



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

Distr.
GENERAL

DP/1996/12/Add.3
2 February 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Вторая очередная сессия 1996 года
Нью-Йорк, 25–29 марта 1996 года
Пункт 10 предварительной повестки дня
ПРООН

ПРООН: СТРАНОВЫЕ ПРОГРАММЫ И СВЯЗАННЫЕ С НИМИ ВОПРОСЫ

Среднесрочный обзор первой страновой программы для Йеменской Республики

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ПРОЦЕСС СРЕДНЕСРОЧНОГО ОБЗОРА	1–2	3
II. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ, СОЦИАЛЬНОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ	3–6	3
III. СТРАНОВАЯ ПРОГРАММА, НЫНЕШНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ И ПРИОРИТЕТЫ ПРООН	7–11	4
IV. УСПЕХИ ПРОГРАММЫ	12–30	5
A. Общие последствия страновой программы	12–15	5
B. Ход осуществления по основным направлениям деятельности	16–29	6
C. Общие трудности, связанные с осуществлением страновой программы	30	10
V. УПРАВЛЕНИЕ СТРАНОВОЙ ПРОГРАММОЙ	31–48	11

/...

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
A. Разработка проектов	32—35	12
B. Осуществление проектов, управление и контроль	36—40	12
C. Анализ затрат	41—44	13
D. Нынешние рамки ориентировочного планового задания	45—46	14
E. Мобилизация ресурсов	47—48	14
VI. КООРДИНАЦИЯ ПОМОЩИ	49—50	14
VII. ДРУГИЕ ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ ВНИМАНИЯ	51—64	15
A. Национальное исполнение	51—52	15
B. Новые механизмы возмещения эксплуатационных расходов	53	16
C. Программный подход	54	16
D. Женщины и развитие	55—57	16
E. Участие населения и НПО в борьбе с бедностью	58—60	17
F. Программа добровольцев Организации Объединенных Наций	61—62	17
G. Техническое сотрудничество между развивающимися странами	63—64	17
VIII. ФОНД КАПИТАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ	65	18
IX. РЕКОМЕНДАЦИИ/РЕШЕНИЯ	66—97	18
A. Основные направления деятельности	66—73	18
B. Управление страновой программой	74—97	19
Приложение. Сводная финансовая ведомость		23

/...

I. ПРОЦЕСС СРЕДНЕСРОЧНОГО ОБЗОРА

1. Первая страновая программа для Йеменской Республики (DP/CP/ROY/1 от 9 марта 1992 года) на период 1992–1996 годов была утверждена в 1992 году. Процесс среднесрочного обзора начался в декабре 1993 года, а проведение совещания с этой целью было запланировано на сентябрь 1994 года. Однако вооруженный конфликт в стране прервал процесс обзора, и совещание под председательством заместителя министра планирования и развития состоялось лишь 20–21 июня 1995 года. Для оценки уместности и результатов программы по стране были подготовлены один совместный тематический доклад и несколько тематических аналитических документов. Эти тематические документы охватывали такие вопросы, как стратегическое планирование, развитие частного сектора, участие женщин в развитии, реформа гражданской службы, предотвращение стихийных бедствий и восстановление. Кроме того, отделение в стране представило концепцию устойчивого развития людских ресурсов. Были определены проблемы, связанные с осуществлением программы и использованием ресурсов ПРООН и других средств Организации Объединенных Наций, а также рассмотрены вопросы, требующие особого внимания Исполнительного совета.

2. Участники совещания обратили внимание на соответствие программы по стране национальным целям и приоритетам, особенно в свете переговоров относительно программы стабилизации и экономической реформы. Обзор вопросов управления программой охватывал последние инициативы, например национальное исполнение, программный подход, борьбу с бедностью, участие женщин в развитии и участие неправительственных организаций (НПО). В ходе обзора было обращено внимание и на другие ключевые вопросы: подготовку записки о национальной стратегии, координацию помощи и мобилизацию ресурсов.

II. ЭКОНОМИЧЕСКОЕ, СОЦИАЛЬНОЕ И ПОЛИТИЧЕСКОЕ ПОЛОЖЕНИЕ

3. Йеменская Республика — наименее развитая страна; по индексу развития людских ресурсов, составлявшему в 1994 году 0,323, она занимала 142-е место среди 173 стран. Другие характерные особенности: валовой национальный продукт на душу населения — 520 долл. США (1991 год); серьезный макроэкономический и структурный дисбаланс; огромная внешняя задолженность (по оценкам, на уровне 7 млрд. долл. США), истощение внутренних резервов; бюджетный дефицит; отрицательный реальный экономический рост; низкие темпы иностранных инвестиций; инфляция свыше 100 процентов в год; растущий дефицит торговли; дефицит платежного баланса; безработица, по официальным данным, — 35 процентов; резкое обесценение национальной валюты; грамотность взрослых — 41 процент; средняя продолжительность жизни — 52 года; детская смертность — 110 на 1000 живорождений; темпы прироста населения — 3,7 процента в год.

4. Создание 22 мая 1990 года Йеменской Республики, означавшее объединение бывших Йеменской Республики и Народной Демократической Республики Йемен, то есть двух различных политических, экономических и административных систем, поставило перед

/...

страной новые задачи, такие как сокращение огромного правительственного бюрократического аппарата и колоссальных расходов государственного сектора. Пока страна решала эти задачи, ее экономике пришлось столкнуться с социальными проблемами и материальными затратами, связанными с кризисом в Персидском заливе. Во-первых, стране пришлось принять около 1 млн. юеменцев, изгнанных из стран Залива, и преодолевать давление на социально-экономический сектор, вызванное притоком беженцев. Во-вторых, произошло резкое сокращение притока финансовых средств из-за прекращения денежных переводов от юеменцев, работавших за рубежом (составлявших, по оценкам, 1 млрд. долл. США в год), а также сокращения объема иностранной помощи.

5. Программа для этой страны составлялась в переходный для нее период, который завершился лишь в 1993 году, когда было сформировано правительство объединенной Йеменской Республики. Однако внутренние противоречия привели к вооруженному конфликту в мае—июне 1994 года.

