

Distr.  
GENERAL

DP/1994/6/Add.3  
24 November 1993  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

Специальная сессия  
15-18 февраля 1994 года, Нью-Йорк  
Пункт 2 предварительной повестки дня

## СТРАНОВЫЕ ПРОГРАММЫ И СРЕДНЕСРОЧНЫЕ ОБЗОРЫ

### Среднесрочный обзор четвертой страновой программы для Индонезии

#### Доклад Администратора

---

#### Резюме

Настоящий доклад представляется в соответствии с решением 92/28 Совета управляющих от 26 мая 1992 года, в котором к Администратору обращена просьба представить доклад о среднесрочных обзорах, проведенных в период 1993-1995 годов.

Среднесрочный обзор четвертой страновой программы для Индонезии (1991-1994 годы), проводившийся в период с января по июнь 1993 года, касался таких вопросов, как актуальность программы, ее эффективность и оказываемое ею воздействие, разработка и осуществление, а также других проблем, представлявших интерес для Совета управляющих. В настоящем докладе вкратце рассматриваются процесс, результаты и итоги обзора, а также информация о широкомасштабных консультациях между правительством, ПРООН, специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, неправительственными организациями, представителями частного сектора и некоторыми двусторонними донорами.

Результаты обзора служат подтверждением решений, принятых в ходе первого ежегодного обзора страновой программы (декабрь 1991 года), о необходимости уменьшения степени разброса программных мероприятий и повышения их отдачи путем сокращения числа программных направлений деятельности с 11 до 8 и свертывания 50 отдельных проектов, осуществление которых было начато в рамках предыдущей программы и продолжено в ходе настоящей, а также решений, выработанных в ходе второго ежегодного обзора (октябрь 1992 года), по вопросу о целесообразности направления оставшихся в рамках программы ресурсов на реализацию как новых проектов в области ликвидации нищеты и защиты окружающей среды, так и программ рационального использования природных ресурсов. Это в значительной мере содействовало повышению эффективности и целенаправленности программы.

В обзоре был сделан вывод о том, что, несмотря на необходимость устранения некоторых узких мест композиционного плана, четвертая страновая программа для Индонезии в середине ее реализации по-прежнему носит действенный характер и соответствует приоритетам развития страны.

---

## СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
4	I. ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ И УЧАСТНИКИ .....	1 - 2
4	II. РЕЗУЛЬТАТЫ, ДОСТИГНУТЫЕ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ В РАМКАХ ПРОГРАММЫ .....	3 - 47
	A. Актуальность программы и ее структура .....	3 - 5 4
	B. Имеющиеся ресурсы и осуществление программы .....	6 5
	C. Эффективность и результативность программы .....	7 - 28 5
	D. Направления деятельности, представляющие особый интерес для Совета управляющих .....	29 - 43 10
	E. Координация и мобилизация помощи .....	44 - 47 14
15	III. ОПЕРАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ .....	48 - 53
	A. Разработка и утверждение программ/проектов .....	48 - 49 15
	B. Осуществление проектов .....	50 - 53 16
54 - 59	IV. ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОСЛЕДУЮЩИХ МЕРОПРИЯТИЙ	
17		
	A. Осуществление программ в оставшийся период реализации четвертой страновой программы .....	54 - 56 17
	B. Направление деятельности в будущем .....	57 - 59 17
18	V. ВЫВОДЫ .....	60 - 61
	<u>Приложение.</u> Сводные финансовые данные .....	20

## I. ВРЕМЕННЫЕ РАМКИ И УЧАСТНИКИ

1. Среднесрочный обзор (ССО) четвертой страновой программы для Индонезии (1991–1994 годы) проводился в период с января по июнь 1993 года. После первоначальных консультаций между правительством и Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) по вопросам общей основы, методологии и сроков проведения ССО Отделение ПРООН в Джакарте провело теоретический обзор, в результате чего были подготовлены аналитические документы в отношении каждого из восьми направлений программной деятельности. Они использовались при разработке в последующем совместного документа, подготовленного правительством и ПРООН при содействии задействованных Программой развития Организации Объединенных Наций двух консультантов.

2. В совместном документе, подготовленном с целью обеспечения руководства ССО, были рассмотрены вопросы существа, управления и координации, а также эффективности и результативности страновой программы и высказаны предложения относительно будущей деятельности. При подготовке документа были проведены широкомасштабные консультации с соответствующими правительственными учреждениями, в том числе Агентством планирования национального развития, секретариатом кабинета, министерством иностранных дел и отраслевыми министерствами, сотрудниками ПРООН, персоналом реализуемых при содействии ПРООН проектов, специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций, неправительственными организациями (НПО), представителями частного сектора и некоторыми двусторонними донорами. В документе были отражены результаты проведения этих консультаций, а также итоги обзора значительного количества соответствующей документации. Консультации проводились в течение всего ССО и завершились 9 июня 1993 года проведением заключительного заседания в рамках ССО, в котором приняли участие представители правительства, ПРООН и специализированных учреждений Организации Объединенных Наций. Ниже кратко излагаются основные выводы и рекомендации, содержащиеся в совместном документе и материалах ССО.

## II. РЕЗУЛЬТАТЫ, ДОСТИГНУТЫЕ В НАСТОЯЩЕЕ ВРЕМЯ В РАМКАХ ПРОГРАММЫ

### A. Актуальность программы и ее структура

3. Действовавшая в момент разработки четвертой страновой программы стратегия правительства в области развития продолжала успешно осуществляться и не претерпела значительных изменений, равно как и механизмы и программы, использовавшиеся для распределения благ развития. Фактически же стабильный прогресс в области развития способствовал уделению более пристального внимания некоторым задачам в таких областях деятельности, как ликвидация нищеты, обеспечение производственной занятости, улучшение качества людских ресурсов, защита окружающей среды и устойчивое использование природных ресурсов, организационная реформа и децентрализация деятельности в процессе развития. Именно эти направления деятельности были в первую очередь включены в страновую программу, которая, таким образом, явно отвечала приоритетам и потребностям правительства в области развития.

