



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

Distr.
GENERAL

DP/1998/3
20 November 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Первая очередная сессия 1998 года
19-26 января 1998 года, Нью-Йорк
Пункт 6 предварительной повестки дня
ПРООН

**ОБЗОР ПОСЛЕДСТВИЙ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ И НЕОСНОВНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ
ДЛЯ ПОЛИТИКИ**

Доклад Администратора

Резюме

Настоящий доклад представляет собой директивную основу деятельности, финансируемой за счет неосновных ресурсов. Хотя основные ресурсы остаются фундаментом финансирования мероприятий ПРООН - и главной целью усилий по мобилизации ресурсов, - неосновные ресурсы имеют непреходящее значение для обеспечения большей предсказуемости процесса финансирования и отдачи в рамках устойчивого развития людских ресурсов (УРЛР). Эта отдача обеспечивается за счет существенного согласования всех мероприятий ПРООН, независимо от источника финансирования. В стратегии "ПРООН 2001 года" первоочередное внимание уделяется укреплению потенциала страновых отделений ПРООН в целях оказания своевременной и качественной поддержки тем странам, в которых осуществляются программы. Эта поддержка позволит правительствам эффективно использовать мобилизуемые на цели УРЛР ресурсы и выступать в роли катализатора процесса осуществления мероприятий самими странами в качестве предпочтительной формы исполнения программ и проектов, поддерживаемых ПРООН. В докладе также рассматривается методология покрытия расходов, связанных с неосновной поддержкой ПРООН.

Администратор просит Исполнительный совет одобрить выдвинутые и предложенные в настоящем документе основные направления.

СОДЕРЖАНИЕ

		<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I.	ЦЕЛЬ И ВВЕДЕНИЕ	1 - 3	4
II.	ОПРЕДЕЛЕНИЕ РОЛИ ПРООН ПУТЕМ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ	4 - 14	4
	A. От технической помощи к сотрудничеству в целях развития	6 - 8	5
	B. Установление новых партнерских отношений в целях развития	9 - 12	6
	C. Выводы и вопросы политики	13 - 14	7
III.	ДИВЕРСИФИКАЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ	15 - 35	7
	A. Тенденции и виды финансирования	15 - 22	7
	B. Роль ПРООН в мобилизации ресурсов	23 - 27	11
	C. Предметная координация всех ресурсов	28 - 31	12
	D. Выводы и вопросы политики	32 - 35	13
IV.	НАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ	36 - 54	14
	A. Формы исполнения и осуществления	36 - 40	14
	B. Меры ПРООН по поддержке национального исполнения и осуществления	41 - 51	15
	C. Выводы и вопросы стратегического характера	52 - 54	18
V.	УПРАВЛЕНИЕ НЕОСНОВНЫМИ РЕСУРСАМИ И РАСХОДЫ	55 - 73	19
	A. Финансовое управление мероприятиями, осуществляемыми за счет неосновных ресурсов	55 - 58	19
	B. Расходы, связанные с поддержкой ПРООН мероприятий, финансируемых за счет неосновных ресурсов	59 - 69	20
	C. Выводы и вопросы стратегического характера	70 - 73	23

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Стр.

Приложения

I.	Обзор директивных решений Исполнительного совета, касающихся финансирования из неосновных ресурсов и возмещения расходов	24
II.	Механизмы возмещения и распределения расходов	27
III.	Общая статистическая информация о взносах по линии неосновных ресурсов	31

I. ЦЕЛЬ И ВВЕДЕНИЕ

1. Сохранение актуальности ПРООН в будущем требует сегодня постоянной поддержки Исполнительным советом преобразований, происходящих на страновом уровне. Администратор надеется, что Исполнительный совет обеспечит руководство и окажет ПРООН горячую поддержку, которая ей необходима для того, чтобы выполнять новые задачи в изменяющихся условиях развития. Если указанные в настоящем докладе проблемы решены не будут, ПРООН не сможет выполнить свою роль глобального координатора или обеспечить поддержку страновых программ и реализацию идей, лежащих в основе ее работы и имиджа.

2. В своих решениях 96/44 и 97/15 Исполнительный совет просил Администратора представить Совету

a) обзор "... всего механизма использования неосновных ресурсов стран-доноров в связи с их финансовым регулированием, обращая основное внимание на их воздействие на основные ресурсы, и ... предпринять усилия с целью обеспечить реальное согласование всех неосновных ресурсов с мандатом и сферами приложения усилий организации и определить роль Совета в этом процессе (96/44);

b) ... анализ последствий процесса управления преобразованиями для дальнейшего курса политики Программы развития Организации Объединенных Наций (в частности, о роли Программы в деле осуществления программ и проектов, национального исполнения и мобилизации ресурсов на местном уровне)" (решение 97/15).