6. Этот политический кризис имел серьезные последствия:

- a) разногласия и отсутствие консенсуса между двумя основными партиями, представленными в коалиционном правительстве, парализовали процесс принятия решений, в частности касающихся осуществления программы ПРООН по стране. Конфликт означал также снижение внимания к усилиям в области развития в целом;
- b) во время и после вооруженного конфликта правительство занималось в основном проведением чрезвычайных мероприятий и восстановлением государственных служб и учреждений в районах, затронутых вооруженным конфликтом, что привело к переключению с мая 1994 года сил и средств, предназначенных для развития, на проведение чрезвычайных операций и восстановительных работ.

III. СТРАНОВАЯ ПРОГРАММА, НЫНЕШНИЕ НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРИОРИТЕТЫ И ПРИОРИТЕТЫ ПРООН

7. Программа по стране предусматривала сотрудничество ПРООН с правительством по четырем основным направлениям: a) стратегическое планирование; b) развитие системы управления; c) развитие людских ресурсов; и d) рациональное использование природных ресурсов. Однако, поскольку правительство всеми силами стремилось удовлетворить краткосрочные потребности в финансовых средствах, программа по стране готовилась в отсутствие национального плана развития. Поэтому приоритеты, обсуждавшиеся с правительством, представляли собой как краткосрочные, так и специальные временные стратегии и подлежали дальнейшему изменению.

8. Социально-политическая обстановка в стране осложняла осуществление программы. Сегодня, по существу, ясно, что страновая программа должна быть менее амбициозной и,

следовательно, в большей степени соответствовать состоянию развития страны и ее способности освоить ресурсы в рамках помощи.

9. Первое совещание "круглого стола" для Йеменской Республики было проведено в Женеве (Швейцария) в 1992 году с целью обзора экономического положения и политики страны, а также рассмотрения вопросов оказания помощи и технического сотрудничества. Должны были состояться последующие совещания по отраслевым проблемам, и ПРООН предприняла ряд инициатив, чтобы продолжить этот процесс. Однако из-за политической обстановки в стране процесс переговоров "круглого стола" был прерван.

10. Правительство приветствовало концепцию подготовки "записки о национальной стратегии" и согласилось заняться этим в начале 1994 года. Однако из-за вооруженного конфликта начало подготовительной работы было перенесено на более поздний срок. Во время среднесрочного обзора правительство подтвердило готовность приступить к подготовке "записки о национальной стратегии".

11. К началу 1995 года правительство изложило свои новые приоритеты, соответствующие общей цели достижения устойчивого, длительного и справедливого роста. В 1996 году будет осуществлен новый комплекс политических мер, который затронет мероприятия, проводимые при поддержке ПРООН в оставшуюся часть программного цикла. В ходе среднесрочного обзора ПРООН представила концепцию устойчивого развития людских ресурсов, которая охватывает четыре основных аспекта: а) экономическое развитие и рост, создание рабочих мест и борьбу с бедностью; б) социальную справедливость и более равномерное распределение доходов; с) управление и децентрализацию, а также усиление роли гражданского общества в процессе общего социально-экономического развития; и д) охрану окружающей среды и устойчивое развитие. Хотя участники совещания в целом поддержали эту концепцию, было предложено доработать практические аспекты и апробировать ее на экспериментальной основе.

IV. УСПЕХИ ПРОГРАММЫ

A. Общие последствия страновой программы

12. Последствия первой страновой программы в различных областях деятельности были неоднозначными. ПРООН возглавила усилия по защите окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов страны, взяв на себя важную роль координатора донорской помощи, что привело к существенным изменениям в правительственные организационные механизмы, занимающихся освоением водных ресурсов. После Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию был проведен ряд мероприятий, включая разработку подготовительных рамок для национального плана действий в области окружающей среды и развития и сохранения биоразнообразия. В сотрудничестве с другими донорами ПРООН внесла свой вклад в укрепление институционального потенциала в области рационального использования ресурсов

окружающей среды. В целях принятия Конвенции Организации Объединенных Наций о борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке, ПРООН взяла на себя инициативу разработки крупномасштабной программы в этой области с привлечением многочисленных доноров.

13. Позитивные результаты были достигнуты в области развития людских ресурсов. Деятельности в этой сфере могли бы способствовать более согласованные рамки национальной политики, которые позволили бы прийти к более значимым и устойчивым результатам. В своей будущей деятельности ПРООН должна учитывать концепцию устойчивого развития людских ресурсов и свои новые приоритеты, в частности уделение большего внимания искоренению бедности и развитию на основе участия широких слоев населения.

14. Конференция "круглого стола" и аналитическая работа в области как бережного отношения к окружающей среде и рационального использования природных ресурсов, так и развития людских ресурсов заложили основу для диалога с правительством в то время, когда завершилось обсуждение программы экономической реформы при участии Всемирного банка и Международного валютного фонда (МВФ). Предусматривается дальнейшее участие ПРООН, после того как правительство и Всемирный банк/МВФ достигнут договоренности относительно программы экономической реформы.

15. Значительные успехи были также достигнуты в области оказания чрезвычайной помощи, включая ее непосредственное и эффективное предоставление в периоды кризиса и координацию международных усилий. ПРООН наглядно продемонстрировала, что в чрезвычайных ситуациях она может играть важную координирующую роль, которая полностью признается другими партнерами. Правительство высоко оценило помощь ПРООН в преодолении пагубных последствий вооруженного конфликта в пострадавших районах.

В. Ход осуществления по основным направлениям деятельности

Стратегическое планирование

16. Цель в этой области — осуществлять техническое сотрудничество и оказывать политico-консультативные услуги для перевода национальной инвестиционной политики и национальной реформы в плоскость оперативных программ путем развития управляемого потенциала правительства, в том числе совершенствования базы статистических данных для целей планирования. Программа позволила разработать политические и оперативные рамки для промышленного развития, поощрения частных инвестиций, развития здравоохранения и создания в Йемене свободных экономических зон, что имеет огромное значение в долгосрочной перспективе. ПРООН оказала также помощь при подготовке пятилетнего плана экономического и социального развития, который должен быть утвержден в 1996 году и создаст,

/...