4. С учетом замечаний, высказанных в Постоянном комитете по вопросам программ во время обсуждения четвертой страновой программы на тридцать восьмой сессии Совета управляющих, правительство и ПРООН предпринимали в последние два года значительные усилия с целью упорядочения страновой программы, обеспечения ее большей направленности по вопросам существа и достижения большей общей согласованности действий в рамках программы. Значительный прогресс был обусловлен рядом нижеперечисленных факторов в этой области:

а) на первом заседании в рамках ежегодного обзора, проведенного в декабре 1991 года, было принято решение о сокращении числа направлений программной деятельности с 11 до 8;

б) были завершены более 50 проектов, многие из которых носили индивидуальный характер и были начаты в рамках предыдущей программы, что способствовало уменьшению степени разброса по секторам;

с) на втором заседании в рамках ежегодного обзора, проведенного в октябре 1992 года, было принято решение использовать оставшиеся программные ресурсы для разработки новых проектов, главным образом, в двух областях: ликвидация нищеты и защита окружающей среды/рациональное использование природных ресурсов;

д) в последнее время был осуществлен ряд программных инициатив, которые способствовали разработке ряда новых проектов и повышению эффективности старых, что обеспечило большую направленность деятельности; и

е) были разработаны несколько новых проектов, находящихся в настоящее время в стадии подготовки, которые носят новаторский характер и, как ожидается, могут способствовать укреплению основы для оказания в будущем помощи, более ориентированной на достижение целей в рамках программы.

5. Таким образом, можно сказать, что структура и направленность четвертой страновой программы являются эффективными.

#### В. Имеющиеся ресурсы и осуществление программы

6. По состоянию на апрель 1993 года были обеспечены средства в размере 65,4 млн. долл. США по сравнению с 74,2 млн. долл. США, которые первоначально предполагалось мобилизовать для осуществления четвертой страновой программы. Причиной этого явилось программное ограничение в рамках оперативных плановых заданий (ОПЗ), составившее 75 процентов. По оценкам, из этой суммы 35,3 млн. долл. США, или 54 процента от общего объема программных ресурсов, были выделены в течение первых двух лет. Необходимо также отметить, что уже одобрено выделение 92 процентов от общего объема имеющихся ресурсов (см. приложение I).

#### С. Эффективность и результативность программы

7. Углубленная оценка около 70 недавно завершенных и текущих проектов свидетельствует о том, что более двух третей из рассмотренных проектов можно считать эффективными или весьма эффективными. Эффективность определялась прежде

всего с точки зрения получения успешных результатов и их последующего использования правительственными учреждениями и теми, на кого они были рассчитаны. Однако некоторые из проектов считались менее эффективными.

8. Реализация нескольких проектов привела или приведет к выработке правительственных постановлений, в то время как осуществление ряда текущих проектов обеспечило важные результаты для подготовки шестого пятилетнего плана (1994–1998 годы). Это свидетельствует о том, что в результате осуществления страновой программы были получены результаты, имеющие важное значение с точки зрения национальной политики. Хотя масштабы этой программы и меньше по сравнению с рядом других страновых программ сотрудничества, предпринимались усилия по ее увязке с программами и проектами других доноров для повышения ее общей эффективности и результативности.

9. Ниже вкратце излагаются результаты резюме оценки эффективности и результативности программных направлений деятельности в рамках четвертой страновой программы.

#### Ликвидация нищеты

10. Ликвидация нищеты представляет собой одно из наиболее важных направлений деятельности четвертой страновой программы с точки зрения выделенных ПРООН ресурсов (включая утвержденные проекты и проекты, находящиеся в стадии разработки). Проекты в области ликвидации нищеты характеризуются особенно широким охватом, однако могут быть классифицированы по четырем основным направлениям деятельности: а) виды деятельности, приносящие доход; б) удовлетворение основных потребностей; в) социальное обеспечение; и г) осуществление проектов НПО.

11. Заметные результаты были достигнуты в рамках этой программы в деле оказания различных видов помощи на различных уровнях. ПРООН смогла продемонстрировать, что она располагает всем необходимым для организации совместно с правительством эффективной поддержки на низовом уровне деятельности, непосредственно осуществляемой в интересах малоимущих групп населения как в сельских, так и в городских районах. Прямое и эффективное участие местных НПО и добровольцев в мероприятиях по техническому сотрудничеству в значительной мере способствовало успешному применению соответствующих подходов на уровне общин.

12. Одна из основных характеристик проектов в области ликвидации нищеты заключается в уделении основного внимания разработке на экспериментальной основе таких моделей и подходов, которые могут применяться в других местах либо самим правительством, либо другими донорами. Некоторые из разработанных в рамках страновой программы моделей и подходов берутся на вооружение правительствами, а также используются другими донорами при проведении их собственных мероприятий.

13. Хотя основные результаты проектов проявлялись главным образом на местном уровне, тем не менее некоторые из них имели значение и для национальной политики. Последние инициативы в области разработки программ должны содействовать обеспечению более широких возможностей для воздействия на политику в национальном масштабе.

14. Определенный важный успех был достигнут в деле установления концептуальных и оперативных связей не только между проектами в рамках этой программы, но и мероприятиями других доноров. Поэтому можно сказать, что программа в области ликвидации нищеты – это не просто совокупность индивидуальных проектов, а инициатива по широкому охвату населения и

обеспечению взаимосвязи с мероприятиями других доноров с целью повышения общей результативности.

15. Для обеспечения в дальнейшем большей эффективности мероприятий в области ликвидации нищеты необходимо уделять должное внимание следующим направлениям деятельности: применению программного подхода; улучшению координации деятельности правительственных учреждений; уделению большего внимания организационным и социальным аспектам; и учету потребностей в повторении экспериментальных проектов. При этом эффективное сотрудничество будет устанавливаться по мере того, как НПО и правительственные учреждения ближе познакомятся с их тематикой и формами оперативной деятельности.

#### Развитие экспорта ненефтяных продуктов

16. В четвертую страновую программу был включен целый ряд проектов, осуществлявшихся в рамках программы содействия развитию ненефтяного экспорта, многие из которых были завершены. Остальные проекты связаны с развитием торговли, туризма и частного сектора, что содействовало обеспечению общей направленности в рамках программы. В этом секторе применялся такой программный подход, который способствовал повышению эффективности оказываемой помощи. Хотя проекты в области торговли и туризма в целом были очень важными и эффективными с точки зрения политики, в ходе их реализации возникли некоторые проблемы, связанные с созданием потенциала.