3. В настоящем докладе Администратор удовлетворяет эти просьбы и предлагает Исполнительному совету обсудить связанные с этим вопросы политики. 1998 год обещает стать еще одним важным годом в динамичном процессе преобразований, в котором вопросы финансирования ПРООН, направленности его деятельности, обзора программных механизмов будут стоять в повестке дня Совета. Поэтому Администратор намерен содействовать комплексному обзору Исполнительным советом политики в рамках этих центральных вопросов с помощью настоящего доклада и других документов (прежде всего, DP/1997/16/Add.7, DP/1997/CRP.23, DP/1998/5 и докладов, которые будут представлены в 1998 году по вопросу, связанному с обзором новых программных механизмов и бюджета).

II. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РОЛИ ПРООН ПУТЕМ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

4. Вот уже на протяжении нескольких лет Совет управляющих и Исполнительный совет проводят важные преобразования в политике ПРООН. Действительно, решения Совета управляющих и Исполнительного совета о национальном исполнении, механизмах вспомогательных расходов, соглашениях об управленческих услугах, инициативах в целях преобразований, механизмах программирования и управлении преобразованиями имели в совокупности важное значение для определения новой роли ПРООН. Основные достижения этого процесса включают принятие стратегии устойчивого развития морских ресурсов (УРЛР) в качестве главного мандата ПРООН, поощрение самостоятельности стран путем использования формулы национального исполнения, применение программного подхода, разработку новых механизмов программирования и формирование более стройной

в структурном отношении и подотчетной ПРООН. Эти изменения в политике привели к созданию на страновом уровне более динамичной, целенаправленной и предметной структуры ПРООН.

5. Цель Стратегии "ПРООН 2001" заключается в улучшении потенциала ПРООН по оказанию незамедлительной, быстрой и высококачественной поддержки странам, в которых осуществляются программы, и совершенствовании ее базы знаний и программной политики путем усвоения уроков, извлеченных на страновом уровне. Это будет достигаться за счет делегирования полномочий и размещения ресурсов непосредственно в месте действий; упрощения процедур; внедрения подотчетности за проделанную работу; развития новых партнерских взаимоотношений и укрепления уже установленных партнерских связей; и мобилизации дополнительных ресурсов для осуществления национальных приоритетов.

А. От технической помощи к сотрудничеству в целях развития

6. Ключевым моментом процесса преобразований является то, что мероприятия ПРООН ориентированы на страновой уровень и увязываются с приоритетами национального развития. Это - основа для страновых рамок сотрудничества (СРС), которые также учитывают различные элементы, в том числе результаты конференций Организации Объединенных Наций и решения, принятые межправительственными органами Организации Объединенных Наций; положительные стороны и преимущества ПРООН на страновом уровне (ее "сравнительное преимущество"); взаимодополняемость усилий других партнеров в процессе развития; и наличие ресурсов.

7. ПРООН адаптируется к изменяющимся в странах условиям и изменяющемуся климату сотрудничества в целях развития. Применявшийся ПРООН в 60-х и 70-х годах подход, связанный с технической помощью, был основан на передаче технологии и "ноу-хау" из развитых в развивающиеся страны, реализации секторальных проектов, авансировании основных ресурсов и исполнении и осуществлении мероприятий силами специализированных учреждений Организации Объединенных Наций. Применяемый сегодня ПРООН подход к сотрудничеству в целях развития характеризуется многосекторальными мероприятиями; повышенной координацией усилий под национальным руководством; национальной самостоятельностью; широким использованием национального персонала; участием бенефициариев; повышенным вниманием к результатам и последствиям; обеспечением устойчивости путем развития потенциала и осуществления стратегий ослабления зависимости от внешней помощи; и оптимальным использованием всех возможностей финансирования, имеющихся в распоряжении стран, в которых осуществляются программы.

8. Становые отделения ПРООН находятся на переднем фронте этого процесса преобразований, помогая ПРООН выявлять потребности в изменениях с целью обеспечения постоянной актуальности программ и проектов на страновом уровне. Присутствие ПРООН в странах позволило организации играть ключевую роль в разработке новых форм сотрудничества в целях развития и содействовало налаживанию новых партнерских связей в процессе развития (см. например, Assessment of UNDP (Centre for Development Research, Copenhagen, February 1996). В течение этого периода Исполнительный совет неоднократно подтверждал, что положительные стороны и преимущества ПРООН напрямую связаны с ее присутствием в странах. Соответственно, Совет активно защищал имеющуюся на местах инфраструктуру во время трех очередных

сокращений бюджета, поддерживал децентрализацию и расширил сеть страновых отделений ПРООН путем создания новых отделений.