в частности, необходимую основу для дальнейшей помощи со стороны ПРООН, других учреждений и двусторонних доноров.

17. ПРООН окажет правительству Йемена помощь посредством независимой экспертизы на высоком уровне всеобъемлющих экономических реформ, переговоры о которых ведутся в настоящее время с Всемирным банком/МВФ. Такие макроэкономические меры имеют огромные потенциальные последствия, поскольку они непосредственно затронут повседневную жизнь населения, а также окажут влияние на перспективы развития страны.

18. ПРООН оказала поддержку правительству и национальным НПО в подготовке к четвертой Всемирной конференции по положению женщин. Были разработаны стратегия и план действий по улучшению положения женщин в Йемене, что позволит активизировать участие женщин в процессе развития страны.

Факторы, затрагивающие разработку и осуществление проектов

19. Политическая обстановка в стране была такова, что это затрудняло доработку одних предложений и заставило отложить рассмотрение других из-за непринятия своевременных решений.

Развитие системы управления

20. Помощь ПРООН в этой области была направлена на объединение двух разных социально-экономических и административных систем при проведении политики децентрализации и административной реформы. Предусматривалось также поощрение развития частного сектора.

21. Была разработана программа развития системы управления для оказания услуг в области технического сотрудничества в целях создания институционального потенциала и разработки политики. ПРООН приступила к переговорам с министерствами здравоохранения и жилищного строительства для реализации на практике соответствующих концепций на экспериментальной основе. Однако достижению прогресса здесь препятствовали внутренние проблемы страны.

22. Результаты проектов в области развития системы управления были различными. Если успехи в деле укрепления потенциала Министерства планирования и развития были скромными, то в области развития архивных и почтовых служб был достигнут более ощутимый прогресс. Долговременное участие ПРООН в работе по финансовому контролю и аудиторской проверке способствовало укреплению государственного Центрального контрольно-финансового управления.

/...

Факторы, влияющие на разработку и осуществление проектов

23. Поскольку основная цель помощи ПРООН в этой области заключалась в оказании поддержки правительству в процессе объединения страны и рационализации системы государственного управления, здесь последствия политического кризиса были наиболее ощущимыми. Однако начало проведения экономических реформ делает возможными принятие и реализацию программы развития системы управления.

Развитие людских ресурсов

24. Деятельность ПРООН в этой области была направлена на обеспечение технического сотрудничества в следующих областях:

- a) Здравоохранение. Предусматривалась поддержка правительственной программы в области здравоохранения в плане ее финансирования, разработки бюджета, подготовки статистических данных и укрепления государственных учреждений, занимающихся вопросами здравоохранения и народонаселения, а также подготовки медицинского персонала в сельских районах. Однако эта деятельность была ограниченной из-за нехватки средств.
- b) Образование. Предусматривались развитие единой системы образования и предоставление технической помощи профессионально-техническим учебным заведениям. Политико-консультативные услуги предоставлялись межурожденческой группой, которую возглавляла Международная организация труда. Для целей финансирования ПРООН было отобрано два проекта: проект создания системы информации о рынке труда и проект, касающийся классификации профессий, служебной аттестации и профессиональных требований, — оба этих проекта будут объединены во всеобъемлющую программу.
- c) Занятость. Предусматривались предоставление услуг в области планирования рабочей силы, осуществление программы индивидуальной трудовой деятельности в рамках небольших проектов для мелких предпринимателей и женщин, проживающих в сельской местности, и консультативное обслуживание по вопросам частных инвестиций. Было достигнуто повышение профессионально-технических возможностей национальных специалистов в области морских перевозок и портового обслуживания, гостиничного и ресторанных дела, что должно привести к созданию новых рабочих мест, поскольку в этих областях имеются благоприятные перспективы развития. Некоторые результаты были достигнуты благодаря деятельности, связанной с реабилитационными центрами для инвалидов. Основным недостатком всех этих мероприятий было то, что они не проводились на постоянной основе.

Рациональное использование природных ресурсов

25. В страновой программе основное внимание уделяется двум областям:

а) Охрана окружающей среды путем совершенствования планирования, укрепления потенциала и обеспечения готовности к стихийным бедствиям. Деятельность ПРООН, связанная с рациональным использованием ресурсов окружающей среды и укреплением потенциала Совета по охране окружающей среды (СООС), имела ограниченный эффект. Однако следует отметить, что Совет получал поддержку со стороны других доноров. Международная миссия Организации Объединенных Наций совместно с Германским агентством технического сотрудничества, Канадским агентством международного развития и группой национальных консультантов подготовила несколько докладов о водных ресурсах, охране окружающей среды и устойчивом развитии людских ресурсов. Были выявлены основные экологические проблемы, существующие в Йемене, а привлечение внимания правительства к этим проблемам привело к разработке национального плана действий в области окружающей среды, финансируемого ПРООН и Всемирным банком. Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде и ЭСКЗА совместно разработали план действий по борьбе с опустыниванием, который будет использоваться ПРООН как основа для ее будущей деятельности, а также для мобилизации средств сообщества доноров и Глобального экологического фонда (ГЭФ).

б) Рациональное использование водных ресурсов путем совершенствования стратегий, политики и целей. В Йемене запасы водных ресурсов на душу населения являются самыми низкими в мире. В течение четвертого и пятого циклов ПРООН инвестировала в сектор водных ресурсов и добычи полезных ископаемых более 10 млн. долл. США из средств ориентировочного планового задания (ОПЗ), а двусторонние доноры вложили и вкладывают в сектор водных ресурсов еще больше средств. Однако оптимальное использование водных ресурсов требует наличия рациональной институциональной основы. Нынешняя инициатива ПРООН/правительства Нидерландов направлена на создание независимого национального органа, который мог бы более рационально осваивать скучные запасы водных ресурсов.

26. Средства ГЭФ в размере 3,4 млн. долл. США используются для охраны морских экосистем Красного моря, а также для осуществления программы замещения сжиженного газа. Разрабатывается новая программа по охране уникального биоразнообразия острова Сокотра.