17. Представляется, что оказываемая в секторе торговли помощь является эффективной; возможности же для повышения этой эффективности будут расширены при завершении правительством работы над национальной программой в области экспортной торговли нефтяными продуктами, которая разрабатывается при поддержке ПРООН. Это должно обеспечить четкую программную основу для разработки в будущем мероприятий по оказанию помощи. В области туризма ПРООН занимает особую позицию ввиду ее существенного вклада за все эти годы: она является основным донором в этой области.

18. Особые трудности возникли при разработке и осуществлении проектов, нацеленных на оказание непосредственной поддержки частному сектору. Эти трудности, проявляющиеся в проектных недочетах и сбоях в работе механизмов исполнения проектов, возможно, говорят об отсутствии у ПРООН опыта в этой области. В будущем помощь будет оказываться более опосредованно, например, путем создания условий, способствующих проведению мероприятий в интересах частного сектора.

#### Развитие инфраструктуры

19. Программа развития инфраструктуры является не отдельной программой, характеризующейся высокой степенью внутренней последовательности и согласованности мероприятий, а скорее состоит из нескольких групп проектов и ряда отдельных

проектов. Основные группы проектов осуществляются в области гражданской авиации, базового образования, развития людских ресурсов, подготовки к стихийным бедствиям и управления.

20. ПРООН давно осуществляет мероприятия в секторе гражданской авиации, на нужды которого правительство выделило крупные средства по линии совместного финансирования. В рамках нескольких реализуемых проектов возникали определенные оперативные трудности, причем из-за отсутствия подготовленного персонала, возможно, не будут достигнуты многие цели, связанные с созданием потенциала.

21. Реализуемые в области базового образования проекты либо характеризовались высокой эффективностью, либо обеспечивали широкие возможности для этого. Однако проекты, нацеленные на традиционное развитие людских ресурсов в области ухода за больными и телекоммуникаций, не оправдали полностью первоначальных надежд. Кроме того, ПРООН играет активную роль в области ликвидации последствий стихийных бедствий в стране, которая подвержена им. Необходимо отметить, что для оказывавшейся в течение этого десятилетия помощи характерны многие элементы мероприятий по предоставлению помощи в рамках программ. Проект в области предупреждения злоупотребления наркотиками является свидетельством того, что ПРООН может вести работу с общинными группами и НПО и что разработанные модели предупреждения злоупотребления наркотиками, по-видимому, обладают солидной основой для их устойчивого воспроизведения в других местах. Проект, предусматривавший оказание содействия в комплексном развитии городской инфраструктуры, в значительной мере способствовал созданию потенциала на уровне провинций. С точки зрения его повторение необходимо отметить, что разработанные в ходе этого проекта модели, процедуры и руководства могут быть использованы по всей стране.

#### Защита окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов

22. Четвертой страновой программе были присущи медленные темпы осуществления с точки зрения оперативной деятельности и договоренностей между правительством и ПРООН по вопросам оказания помощи в области защиты окружающей среды и рационального использования природных ресурсов. Однако это положение было в значительной мере исправлено в результате проведения консультаций, что дало возможность организовать несколько новых мероприятий. Некоторые из них имеют важное значение с точки зрения их потенциального воздействия и масштабов последующей деятельности. Некоторые из этих проектов в рамках последующей деятельности в области планирования и улучшения санитарного состояния окружающей среды по линии Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию (ЮНЕСЕД) создают также возможности для применения более целенаправленного подхода в рамках программ к вопросам развития в будущем технического сотрудничества не только с ПРООН, но и другими донорами. Программные инициативы позволили разработать небольшую группу проектов в области окружающей среды, касающихся прежде всего вопросов разработки политики и управления программами и позволяющих повысить общую результативность. Одной из важных черт этих различных инициатив является также обеспечение участия общин и государственного сектора в качестве стратегий практической реализации проектов. Учтены также важные аспекты деятельности по созданию потенциала.



23. Реализуемые в настоящее время два проекта в области национальной политики использования водных ресурсов и контроля за загрязнением морской среды характеризуются высокой степенью эффективности с точки зрения получаемых результатов и их использования. Кроме того, в настоящее время вопросам окружающей среды уделяется намного больше внимания при разработке проектов в рамках других программных направлений деятельности.

#### Управленческое развитие

24. Большинство проектов в рамках программы управленческого развития отвечали непосредственным потребностям правительства и, как правило, были эффективными с точки зрения результатов, и их применения, несмотря на пробелы в разработке некоторых из них. Ряд проектов носил технический характер, и в рамках этих проектов основное внимание уделялось внедрению и использованию компьютеризированных систем информации. Эти системы, устанавливаемые в отдельных учреждениях способствуют созданию организационного потенциала и, вероятно, обеспечат получение устойчивых результатов. Однако отсутствие зачастую должного внимания вопросам технического обеспечения систем может поставить под угрозу такие устойчивые результаты в долгосрочном плане. Надо отметить, что правительство оказывало поддержку на высоком уровне в целом небольшому числу осуществляемых проектов, в рамках которых были достигнуты или, как ожидается, будут достигнуты результаты, которые будут учитываться при формировании политики. Хотя к числу завершенных на данный момент проектов в основном относились отдельные проекты, не характеризовавшиеся внутренней взаимосвязью (несмотря на то, что некоторые из них были связаны с деятельностью, осуществляемой другими донорами), последняя инициатива в области разработки программ должна обеспечить основу для будущего планирования мероприятий ПРООН в области сотрудничества с целью поддержки реформ в государственном секторе и в области управления.

#### Содействие обеспечению занятости

25. Хотя осуществляемые национальные проекты и характеризовались положительными результатами, прогресс в создании потенциала в области планирования занятости был незначительным. Проекты на местах в области обеспечения занятости и развития небольших предприятий, осуществляемые собственными силами, характеризовались эффективными результатами в разработке моделей, обладающих хорошим потенциалом для воспроизведения в других условиях. Важно отметить, что эти модели продемонстрировали возможность участия НПО, местных организаций по подготовке кадров и национальных добровольцев в реализации правительственных программ в области обеспечения занятости. В настоящее время следует уделять особое внимание достижению стабильных результатов в рамках проектов и возможности их осуществления в других условиях.