В. Установление новых партнерских отношений в целях развития

9. Взаимоотношения между ПРООН и странами, в которых осуществляются программы, изменяется от отношений типа "донор-получатель" в сторону расширения партнерства. Правительства не смотрят более на ПРООН лишь как на организацию, финансирующую техническую помощь, скорее, они считают ее партнером и механизмом, способствующим определению, выявлению и удовлетворению потребностей, связанных с развитием. ПРООН предоставляет свой опыт и свою глобальную сеть людских и интеллектуальных ресурсов в распоряжение тех, кто предпринимает на национальном уровне усилия в целях развития. Кроме того, ПРООН помогает мобилизовать из всех имеющихся источников средства в поддержку приоритетов развития тех стран, в которых осуществляются программы. ПРООН помогает укреплять национальный потенциал, содействуя тем самым более широкой координации внешней помощи в общем контексте национальных приоритетов. Эта роль имеет особо важное значение в наименее развитых странах (НРС) и странах с низким уровнем дохода, возможности доступа которых к внешним средствам и управления ими ограничены. Наряду с присутствием ПРООН в странах и ее сетью эти расширенные партнерские взаимоотношения образуют основу для углубления доверия между ПРООН и правительствами тех стран, в которых осуществляются программы.

10. Такое доверие имеет важное значение для выполнения ПРООН своей задачи в тех областях деятельности, в которых отмечается повышенный спрос на беспристрастного партнера и консультанта по вопросам развития, прежде всего в таких важных сферах, как управление, структурная перестройка и различные переходные процессы, включая переход от кризиса к этапу подъема и восстановления; а также преобразования в экономической, социальной и политической областях. В настоящее время ПРООН на деле доказала свои возможности в рамках этих процессов. Доверие, проявляемое к ее страновым отделениям и сотрудникам, а также их профессионализм стали важными факторами в достижении этих позитивных результатов.

11. В настоящее время между ПРООН и другими организациями системы Организации Объединенных Наций и международными финансовыми учреждениями (МФУ) происходит изменение взаимоотношений, которые все больше характеризуются усилением координации (Генеральный секретарь вновь подтвердил роль ПРООН как финансового и управляющего органа системы координаторов-резидентов Организации Объединенных Наций), сотрудничества и стратегических союзов на основе более четкого распределения обязанностей и зачастую параллельного или совместного финансирования мероприятий для достижения более высоких результатов. Процесс реформирования Организации Объединенных Наций и внедрения рамок помощи Организации Объединенных Наций в целях развития (ЮНДАФ), которые обеспечат общую основу для программирования в системе Организации Объединенных Наций, усиливается. ПРООН и специализированные учреждения отходят от традиционных трехсторонних механизмов и используют новые механизмы, предусматривающие участие многих партнеров в рамках национальных программ, ориентированных на удовлетворение потребностей стран. Внутрискановые партнерские связи между ПРООН и МФУ, в частности Всемирным банком, все больше охватывают проведение общих количественных, качественных оценок и сотрудничество в деле координации и осуществления программ на основе совершенствования процесса кредитования. В этом контексте следует отметить, что МФУ высоко оценивают роль ПРООН в увеличении количества предоставляемых ими займов и что с учетом

накопленного опыта Всемирный банк призвал ПРООН изучить пути распространения этой формы сотрудничества на разные страны других регионов, в которых осуществляются программы.

12. Взаимоотношения между ПРООН и двусторонними донорами меняются. На местах укрепление партнерских связей происходит на основе делового сотрудничества и совместного финансирования. Усиление координации политики и повесток дня сопровождается совместным финансированием мероприятий. Некоторые доноры, финансирующие неосновные средства, стремятся сильнее заявить о себе, добиваются большего признания, транспарентности, подотчетности и хозяйственности. Совместное с ПРООН финансирование позволило донорам использовать накопленный ею страновой опыт и ее инфраструктуру на местах для сведения к минимуму расходов и поддержки важных мероприятий при одновременном уменьшении рисков, связанных с осуществлением мероприятий. На основе совместного финансирования проверялись новые подходы к процессу развития до их включения в программы. Это партнерство способствовало объединению ресурсов для осуществления национальных приоритетов и программ.

С. Выводы и вопросы политики

13. Администратор обращает внимание Исполнительного совета на то, что ПРООН при поддержке своего руководящего органа вышла за рамки лишь финансирования и координации технической помощи и стала полноценным партнером в рамках сотрудничества в целях развития. При поддержке Исполнительного совета ПРООН обеспечивала функционирование всей своей глобальной сети, организовывала активную пропаганду и выступала спонсором программ, что отражает новую основную задачу. Сегодняшний имидж ПРООН и механизмы ее функционирования сформировались на основе динамичного и творческого синтеза директивных решений, спроса, опыта и глобального видения. Новаторские подходы и необходимость в преобразованиях были во главе интересов страновых отделений, разрабатывающих практические подходы к мобилизации ресурсов и национальному исполнению на основе укрепления партнерства.