Новое направление деятельности: предупреждение стихийных бедствий и борьба с их последствиями

27. Правительство поручило ПРООН играть ведущую роль в координации многосторонних и некоторых двусторонних программ чрезвычайной помощи, включая программы, направленные на смягчение пагубных последствий наводнений в Адене, нашествий саранчи и вооруженного конфликта. Совместно с Департаментом Организации Объединенных Наций по

/...

гуманитарным вопросам ПРООН возглавила работу по оценке потребностей районов, затронутых конфликтом. Принимала она также участие и в подготовке Межучрежденческого обращения об оказании чрезвычайной гуманитарной помощи на сумму 21,7 млн. долл. США, из которых к настоящему времени собрано 7,8 млн. долл. США.

28. Практика показала, что специальные программные ресурсы (СПР) служат гибким средством реагирования на потребности в экстренной помощи, которое позволяет ПРООН оперативно принимать меры в областях, требующих немедленной реакции; в качестве примера можно привести снабжение пострадавшего населения в Адене питьевой водой сразу же после окончания вооруженного конфликта.

29. Самым крупным проектом оказания чрезвычайной помощи был проект восстановления систем водоснабжения и канализации в затронутых конфликтом районах (YEM/94/011); этот проект, бюджет которого составлял 4,2 млн. долл. США, был направлен на удовлетворение неотложных потребностей в воде городского и сельского населения путем восстановления систем водоснабжения и канализации. К настоящему времени получено 922 961 долл. США от правительства Италии, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Японии (по линии распределения затрат) помимо 990 000 долл. США — по линии ОПЗ. Правительство рассчитывает, что средства по линии ОПЗ будут возмещены двусторонними донорами и другими источниками в результате проведенной ПРООН и правительством кампании по мобилизации средств. Еще один крупный проект посвящен восстановлению водохранилищ в Тавиле с целью защиты Адена от наводнений.

C. Общие трудности, связанные с осуществлением страновой программы

30. Целенаправленному и эффективному участию по четырем основным направлениям деятельности, а также управлению программой по стране препятствовало немало факторов. На разработке, реализации, управлении и мониторинге как отдельных проектов, так и программы в целом оказались следующие факторы:

- a) отсутствие в Йемене национального плана развития, что осложнило принятие программного подхода и пагубно отразилось на усилиях, направленных на разработку комплексного пакета проектов;
- b) нестабильность в стране на протяжении длительного периода времени, которая нарушила процесс принятия правительством соответствующих решений, имела прямые последствия для оптимального и своевременного отбора, разработки и осуществления проектов и программ в рамках страновой программы;
- c) значительное сокращение (на 30 процентов) средств ОПЗ из-за ограничений, связанных с программированием ОПЗ, переключение почти 2 млн. долл. США по линии ОПЗ на цели осуществления программ чрезвычайной помощи и заем в размере почти 2 млн. долл.

США на покрытие обязательств предыдущего цикла — все это означало, что полностью удовлетворить потребности, изложенные в страновой программе, не удалось;

d) прекращение и резкое сокращение внешней помощи на цели развития Йемена после кризиса в Персидском заливе вынудили правительство обратиться к страновой программе для поддержки значительно большего числа проектов, чем первоначально предусматривалось. В результате проектов оказалось слишком много, а сами они стали чересчур распыленными. Эта ситуация усугублялась ограниченными возможностями правительства в плане освоения помощи;

e) международные консультанты, занимавшиеся разработкой и составлением проектов, не имели полного представления о специфических условиях Йемена и его потребностях. В то же время, стремясь сократить расходы на услуги иностранных экспертов и обеспечить дополнительные средства для закупки оборудования, правительство поощряло привлечение Добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН). На качество осуществления проектов оказались также требование знания арабского языка, что ограничивало возможность привлечения опытных специалистов, а также несоответствие услуг внешних экспертов потребностям проектов;

f) осуществление программы было парализовано внутриполитической напряженностью, существовавшей до вооруженного конфликта, эвакуацией сотрудников международных учреждений практически на четыре месяца и тем, что впоследствии как правительство, так и ПРООН были заняты оказанием чрезвычайной помощи;

g) чрезмерное распыление средств в течение предыдущего цикла привело к недофинансированию проектов, что, в свою очередь, привело к осуществлению новых фаз тех же проектов в текущем цикле, с тем чтобы достичь реальных результатов; соответственно, некоторые проекты не относятся к числу приоритетов настоящей страновой программы.

V. УПРАВЛЕНИЕ СТРАНОВОЙ ПРОГРАММОЙ

31. Решению проблем, возникающих в связи с деятельностью ПРООН в Йемене, способствовали хорошие отношения, существующие между Министерством планирования и развития, особенно его департаментом по международным делам, и отделением ПРООН. По программным вопросам осуществлялась тесная координация; в последнее время она стала охватывать также многостороннюю и двустороннюю помощь. Совместная работа Министерства планирования и развития и ПРООН по оказанию чрезвычайной помощи на местах во время вооруженного конфликта и после него велась весьма успешно, хотя положение было таково, что многие вопросы, указанные в пункте 30, выше, с трудом поддавались контролю.

/...

A. Разработка проектов

32. Проектные предложения зачастую представлялись на специальной временной основе, практически без увязки со страновой программой, а сокращение официальной помощи на цели развития способствовало развитию такой тенденции. В данных условиях было сложно применить программный подход, даже на экспериментальной основе. Кроме того, документ по страновой программе не в полной мере использовался как средство программирования.

33. В целях инициирования и проведения межсекторальной и межведомственной аналитической работы в области окружающей среды/устойчивого развития, рационального использования природных ресурсов и профессионально-технической подготовки использовалось ОТС-1. Процесс создания основы для программного подхода, не говоря уж о последующих мерах, был неравномерным.

34. В ходе разработки проектов в качестве основного средства использовалось ОТС-2. При проведении среднесрочного обзора все участники пришли к мнению, что, поскольку ОТС-2 обеспечивает достаточно финансовых средств для осуществления всестороннего анализа, консультантам из учреждений Организации Объединенных Наций следует в ходе своих миссий уделять больше внимания всестороннему анализу всех соответствующих вопросов, включая низкую способность национальных учреждений освоить помощь и тем самым обеспечить подготовку высококачественной документации. Кроме того, в ряде министерств часто менялись ведущие сотрудники, что отражалось на разработке проектов.