26. Поскольку занятость имеет важное значение для многих секторов, основные проблемы возникали в области организационной координации и создания потенциала. В этой связи следует отметить, что при разработке и подготовке проектов недооценивались проблемы этого характера, что часто приводило к подготовке слишком амбициозной проектной документации.

### Разработка технологий

27. Программа по разработке технологий – это не последовательная комплексная программа, а совокупность отдельных проектов, большинство из которых осуществлялось в рамках предыдущей страновой программы. Они охватывали самые различные направления деятельности – сельское хозяйство, промышленность, науку и технику, – и предусматривали применение научной технологии в качестве одного из важных компонентов. Одни из них были очень эффективными, другие же вызвали сожаление с точки зрения результатов и их использования и достижений целей в области создания потенциала. Хотя в настоящее время слишком рано оценивать их результативность, тем не менее, хочется отметить, что некоторые текущие проекты тесно взаимосвязаны с политикой правительства и его приоритетами в области развития научно-технического потенциала.

### Региональное развитие

28. Соответствующие усилия в области технического сотрудничества предпринимались в поддержку политики и инициатив правительства по обеспечению децентрализованного развития. В частности, ПРООН в течение многих лет оказывала существенную помощь удаленной провинции Ириан Джайа, обеспечивая надлежащую поддержку различных мероприятий. Хотя нельзя считать все мероприятия успешными, тем не менее, на провинциальном уровне был отмечен заметный интерес к таким мероприятиям. Было установлено, что разработка проектов и определение форм их осуществления требуют уделения особого внимания в пограничных провинциях Восточной Индонезии, поскольку существующие в этих районах трудности могут в значительной степени сдерживать ход их осуществления. ПРООН смогла продемонстрировать, что она способна поддерживать проекты в области развития, осуществляемые на низовом уровне и при широком участии населения в наиболее отдаленных и находящихся в неблагоприятном положении районах Индонезии. Однако это было связано с большими затратами, при этом до сих пор нет ответов на вопросы об устойчивости результатов реализуемых проектов. При исполнении проектов в области регионального планирования особо ощущаются потребности в механизмах организационной координации, удовлетворить которые не всегда возможно. Представляется, что эти потребности в большей степени ощущаются на центральном, чем провинциальном или районном уровне. В рамках прошлых, текущих и планируемых проектов регионального развития создаются прямые и косвенные связи и формируются механизмы сотрудничества, что способствует созданию основы для будущих программных инициатив.

#### D. Направления деятельности, представляющие особый интерес для Совета управляющих

### Создание потенциала

29. Создание потенциала является одним из наиболее важных направлений деятельности программы и конкретной целью многих проектов в рамках всех восьми направлений программной деятельности. Заметный прогресс в деле создания потенциала был достигнут особенно в тех областях деятельности, в которых ПРООН принимала участие в течение относительно продолжительного периода времени. Например, это касается туризма – области, развитию которой правительство придавало приоритетное значение и в которой ПРООН традиционно была главным источником технического сотрудничества. В целом меры по созданию потенциала особенно способствовали наращиванию организационного технического потенциала. Существенные результаты были также достигнуты в рамках некоторых практических проектов по созданию потенциала в области ликвидации нищеты, в ходе которых проводились мероприятия по оказанию

технической помощи, в значительной мере способствовавшие созданию общинных организаций и низовых учреждений. Следует отметить, что успех в создании потенциала был также заметнее на уровне провинций.

30. Признавая, что создание потенциала является одним из важных элементов самообеспечения, правительство и ПРООН будут предпринимать с этой целью согласованные усилия. Особое внимание будет уделяться вопросам создания потенциала в рамках разработки и осуществления проектов, поскольку в прошлом миссии по составлению проектов были слишком амбициозными в своем понимании того, что можно достичь в относительно короткие промежутки времени и на протяжении всего периода реализации индивидуальных проектов. Правительство предпримет более активные усилия для подготовки необходимого квалифицированного персонала, отсутствие которого зачастую затрудняет осуществление мероприятий по созданию потенциала.

#### Развитие людских ресурсов

31. Активное внедрение концепции развития людских ресурсов ограничивалось отсутствием оперативного определения и четких руководящих принципов в отношении разработки программ. Тем не менее четвертая страновая программа была, несомненно, в наибольшей степени ориентирована на развитие людских ресурсов, чем любая другая программа, осуществлявшаяся когда-либо ПРООН за все время ее деятельности в Индонезии. Значительная доля ресурсов программы была выделена на мероприятия по повышению благосостояния и уровня жизни наиболее бедных слоев населения, иногда в некоторых наиболее удаленных и находящихся в наиболее неблагоприятном положении регионах страны. Поэтому меры по развитию людских ресурсов особенно тесно связаны с программами в области ликвидации нищеты и обеспечения занятости, нацеленными на повышение качества жизни. Многие из этих проектов являются очень эффективными с точки зрения создания низовых организаций и обеспечения соответствующих возможностей для общинных групп. Особого внимания заслуживают вопросы устойчивости их результатов и потенциального воспроизведения в других районах.

#### Участие женщин в процессе развития

32. В последние два года предпринимались различные инициативы в поддержку деятельности правительства по более эффективному учету женской проблематики в процессе развития. Хотя в рамках некоторых проектов женщины рассматривались в качестве единственных бенефициариев по достижении различных результатов, многие другие проекты, например в области водоснабжения и санитарии, первичного медико-санитарного обслуживания, обеспечения железобогатенными продуктами питания, включали конкретные компоненты в интересах женщин. Во многих проектах в области ликвидации нищеты вопросам вовлечения женщин в процесс развития также уделялось должное внимание. Различные другие учреждения предпринимали активные усилия в деле вовлечения женщин в процесс развития и обеспечения координации осуществляемой ими деятельности в этой области.

33. Правительство подтвердило свое обязательство содействовать учету женской проблематики в процессе национального развития. Однако было признано наличие некоторых трудностей в выполнении этого обязательства в рамках конкретных проектов технического сотрудничества в области планирования развития с учетом женской проблематики. Отмечалось, что при планировании будущей деятельности особое внимание необходимо уделять оценке предпринятых ранее усилий по вовлечению женщин в процесс развития. Правительство и ПРООН только что завершили совместную оценку различных проектов, нацеленных на обеспечение доходов женщин. Правительство, ПРООН и Международная организация труда (МОТ) недавно провели еще одно

соответствующее исследование, касающееся всеобъемлющей стратегии в области обеспечения занятости женщин. Эти исследования призваны обеспечить основу для планирования будущей деятельности.