35. Как уже отмечалось в пункте 30 g), выше, на рассмотрение были представлены новые фазы проектов, включенных в предыдущие страновые программы (до объединения страны). Такие дополнительные фазы утверждались в случаях, когда цели еще не были достигнуты. Хотя достижение поставленных целей рассматривалось в качестве веского основания для продления проектов, это свидетельствовало также, что проекты ПРООН не осуществляются на устойчивой основе.

B. Осуществление проектов, управление и контроль

36. До сих пор проекты осуществлялись довольно медленными темпами, причем с момента подписания проектной документации до начала проектных мероприятий проходило немало времени.

37. Ввиду отсутствия национальных квалифицированных штатных руководителей проектов и/или международных главных технических советников управление проектами в целом осуществлялось слабо. Ввиду ограниченного национального управленческого потенциала привлечение международных специалистов на должности главных технических советников и другие посты могло бы способствовать достижению программных целей, пока меры по созданию национального потенциала не принесут ощутимых результатов.

/...

38. Назначение и оплата услуг национального персонала, особенно национальных руководителей проектов, — это также длительный процесс. Имели место проблемы с отбором достаточно квалифицированных и опытных национальных сотрудников, отвечающих требованиям проектов; это вызывало обеспокоенность по поводу возможности устойчивого осуществления проектов.

39. Было недооценено значение институциональных рамок для бесперебойного выполнения проектов. В ряде случаев не были соблюдены предварительные условия, указанные в подписаний проектной документации, и срок начала проектных мероприятий приходилось продлевать. Аналогичным образом задержки с выделением достаточных финансовых и людских ресурсов в ходе реализации проекта и с получением от правительства его доли в виде наличных или же взносов по линии распределения затрат, как правило, вызывали задержки с осуществлением проектных мероприятий.

40. Следовало бы полнее использовать трехсторонний механизм обзора в качестве форума для корректировки и синхронизации проектных мероприятий с учетом меняющейся обстановки и изменений в осуществлении проектов. Более тщательная координация усилий Организации Объединенных Наций и других учреждений позволила бы эффективнее осуществлять проекты в рамках программы по стране. Где это необходимо, следует пересмотреть требования, касающиеся набора консультантов, а также обеспечить усилиями ДООН надлежащую поддержку и контроль в зависимости от требуемого уровня экспертных услуг. Кроме того, следует обеспечить надлежащую организацию миссий учреждений, с тем чтобы они с наибольшей эффективностью способствовали осуществлению скоординированных усилий в области развития.

C. Анализ затрат

41. В среднем 46 процентов средств бюджета проектов шло на персонал, 16 процентов — на субподряды, 15 — на подготовку кадров, 15 — на закупку оборудования и 8 процентов — на прочие нужды.

42. Разбивка расходов на персонал показывает, что международные сотрудники составляли 70 процентов всего компонента, тогда как ДООН — 15 процентов. Доля расходов на национальных специалистов составляла всего лишь 12 процентов. Порядка 32 процентов ассигнований выделялось на административную поддержку. ПРООН должна поощрять использование национального потенциала, если в стране имеются национальные специалисты приемлемого уровня.

43. Компонент стипендий для стажировки (продолжительностью свыше трех месяцев) поглощал 58 процентов ассигнований на подготовку кадров, в то время как доля расходов на организацию учебных поездок/групповые учебные занятия составляла 25 процентов, а расходы на профессиональную подготовку в стране — 17 процентов. Опыт показывает, что

/...

правительство, ПРООН и учреждения-исполнители должны уделять больше внимания подбору надлежащих кандидатов для обучения на курсах подготовки. Только те стажеры, которые отвечают установленным требованиям, могут извлечь наибольшую пользу от подготовки, и они должны уметь передать приобретенные ими знания и навыки своим коллегам.

44. Закупаемое оборудование характеризовалось значительной долей транспортных средств и электронно-вычислительной техники. Было бы оправданным занять здесь более осторожный подход; в целом при рассмотрении заявок на приобретение современного компьютерного оборудования необходимо учитывать низкий технический потенциал страны.

D. Нынешние рамки ориентировочного планового задания

45. Первоначальные ассигнования в размере 42 590 000 долл. США были сокращены в 1993 году до 29 813 000 долл. США. Если учесть заем в 1 986 000 долл. США, то на страновую программу осталось всего лишь 27 827 000 долл. США, тогда как первоначально предусматривалось 40 604 000 долл. США.

46. По состоянию на август 1995 года, объем обязательств достиг 22 440 000 долл. США, сметные расходы на проекты, включенные в базовый перечень, составляли 3 101 600 долл. США, в результате чего общий объем обязательств по линии ОПЗ составил 25 541 600 долл. США. Соответственно, на период 1995—1996 годов осталось набрать 2 285 400 долл. США.

E. Мобилизация ресурсов

47. Финансирующиеся ПРООН миссии по привлечению новых средств в порядке помощи дали скромные результаты. К концу 1994 года от двусторонних доноров и правительства было получено 876 951 долл. США. Однако с появлением более масштабных проектов и повышением роли ПРООН в координации деятельности доноров совместные инициативы по мобилизации ресурсов позволили собрать значительные взносы по линии распределения расходов. К настоящему времени собрано в общей сложности 3,8 млн. долл. США, и планируется мобилизовать в будущем 2,3 млн. долл. США. В рамках параллельного финансирования МВФ и Всемирным банком выделено еще 841 000 долл. США.

48. Помимо средств по линии ОПЗ через связанные с ПРООН фонды [Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН), ГЭФ и СПР] было выделено почти 16 млн. долл. США.

VI. КООРДИНАЦИЯ ПОМОЩИ

49. В начале цикла координация помощи осуществлялась довольно слабо. Не было систематического обмена информацией, так же как и координации между основными донорами в отношении приоритетных областей деятельности. Слабое участие ПРООН в

координации помощи объяснялось отчасти тем, что в начале цикла ПРООН представила небольшие проекты в отличие от двусторонних доноров, Всемирного банка и Международного фонда сельскохозяйственного развития, представивших более крупные проекты.