### ВИЧ/СПИД

34. Правительство проявляет решительную и все возрастающую приверженность проблемам предупреждения ВИЧ/СПИДа и борьбы с ним; определенное время ВОЗ/ПРООН оказывали содействие национальной программе борьбы со СПИДом. По просьбе правительства ПРООН в настоящее время оказывает содействие в разработке национальной стратегии и плана действий в целях борьбы с ВИЧ/СПИДом на основе интеграции секторальных планов. В соответствии с этим был разработан и вскоре будет утвержден финансируемый по линии ПРООН проект, связанный с участием других доноров и текущей деятельностью НПО и частного сектора. Технический опыт, накопленный в рамках регионального проекта ПРООН по вопросам ВИЧ/СПИДа, а также в рамках текущей программы ВОЗ в Индонезии, будет использоваться и учитываться в рамках этого проекта, который даст возможность ПРООН оказать содействие правительству в разработке национальной политики в области составления программ.

### Программный подход

35. В деле применения программного подхода был достигнут незначительный прогресс из-за неопределенностей, касающихся основных потребностей и процедур применения этого подхода, а также отсутствия четких руководящих принципов в области программирования, тем не менее существенно расширились возможности его применения благодаря недавно предпринятым инициативам по вопросам программирования в таких областях, как политика и планирование в области торговли, организация работ в случае стихийных бедствий, развитие людских ресурсов в интересах долгосрочного устойчивого развития, ВИЧ/СПИД, а также обеспечение самостоятельной занятости и развитие малых предприятий. Его применению будет содействовать планируемый выпуск штаб-квартирой ПРООН оперативных руководящих принципов в отношении программного подхода. В целях придания этому подходу оперативного характера в будущем будут проведены непосредственные консультации между правительством и ПРООН.

### Исполнение проектов на национальном уровне

36. В деле осуществления проектов на национальном уровне был достигнут значительный прогресс. По состоянию на апрель 1993 года в рамках четвертой страновой программы на национальном уровне осуществлялись 29 проектов, на которые приходилось 28 процентов от общего объема утвержденных бюджетных средств на данный

программный период. Кроме того, правительство выразило готовность осуществить 13 и 20 разрабатываемых проектов. Предусмотренные для этого ассигнования составляют 77 процентов от общего объема бюджетных средств на осуществление экспериментальных проектов.

37. Достижению дальнейшего прогресса в этой области способствует ряд вспомогательных мер. Некоторые правительственные учреждения-исполнители знакомы с правилами и процедурами ПРООН в области закупок, найма, заключения субподрядов, представления докладов и отчетов в целях преодоления этой проблемы. При содействии Программы по подготовке кадров в области развития и планирования в области коммуникации для Азии и Тихого океана ПРООН и правительство разработали руководство по вопросам управления осуществляемыми на национальном уровне проектами. Периодически также проводятся краткосрочные учебные курсы в целях профессиональной подготовки правительственных должностных лиц, занятых в рамках осуществляемых на национальном уровне проектов.

38. Как было установлено, технические вспомогательные услуги специализированных учреждений Организации Объединенных Наций (в частности, оказываемые в рамках ОТС-2) имеют решающее значение для поддержания технического качества осуществляемых на национальном уровне проектов. В этой связи будут приняты меры для расширения сферы использования этого механизма.

39. Между правительством и ПРООН будут проводиться дальнейшие консультации в целях рассмотрения вопросов создания специальных организационных механизмов в рамках государственных органов управления в целях содействия расширению масштабов осуществляемых на национальном уровне проектов. Будет также изучена возможность разработки финансируемой за счет ПРООН программы в поддержку административных услуг и услуг в области закупок, оказываемых осуществляемым на национальном уровне проектам.

#### Последующие соглашения в отношении вспомогательных расходов учреждений

40. Было начато успешное внедрение сложной системы обеспечения технических услуг (ОТС-1 и ОТС-2) и административных и оперативных услуг (АОС). В настоящее время успешно внедряется ОТС-1; на двухгодичный период 1994-1995 годов утверждено предполагавшееся использование финансирования ОТС-1. Хотя масштабы использования ОТС-2 были ограниченными, планируется более активное использование этого механизма в качестве важного средства обеспечения качества осуществляемых на национальном уровне проектов, что отмечалось в предыдущем разделе.

#### Неправительственные организации

41. Особо впечатляющим был рост масштабов участия НПО в широком спектре проектов, и достигнутые в этой области успехи можно рассматривать в качестве одного из главных достижений четвертой страновой программы. Помимо обеспечения активного участия НПО, в частности в осуществлении общинных и низовых проектов в области уменьшения остроты бедности и обеспечения самостоятельной занятости, было начато также осуществление специальных проектов НПО, которые направлены на расширение

сотрудничества между НПО, а также между сообществом НПО, частным сектором, правительством и ПРООН. После преодоления первоначальных проблем, эти проекты в настоящее время используются для достижения ряда полезных целей.

#### Техническое сотрудничество между развивающимися странами

42. Индонезия уже давно выступает в поддержку сотрудничества по линии "Юг-Юг" и является активным сторонником технического сотрудничества между развивающимися странами (ТСРС). При поддержке ПРООН успешно завершены два проекта в области ТСРС, и недавно начато осуществление третьего проекта. Эффективность третьего этапа будет еще больше повышена за счет разработки критериев деятельности и показателей успешного осуществления проектов, что позволит проводить более эффективную оценку количественных и качественных результатов проекта. Опыт, приобретенный в рамках указанного третьего этапа, будет использован в ходе планирования будущих мероприятий в области ТСРС.