50. К середине срока положение значительно изменилось, и ПРООН стала играть более заметную координирующую роль, особенно в том, что касается рационального использования водных ресурсов и программ оказания чрезвычайной помощи. Такая роль ПРООН в области координации была признана другими донорами, и в конце 1994 года ПРООН взяла на себя инициативу помочь совместно с другими крупными донорами разработать рамки координации помощи на систематической основе. Были созданы рабочие группы по следующим программным темам и секторам: окружающая среда, водные ресурсы, чрезвычайная помощь, развитие частного сектора, сельское хозяйство, участие женщин в развитии, здравоохранение, питание, базовое образование, профессиональная подготовка и реабилитация инвалидов. Первые позитивные результаты получили высокую оценку участвующих учреждений-доноров. Повысилась роль координатора-резидент, и она может стать еще более заметной в случае более существенной поддержки со стороны штаб-квартиры ПРООН в плане оказания целенаправленной финансовой и кадровой помощи. В качестве временной меры правительство согласилось финансировать в течение одного года за счет средств ОПЗ услуги одного добровольца ООН как координатора помощи.

VII. ДРУГИЕ ВОПРОСЫ, ТРЕБУЮЩИЕ ВНИМАНИЯ

A. Национальное исполнение

51. Сегодня национальному исполнению подлежат шесть утвержденных проектов, на которые из средств ОПЗ выделено 2,1 млн. долл. США, или 13,6 процента всех утвержденных средств ОПЗ.

52. Такая форма, как национальное исполнение, пользуется всемерной поддержкой со стороны правительства страны. Ее использование будет допускаться при соблюдении следующих условий:

- а) наличие у правительства управленческого и технического потенциала для своевременного и эффективного выполнения проектов;
- б) завершение разработки руководящих принципов, касающихся осуществления проектов, выполняемых на национальном уровне;
- с) профессиональная подготовка сотрудников ПРООН и правительства в вопросах менеджмента и финансовой отчетности.

/...

B. Новые механизмы возмещения эксплуатационных расходов

53. Использование новых механизмов возмещения эксплуатационных расходов дало положительные результаты. ОТС-1 имеет огромные потенциальные возможности, позволяя междисциплинарным группам осуществлять всестороннюю оценку конкретных тем или вопросов. Однако с практической точки зрения применение системы ОТС-1 не было достаточно успешным. ОТС-2, которое использовалось для разработки и осуществления проектов, проявило себя как гибкий и надлежащий источник финансирования. Аналогичным образом эффективной оказалась система составления сметы административных и оперативных услуг.

C. Программный подход

54. За рассматриваемый период не было возможности применить в Йемене программный подход в качестве механизма обеспечения технического сотрудничества. Йемен столкнулся с серьезными политическими проблемами, которые практически парализовали процесс принятия правительством решений, что не позволило ему взять на себя политическое обязательство в отношении этого начинания. Кроме того, для успешного применения в Йемене программного подхода необходимо обеспечить профессиональную подготовку персонала ПРООН и соответствующих государственных служащих.

D. Женщины и развитие

55. Хотя улучшение положения женщин и считается одной из приоритетных задач, она не была детально проработана в страновой программе. Тем не менее в ходе осуществления программы было предпринято несколько инициатив. Были разработаны аналитические рамки для проведения национального семинара по подготовке к четвертой Всемирной конференции по положению женщин, проходившей в Пекине (Китай) в 1995 году. Соответствующий план действий представляет собой неплохую основу для более целостного подхода на оставшуюся часть цикла. Правительство предоставило постоянный статус национальному комитету, учрежденному с целью подготовки к Конференции. В различных министерствах были созданы отделы по вопросам участия женщин в развитии; гендерными аспектами развития занимается и ряд женских НПО.

56. В настоящее время ПРООН и Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения (ЮНФПА) изучают возможность создания совместной программы, касающейся участия женщин в развитии, которая будет представлять собой важное мероприятие в этой области.

57. В новые проектные документы следует включать более конкретные и ощутимые цели, с тем чтобы обеспечить должное внимание к гендерным аспектам развития и дать возможность женщинам стать непосредственными бенефициарами проектов.

/...

E. Участие населения и НПО в борьбе с бедностью

58. Большинство приоритетных областей страновой программы имеют "восходящий" характер, что практически не оставляет места для участия в соответствующей деятельности населения или НПО. Однако меры на макроуровне для решения вопросов макроэкономики, стратегического планирования или реформы государственного сектора будут предусматривать преодоление нищеты на основе подходов, предполагающих участие всего гражданского общества.

59. Был подготовлен стратегический документ по НПО в Йемене, и были выделены средства СПР для продолжения работы в этой области. С целью пересмотра нынешних рамок деятельности НПО в Йемене ПРООН при финансовой поддержке ЮНФПА и ЮНИСЕФ приступила к проведению аналитического исследования, которое позволит определить варианты возможных действий Организации Объединенных Наций.

60. ПРООН готова играть более заметную роль в области борьбы с бедностью, и можно было бы добиваться большего, если бы правительство осуществило свою программу децентрализации. Однако, учитывая активную роль ряда международных НПО и некоторых двусторонних программ, при анализе характера участия ПРООН следует рассмотреть вопрос о ее сравнительных преимуществах.

F. Программа добровольцев Организации Объединенных Наций

61. Число добровольцев Организации Объединенных Наций, работающих в Йемене, за последние пять лет сократилось: В 1990 году их было 86, в 1992 году — 39, в настоящее время — только 7, хотя для добровольцев Организации Объединенных Наций было утверждено 35 дополнительных рабочих мест.

62. В рамках программы ДООН следует и впредь добиваться того, чтобы квалификация и опыт специалистов ДООН соответствовали требованиям, предъявляемым к соответствующей работе; это обеспечит эффективность программы ДООН в Йемене. Кроме того, следует по-прежнему делать упор на передачу знаний и навыков квалифицированным национальным специалистам. Необходимо рассмотреть возможность создания национальной системы ДООН.

G. Техническое сотрудничество между развивающимися странами

63. Национальные власти высоко оценивают важность, уместность и экономическую эффективность деятельности в рамках технического сотрудничества между развивающимися странами (ТСРС), о чем свидетельствует целенаправленное использование системы ТСРС в основной работе, то есть при назначении экспертов, консультантов и специалистов ДООН из развивающихся стран, а также при подготовке кадров, организации учебных поездок и закупке оборудования у поставщиков в пределах региона.

/...

64. Более широкое использование системы ТСРС зависит от надлежащей подготовки как государственных служащих, так и персонала ПРООН по вопросам, касающимся концепции ТСРС и его потенциальных возможностей. Планируется провести национальный семинар по ТСРС.

VIII. ФОНД КАПИТАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

65. Большинство проектов ФКРООН было разработано до объединения Йемена, и поэтому они имеются как на севере, так и на юге страны. Они дали весьма существенные результаты. ФКРООН предоставлял небольшие займы предпринимателям, особенно женщинам, помог освоить один горный район для сельскохозяйственного производства благодаря прокладке подъездных путей и дал возможность детям 82 деревень посещать занятия в 10 школах-новостройках. Многообещающим начинанием было также производство фуража для скота, пока данный район не оказался в зоне вооруженного конфликта 1994 года.

IX. РЕКОМЕНДАЦИИ/РЕШЕНИЯ

A. Основные направления деятельности

Стратегическое планирование

66. Следует завершить стратегическое планирование экономического и социального развития в рамках проектов, входящих в базовый перечень.

67. Желательно установить тесное сотрудничество и координацию между ПРООН и Всемирным банком/МВФ, с тем чтобы инициативы по стратегическому планированию осуществлялись в соответствии с программами стабилизации и экономических реформ.

68. Следует исключить из программы такое направление, как совершенствование статистического потенциала страны, поскольку здесь уже достигнуты существенные улучшения, а двусторонние доноры оказывают этому сектору все возрастающую помощь.

Развитие системы управления

69. Развитие системы управления остается одним из приоритетов правительства. ПРООН и правительству следует возобновить обсуждения программы развития системы управления, обновить и доработать политические рамки дальнейшей помощи со стороны ПРООН.

Развитие людских ресурсов

70. В течение оставшейся части периода осуществления страновой программы ПРООН должна сосредоточить усилия на создании новых рабочих мест, борьбе с бедностью и участии женщин в развитии, поскольку эти области являются неотъемлемой частью стратегии устойчивого развития людских ресурсов и инициативы 20/20.

Рациональное использование природных ресурсов

71. Следует продолжить осуществление текущих проектов, особенно в области водных ресурсов. За счет дополнительного финансирования, например по линии ГЭФ, необходимо разработать новые проекты, в первую очередь для борьбы с опустыниванием.

Предупреждение стихийных бедствий и смягчение их последствий

72. ПРООН и правительство должны рассмотреть вопрос о том, как лучше структурировать поставки по линии чрезвычайной помощи, чтобы заложить основы для последующей деятельности по восстановлению, реконструкции и развитию.

73. За счет средств СПР следует создать в Йемене общесистемную группу Организации Объединенных Наций по борьбе со стихийными бедствиями и национальный механизм борьбы со стихийными бедствиями. Это должно сопровождаться повышением осведомленности о преимуществах обеспечения готовности к бедствиям.

B. Управление страновой программой

Разработка проектов

74. При определении и разработке программ/проектов необходимо проявлять приверженность принципам страновой программы и четко указывать вклад конкретной программы/проекта в достижение целей страновой программы.

75. В качестве директивного органа следует восстановить Объединенный руководящий комитет для рассмотрения проектных предложений в свете страновой программы, а также деятельности других доноров.

76. ПРООН должна обеспечить, чтобы миссии по разработке проектов уделяли достаточно внимания анализу проблем и выработке четких институциональных рамок.

/...

Осуществление проектов, управление ими и контроль

77. Наряду с оценкой и утверждением проектов должен осуществляться отбор национальных руководителей проекта. Составной частью каждого проекта должны быть брифинги для правительственные чиновников, назначенных руководителями новых проектов.

78. Для обеспечения эффективного управления проектом должен назначаться штатный управляющий — гражданин страны или иностранец, наделенный соответствующими полномочиями.

79. Поскольку залогом устойчивости служат национальные кадры, их наличие должно быть необходимым условием осуществления проекта; при разработке проекта и во время начала его реализации необходимо проводить аттестацию национальных специалистов.

80. Где это возможно, следует использовать национальных экспертов и высококвалифицированных добровольцев ООН. При этом необходимо рассмотреть вопрос о привлечении национальных ДООН.

Анализ расходов и программные ресурсы

81. За оставшуюся часть цикла страновой программы по каждому направлению деятельности следует обратить особое внимание на создание новых рабочих мест, борьбу с бедностью и участие женщин в развитии.

82. Необходимо продолжить активную кампанию по мобилизации ресурсов для привлечения дополнительных финансовых средств от двусторонних доноров и целевых фондов. Признано, что мобилизация ресурсов может быть более успешной, если правительство и ПРООН разработают более крупномасштабные проекты или программы.

83. Следует и впредь использовать ГЭФ и другие аналогичные и двусторонние фонды, как только парламентом будут ратифицированы конвенции о биологическом разнообразии и о борьбе с опустыниванием.

84. Необходимо выделять больше средств на подготовку специалистов в стране, учитывая низкие затраты на нее.

85. Следует проявлять осторожность при закупке транспортных средств и современного оборудования, учитывая низкий уровень технического потенциала йеменских учреждений и общие бюджетные трудности.

Координация помощи

86. Штаб-квартира ПРООН должна рассмотреть вопрос об обеспечении ее отделения в стране необходимым персоналом (например, одним штатным помощником по вопросам координации помощи) и дополнительной финансовой поддержкой не по линии ОПЗ.