#### Добровольцы Организации Объединенных Наций

43. Использование специалистов по линии Добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) оказалось эффективным средством осуществления ряда проектов в рамках четвертой страновой программы. В настоящее время используются как специалисты ДООН, так и полевые сотрудники национальных служб развития (НСР). За прошедшие годы возросло число индонезийских граждан, которые занимают должности, традиционно заполняемые специалистами ДООН. Учитывая предполагаемый спрос, в течение последующих двух лет предполагается воспользоваться услугами 10 специалистов ДООН. Возможности дальнейшего расширения Программы НСР в Индонезии являются значительными. Недавно был утвержден осуществляемый при поддержке ПРООН проект, предусматривающий направление 20 специалистов ДООН/полевых сотрудников НСР в некоторые наименее развитые районы восточной части Индонезии в целях осуществления на уровне деревень соответствующих мероприятий на основе подхода к проблемам развития с позиций использования низовых структур.

#### Е. Координация и мобилизация помощи

44. Правительство несет основную ответственность за координацию внешней помощи при поддержке Консультативной группы по Индонезии, под руководством Всемирного банка. В соответствии с пожеланиями правительства роль ПРООН в деле координации помощи в основном состоит в улучшении координации сотрудничества учреждений системы Организации Объединенных Наций. В этих целях было создано несколько межучрежденческих групп, которые занимаются такими вопросами, как занятость, окружающая среда, роль женщин в развитии, безопасное материнство и городские трущобы, и у каждой из которых имеется конкретно определенное специализированное учреждение Организации Объединенных Наций, действующее в качестве посредника. Основная цель создания этих групп состоит в обеспечении более эффективного обмена идеями в отношении программ и проектов в целях определения относительных сравнительных преимуществ системы развития Организации Объединенных Наций, а также возможностей подготовки совместного ситуационного анализа, совместного финансирования и совместного несения расходов и, в конечном счете, совместного программирования.

45. В этом контексте необходимо подготовить записку по вопросам страновой стратегии для системы развития Организации Объединенных Наций. Она будет основываться на политике, приоритетах и стратегиях правительства в области развития в соответствии с официальными

руководящими принципами политики государств и шестым пятилетним планом развития на период 1994-1998 годов.

46. ПРООН смогла сыграть особо активную и эффективную роль в координации усилий иностранных учреждений в деле оказания чрезвычайной помощи после землетрясения в районе Флорес в декабре 1992 года. Кроме того, было также создано несколько неофициальных групп доноров, в состав которых вошли не только представители специализированных учреждений Организации Объединенных Наций, но также и представители двусторонних и многосторонних организаций, а также, в некоторых случаях, представители правительства. На этих заседаниях, часть которых проходит под председательством представителя-резидента/координатора-резидента ПРООН, рассматривались такие вопросы, как организация работ в случае стихийных бедствий, ВИЧ/СПИД, народонаселение, водоснабжение и санитария, проблемы городов и политика централизации.

47. С начала осуществления четвертой страновой программы правительство заявляло о том, что в рамках мобилизации ресурсов оно не будет впредь нести совместных расходов, за исключением особых обстоятельств, затрагивающих государственные предприятия. ПРООН продолжала свою активную деятельность по мобилизации ресурсов путем заключения подрядов с крупными существующими и потенциальными двусторонними и многосторонними донорами. В результате этих дискуссий недавно было достигнуто одно конкретное соглашение о совместном покрытии расходов; в настоящее время идет процесс активного изучения других выявленных возможностей.

### III. ОПЕРАТИВНЫЕ ВОПРОСЫ

#### A. Разработка и утверждение программ/проектов

48. Были определены недостатки в деле разработки программ/проектов, в результате чего проекты были существенно скорректированы, что порой было связано с сокращением масштабов деятельности, а также с расширением сферы осуществления проектов. Значительные затруднения возникли с определением квалифицированных консультантов для подготовки качественных проектов и проектных документов. К числу характерных особенностей плохих проектов относятся: слишком амбициозные задачи и планы; недооценка сложностей, связанных с достижением целей, касающихся создания потенциала и организационных структур; недостаточный учет социально-экономических условий целевых групп; нереалистичные организационные меры; и недостаточный охват таких вопросов информационно-пропагандистской деятельности ПРООН, как роль женщин в процессе развития и окружающая среда. В целях решения этой проблемы будут приняты следующие меры: расширение участия соответствующих правительственных учреждений на стадии разработки программы/проекта; тщательное рассмотрение и уяснение конкретных особенностей организационного механизма; обеспечение более реалистичных сроков разработки проектов на основе более широкого использования помощи на

подготовительном этапе, а не краткосрочных миссий; всемерное использование технического опыта и возможностей специализированных учреждений Организации Объединенных Наций на этапе разработки проектов.

49. Хотя данные, касающиеся утвержденных проектов, не носят обобщающего характера, экспериментальные данные свидетельствуют о наличии тенденции к осуществлению меньшего числа более крупных проектов. Правительство и ПРООН предпримут согласованные усилия для продолжения деятельности в этом направлении, которым будет содействовать применение программного подхода.

#### В. Осуществление проектов

50. К числу основных трудностей, возникших при осуществлении проектов, относились: определение квалифицированных экспертов и консультантов; недостаточная поддержка партнеров как в плане наличия соответствующих сотрудников организаций-партнеров, так и государственных средств на осуществление проекта; задержки с оформлением кандидатур экспертов; и межсекторальная координация. Правительство и система Организации Объединенных Наций предпримут более активные усилия по обеспечению необходимого квалифицированного персонала по проектам. В то же время предпринимаются различные меры по обеспечению эффективной передачи "ноу-хау" и созданию необходимых возможностей. К их числу относятся: организация периодических краткосрочных визитов международных консультантов; более широкое использование национальных консультантов; и заключение двусторонних соглашений с соответствующими учреждениями, обеспечивающих непрерывный и систематический доступ к технической информации и "ноу-хау". На этапе разработки проектов как правительство, так и ПРООН будут уделять больше внимания обеспечению надлежащих бюджетных средств партнеров, а также их своевременной выплате.

51. Правительство отдает себе отчет в сохраняющейся проблеме задержек с оформлением кандидатур экспертов; в ходе ССО на этот вопрос вновь обращалось внимание. В целях исправления создавшегося положения правительство в марте 1993 года пересмотрело процедуру оформления экспертов. Предполагается, что это позволит улучшить положение.

52. Межсекторальная координация была определена в качестве одной из основных проблем при осуществлении проектов. Поскольку наблюдается общая тенденция к использованию многосекторального подхода к вопросам развития, этот вопрос заслуживает весьма тщательного рассмотрения. ПРООН обеспечит уделение этому вопросу надлежащего внимания.