87. Участники совещания по среднесрочному обзору одобрили предложение не представленных в Йемене учреждений Организации Объединенных Наций набрать и направить на места младших сотрудников категории специалистов для оказания помощи в разработке и осуществлении программы.

Национальное исполнение

88. ПРООН и правительство должны доработать руководящие принципы национального исполнения и обеспечить профессиональную подготовку персонала ПРООН, их коллег по Министерству планирования и развития, а также национальных руководителей проектов. Следует учесть опыт учреждений Организации Объединенных Наций в области подготовки специалистов по вопросам национального исполнения, а также опыт других стран, в которых национальное исполнение проектов принесло позитивные результаты.

89. Было бы полезно создать подразделение по национальному исполнению для составления финансовых отчетов и подготовки персонала проектов по другим вопросам, связанным с исполнением проектов силами национальных кадров.

Программный подход

90. За оставшуюся часть цикла страновой программы следует изучить инициативы, направленные на внедрение в Йемене программного подхода в таких областях, как приватизация и улучшение положения женщин. Необходимо предусмотреть профессиональную подготовку персонала ПРООН и государственных служащих.

Участие женщин в развитии

91. Необходимо согласовать принятие специальной программы/проекта в интересах женщин Йемена, особенно в сельских районах. Совместная программа ЮНФПА/ПРООН при участии членов ОКГП могла бы стать одним из незаменимых средств обеспечения более конструктивного и ощутимого участия ПРООН.

92. Во все проектные документы следует включать гендерные вопросы с указанием конкретных задач и целевых показателей, с тем чтобы способствовать вовлечению женщин в процесс развития. В каждом проектном документе должны быть установлены критерии успеха.

93. Необходимо рассмотреть вопрос о том, чтобы при реализации ОТС-1 основное внимание уделялось созданию новых рабочих мест, включению женщин в рынок труда и индивидуальной трудовой деятельности женщин.

Программа добровольцев Организации Объединенных Наций

94. Следует уделить больше внимания назначению квалифицированных национальных сотрудников для работы вместе с ДООН, и в каждом случае назначения ДООН следует подчеркивать важность передачи знаний их национальным коллегам.

95. Необходимо изучить возможность создания национальной системы ДООН в Йемене.

Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций

96. ФКРООН и ПРООН следует изучить пути более тесного взаимодействия в области развития общин. ФКРООН должен расширять свои источники поддержки деятельности в рамках технического сотрудничества.

Записка о национальной стратегии

97. Правительство подтвердило желание подготовить записку о национальной стратегии.

Приложение

СВОДНАЯ ФИНАНСОВАЯ ВЕДОМОСТЬ

I. РЕСУРСЫ

A. Наличие средств на период действия страновой программы

	Долл. США	Долл. США
ОПЗ	27 827 000 ^{a/}	
Смета совместных расходов	3 763 806	
Совместное финансирование программы	—	
Всего		31 590 806

B. Обязательства

<u>Утвержденные бюджетные средства программ/проектов</u> ^{b/}	
Утвержденные и выделенные средства ОПЗ	22 440 000
Утвержденные, но не выделенные средства ОПЗ	—
Итого	22 440 000
Утвержденные и выделенные средства на совместные расходы	3 763 806
Утвержденные, но не выделенные средства на совместные расходы	—
Итого	3 763 806
<u>Разрабатываемые программы/проекты</u>	
ОПЗ	3 101 600
Совместные расходы	—
Итого	3 101 600
Всего	29 305 406

C. Остаток средств на цели будущих программ

ОПЗ	2 285 400
Совместные расходы	—
Остаток имеющихся средств	2 285 400^{c/}

^{a/} По сравнению с первоначально предусмотренной суммой в 40 604 000 долл. США. Сокращение является результатом пересмотра показателей ОПЗ в сторону их понижения до 70 процентов, а также займа в размере 1 986 000 долл. США.

^{b/} Определение "утверженные 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 "утверженные, 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 минус средства ОПЗ и средства на совместные расходы по разрабатываемым программам и проектам.

/...

**II. ПРЕДЛАГАЕМОЕ (П) И ФАКТИЧЕСКОЕ (Ф) РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ
ПО ОСНОВНЫМ ОБЛАСТИЯМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ^{а/}**

(в тыс. долл. США)

Область деятельности	ОПЗ		Распределение расходов		Всего		В процентах от общей суммы	
	(П)	(Ф)	(П)	(Ф)	(П)	(Ф)	(П)	(Ф)
Стратегическое планирование	7 927	3 019	—	—	7 927	3 019	20	9
Развитие системы управления	7 927	1 953	—	206	7 927	2 159	20	7
Развитие человеческих ресурсов	7 927	2 698	—	—	7 927	2 698	20	9
Рациональное использование природных ресурсов	11 891	2 715	—	2 014	11 891	4 729	29	15
Программа чрезвычайной помощи	—	1 610	—	898	—	2 508	—	8
Прочие проекты	968	13 547	—	646	968	14 193	2	45
Нераспределенные по программам резервы	3 964	2 285	—	—	3 964	2 285	9	7
Всего	40 624	27 927	—	3 764	49 604	31 591	100	100

^{а/} С учетом 30-процентного сокращения средств ОПЗ на пятый цикл.

III. ОЖИДАЕМАЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОМОЩЬ ИЗ ДРУГИХ ИСТОЧНИКОВ^{a/}

	На момент разработки страновой программы (тыс. долл. США)	На момент проведения среднесрочного обзора (тыс. долл. США)
<u>Фонды, находящиеся в распоряжении ПРООН</u>		
Фонд капитального развития ООН	50	11 470
Глобальный экологический фонд	—	3 590
Специальные программные ресурсы	420	720
HPC	180	140
Энергетический счет	200	60
ФСТД	140	20
<u>Прочие ресурсы Организации Объединенных Наций</u>		
Департамент по гуманитарным вопросам	—	200
<u>Средства из иных источников</u>		
Международный валютный фонд/Международный банк реконструкции и развития	—	841
Чрезвычайная помощь после вооруженного конфликта	—	5 408
Всего	990	22 449

^{a/} Исключая средства, отнесенные в счет совместных расходов и ОПЗ.

/...