53. Как правительство, так и ПРООН подтвердили важность контроля и оценки. Правительство планирует укрепить свои организационные механизмы по проведению систематического контроля и оценки на национальном, провинциальном и районном уровнях. ПРООН готова оказать правительству содействие в этих усилиях.



#### IV. ПЛАН ДЕЙСТВИЙ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПОСЛЕДУЮЩИХ МЕРОПРИЯТИЙ

##### A. Осуществление программ в оставшийся период реализации четвертой страновой программы

54. Принимая в расчет утвержденные бюджеты, предполагаемые добавления и расширение сферы осуществления утвержденных проектов и экспериментальные проекты, на программирование новых мероприятий в рамках остающейся части четвертой страновой программы выделено всего лишь 4,2 млн. долл. США. Будет незамедлительно проведен обзор всех разрабатываемых проектов, и будут рассмотрены новые предложения в целях использования остающихся средств. В соответствии с соглашением, достигнутым на состоявшемся в октябре 1992 года втором ежегодном совещании по проведению обзора, они будут использованы главным образом для ослабления остроты проблемы бедности и охраны окружающей среды, а также рационального использования природных ресурсов. Две рабочие группы в составе представителей правительства/ПРООН, которые были созданы для осуществления деятельности в этих двух программных областях, в ближайшие два месяца проведут заседания в целях обсуждения новых программ/проектов, которые будут осуществлены за счет использования остающихся ресурсов.

55. Несмотря на достигнутый ощутимый успех, было признано, что вопрос дублирования никогда не подвергался серьезной оценке. Почти одна треть осуществляемых и разрабатываемых проектов носит экспериментальный характер и касается, прямым или косвенным образом, разработки моделей и подходов, которые могут быть продублированы в других областях правительствами или другими донорами. Поэтому было принято решение о необходимости проведения оценки опыта, приобретенного в области дублирования, в целях извлечения необходимых выводов для разработки проектов в будущем. Будут приняты незамедлительные меры для проведения этой оценки.

56. Ввиду успешного осуществления технического сотрудничества на предынвестиционном этапе в прошлом правительство подтвердило свои намерения продолжать использовать фонды ПРООН в этой области. Как упоминалось выше, будут также проведены консультации между правительством и ПРООН в целях обсуждения конкретных мер в поддержку дальнейшего расширения национального механизма по осуществлению проектов.

##### B. Направление деятельности в будущем

57. Было начато предварительное обсуждение целесообразности уделения основного внимания тематическим и географическим аспектам сотрудничества ПРООН в будущем, при этом, однако, учитывалось, что эти вопросы необходимо более тщательно изучить в ходе подготовки к пятой страновой программе. Хотя были признаны преимущества уделения основного внимания меньшему числу программных областей, как правительство, так и ПРООН высказались за необходимость сохранения гибкости также и в вопросах поддержки и других важных мероприятий. Для обеспечения такой гибкости будет, возможно, зарезервировано около 15 процентов ресурсов, с помощью которых можно было бы охватывать находящиеся на заключительном этапе разработки проекты по вопросам политики, в осуществление которых ПРООН хотело бы принимать более активное участие. Правительство считает, что относительно незначительная поддержка ПРООН может привести к ценным результатам на таких начальных этапах разработки политики и планирования.

58. Одно из замечаний, высказанных правительством по вопросу географического распределения проектов, состоит в том, что, поскольку многие другие доноры оказывают все более активную

поддержку различным мероприятиям в области развития в восточных районах Индонезии и других районах, необходимо провести тщательную оценку того, следует ли ПРООН также активизировать свою помощь в конкретном географическом районе. При рассмотрении целесообразности подхода с учетом географических аспектов важным элементом является вид проекта. Например, находящиеся на заключительном этапе разработки проекты и проекты по вопросам политики будут естественно осуществляться на национальном уровне. С другой стороны, осуществление экспериментальных и показательных проектов можно было бы сосредоточить в ограниченном географическом районе.

59. Этот вопрос и многие другие вопросы, касающиеся будущего, будут подробно обсуждены в контексте разработки пятой страновой программы. Осуществление этого мероприятия начнется во второй половине 1993 года.

#### v. ВЫВОДЫ

60. В документе, касающемся общих вопросов, и в настоящем докладе содержится большое число выводов и рекомендаций относительно широкого круга аспектов четвертой страновой программы. Ниже приводится резюме основных выводов и рекомендаций.

##### Выводы

- a) Четвертая страновая программа сохраняет свою актуальность с точки зрения приоритетов и потребностей правительства в области развития и играет в этой связи важную роль;
- b) в целом четвертая страновая программа является эффективной с точки зрения своей структуры и направленности;
- c) считается, что проекты в рамках четвертой страновой программы в целом обладают весьма высоким уровнем эффективности в плане их результативности и использования;
- d) хотя указанная страновая программа меньше, чем ряд других осуществляемых в стране страновых программ, были приняты меры по обеспечению взаимодействия между программами и проектами других доноров в качестве средства повышения общей эффективности и результативности;
- e) в четвертой страновой программе надлежащим образом отражены особые потребности Совета управляющих, включая такие вопросы, как создание потенциала, развитие людских ресурсов, роль женщин в развитии и ВИЧ/СПИД. Хотя в рамках применения программного подхода были достигнуты незначительные успехи, в частности из-за отсутствия универсально применимых руководящих принципов, возможности его применения значительно возросли благодаря недавним инициативам в области программирования. В деле осуществления проектов на национальном уровне был достигнут значительный прогресс. Правительство и ПРООН примут дополнительные вспомогательные меры в целях дальнейшего расширения сферы осуществления проектов на национальном уровне при все более широком использовании технических возможностей специализированных учреждений Организации Объединенных Наций. Все более широко и эффективно использовались такие механизмы, как ТСРС, сотрудничество с НПО и использование специалистов ДООН;

f) в соответствии с пожеланиями правительства ПРООН сыграла полезную роль в деле координации помощи, главным образом в улучшении координации деятельности специализированных учреждений Организации Объединенных Наций. Хотя перспективы мобилизации ресурсов ограничены, некоторые возможности в этой области в настоящее время активно разрабатываются;

#### Рекомендации

g) было признано, что правительство и ПРООН в согласованном порядке рассмотрят оперативные вопросы, включая недостатки в деле разработки проектов, определение квалифицированных экспертов, недостаточную поддержку партнеров, задержки с оформлением экспертов и отсутствие надлежащей межсекторальной координации;

h) будут приняты незамедлительные меры в целях пересмотра разрабатываемых проектов и программирования остающихся ресурсов. Будет проведена оценка экспериментальных проектов и возможностей их дублирования, с тем чтобы извлечь уроки для разработки проектов в будущем;

i) дискуссии по вопросу о целесообразности тематической и географической направленности сотрудничества ПРООН будут проведены в контексте разработки пятой страновой программы.

61. Правительство подтвердило то важное значение, которое оно придает ПРООН как учреждению, выполняющему ключевую роль в области технического сотрудничества в Индонезии, в частности на нынешнем решающем этапе развития страны.

Приложение

## СВОДНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ ДАННЫЕ

## I. РЕСУРСЫ

	<u>В долл. США</u>	<u>В долл. США</u>
A. <u>Ресурсы, имеющиеся на период осуществления страновой программы</u>		
ОПЗ		50 833 548
Смета совместных расходов		12 137 006
Совместное финансирование программ		<u>2 412 670</u>
Итого		65 383 224 <u>a/</u>

B. ОбязательстваУтвержденные бюджеты по программам/проектам b/

Утвержденные и выделенные ОПЗ	48 286 604	
Утвержденные, но не выделенные ОПЗ	<u>1 390 149</u>	49 676 753
Утвержденные и выделенные совместные ресурсы	12 137 006	
Утвержденные, но не выделенные совместные ресурсы	<u>                  -</u>	12 137 006

Разрабатываемые программы/проекты

ОПЗ	17 035 890	
Совместные расходы <u>                  -</u>		<u>17 035 890</u>
Итого		78 849 649

C. Остаток ресурсов для дальнейшего программирования

ОПЗ	(13 466 425)
Совместные расходы	<u>                  -</u>
Остаток имеющихся ресурсов	(13 466 425) <u>c/</u>

a/ По сравнению с 74 197 407 долл. США, которые первоначально предусматривались для четвертой страновой программы; сокращение расходов обусловлено 75-процентным ограничением программ в рамках ОПЗ.

b/ "Утвержденные и выделенные" относятся к тем программам и проектам, которые были утверждены Комитетом по решениям или Бюро КОП и в отношении которых имеются подробные заверенные документы и бюджеты. "Утвержденные, но невыделенные" относятся к остатку средств, имеющихся для осуществления программы или проекта, которые еще не отражены в конкретных статьях бюджета.

c/ Эта цифра представляет собой чистый остаток ОПЗ и имеющихся совместно используемых ресурсов плюс совместное финансирование программ минус утвержденные и выделенные/невыделенные ОПЗ и финансирование совместных расходов минус разрабатываемые ОПЗ и совместные расходы.

11. ПРЕДЛАГАЕМОЕ (П) И ФАКТИЧЕСКОЕ (Ф) РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ ПО ОСНОВНЫМ ОБЛАСТЯМ

Основные области	ОПЗ/СПЗ		Совместные расходы		Итого		Доля в процентах от общего количества	
	(П)	(Ф)	(П)	(Ф)	(П)	(Ф)	(П)	(Ф)
Ослабление островных проблем бедности	14 482 726	14 863 445	2 113 635	4 434 484	16 596 361	19 297 929	22,4	24,5
Экспорт за исключением нефти	7 062 638	8 411 188	0	0	7 062 638	8 411 188	9,5	10,7
Развитие инфраструктуры	6 034 450	13 286 681	1 500 000	5 261 002	7 534 450	18 547 683	10,1	23,5
Охрана окружающей среды	3 727 754	5 304 663	0	0	3 727 754	5 304 663	5,0	6,7
Подготовка управленческих кадров	7 055 309	6 066 838	2 654 868	40 208	9 710 177	6 107 046	13,1	7,8
Расширение занятости	9 587 873	5 393 591	3 336 793	1 317 514	12 924 666	6 711 105	17,4	8,5
Развитие техники	5 992 456	5 062 638	1 932 420	0	7 924 876	5 062 638	10,7	6,4
Региональное развитие	4 942 631	4 659 755	0	1 029 798	4 942 631	5 689 553	6,7	7,2
Прочие вопросы	0	3 663 844	0	54 000	0	3 717 844	0	4,7
Незапрограммированный резерв	3 773 854				3 773 854		5,1	
<b>ИТОГО</b>	<b>62 659 691</b>	<b>66 712 643</b>	<b>11 537 716</b>	<b>12 137 006</b>	<b>74 197 407</b>	<b>78 849 649</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Примечание

Первоначальная страновая программа включала 11 многосекторальных программ, для которых были предусмотрены условные ассигнования. Однако после проведения первого годового обзора страновой программы в 1991 году правительством и ПРООН решили рационализировать страновую программу, с тем чтобы она включала восемь приоритетных программных областей, с учетом тех замечаний, которые были высказаны Постоянным комитетом по вопросам программы в целях обеспечения более эффективного управления сконцентрированными ресурсами. В результате указанной структурной перестройки страновой программы необходимо было внести коррективы в предлагаемые показатели (колонки П), с тем чтобы можно было провести сопоставление. Следует также помнить о том, что после утверждения страновой программы ряд проектов был перегруппирован в более соответствующие программные области.

## III. ПРЕДПОЛАГАЕМАЯ ДОПОЛНИТЕЛЬНАЯ ПОМОЩЬ ИЗ ДРУГИХ ИСТОЧНИКОВ

	<u>В период разработки страновой программы d/</u> (в долл. США)	<u>В период проведения среднесрочного обзора</u> (в долл. США)
Фонды, управляемые ПРООН	232 046	2 581 776
Прочие ресурсы Организации Объединенных Наций	69 643 604	109 693 604
Ресурсы, не относящиеся к Организации Объединенных Наций	910 000	1 801 000
Итого	<u>70 785 650</u>	<u>114 076 380</u>

---

d/ Эти данные не были представлены в документе, касающемся четвертой страновой программы.

-----