14. Исполнительный совет уже принял много директивных решений, позволяющих ПРООН максимально использовать преимущества своей новой роли в рамках сотрудничества в целях развития и формирующихся партнерских взаимоотношений. Стратегия "ПРООН 2001 года" нацелена на устранение оставшихся ограничений или пробелов в политике и процедурах ПРООН, которые оказывают эффективное и высококачественное воздействие на мероприятия ПРООН. Администратор просит Исполнительный совет оказать ему поддержку в этом процессе.

III. ДИВЕРСИФИКАЦИЯ ФИНАНСИРОВАНИЯ

A. Тенденции и виды финансирования

15. Последовательные циклы программирования и административные бюджеты ПРООН были основаны на предположениях в отношении общего объема основных ресурсов ПРООН. К сожалению, прогнозы в отношении общего объема основных ресурсов сбывались редко. Несмотря на то, что в решениях постоянно подчеркивалась важность обеспечения основных ресурсов (в последний раз она была подтверждена в решениях 95/23 и 97/17 Исполнительного совета), объем основных ресурсов ПРООН уменьшался с 1078 млн. долл. США в 1992 года до 848 млн. долл. США в 1996 году. (См. также DP/1997/CRP.23: "На

пути к устойчивой стратегии финансирования ПРООН", который должен обсуждаться в связи с настоящим докладом.) Ожидается, что общий объем основных взносов на 1997 год сократится еще больше.

16. Неосновное финансирование касается всех ресурсов, управляемых ПРООН и получаемых на конкретные цели. Общий объем неосновных взносов в период 1992 и 1996 годов увеличился с 378 млн. долл. США до 1295 млн. долл. США. Ожидается, что общий объем неосновных ресурсов на 1997 год достигнет уровня 1500 млн. долл. США. В 1996 году примерно 38 процентов неосновных ресурсов были предоставлены традиционными донорами, а 62 процента - правительствами стран, в которых осуществлялись программы.

Таблица 1. Взносы в ПРООН с разбивкой по источникам финансирования, 1992-1996 годы^a

(В млн. долл. США)

	1992 год	1993 год	1994 год	1995 год	1996 год
Целевые фонды	106	73	279	212	292
Покрытие расходов совместно с третьей стороной	103	103	102	81	163
Покрытие расходов совместно с правительством	169	281	445	541	840
Итого, неосновные ресурсы	378	457	826	834	1 295
ПРООН, основные ресурсы	1 078	908	917	927	848

^a Дополнительная цифровая информация об увеличении различных видов неосновных ресурсов приводится в приложении III.

17. В целом среди стран - членов Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития (КСР/ОЭСР) не наблюдается никакой прямой взаимосвязи между объемом основных и объемом неосновных ресурсов, выделяемых ПРООН, поэтому никакой взаимосвязи между сокращением объема основных взносов и увеличением неосновных взносов нет. Те страны, которые увеличили в последние годы свои неосновные взносы также, в целом, поддерживали на соответствующем уровне свои основные ресурсы. И наоборот, страны, сократившие в последние годы свои основные взносы, увеличили свои неосновные взносы незначительно.

18. ПРООН предлагает своим партнерам несколько форм управления неосновными средствами. Основные формы, которые рассматриваются в настоящем обзоре, включают целевые фонды, покрытие расходов совместно с третьей стороной и покрытие расходов совместно с правительствами. (Неосновные средства включают также управляемые ПРООН средства, например, ФКРООН и ЮНИФЕМ, ЮНСО, СУУ и средства из неправительственных источников, которые в настоящем докладе не рассматриваются.) В рамках совместного покрытия расходов взносы делаются непосредственно на программные или проектные мероприятия, поддерживаемые ПРООН. Эти ресурсы управляются ПРООН и полностью отражаются в ее счетах. В рамках целевых фондов доноры обычно передают свои средства в трастовое управление ПРООН в поддержку конкретных тематически или географически определенных целей. ПРООН управляет такими средствами от имени каждого донора, сделавшего взносы, и отчитывается в индивидуальном порядке за все целевые фонды. В рамках стратегии "ПРООН 2001 года" и последующих мероприятий по итогам проведенной в 1996 году оценки мероприятий, финансируемых за счет неосновных средств (Building Development Partnerships through Co-financing (UNDP/Office of Evaluation and Strategic Planning/ (DESP) 1996). В настоящее время ПРООН занимается разработкой новых, упрощенных и децентрализованных механизмов совместного финансирования. Это позволит обеспечить более тесную интеграцию различных источников финансирования в программирование на страновом уровне.

19. Покрытие расходов совместно с правительствами стало в последние пять лет направлением деятельности, в рамках которого отмечается самый большой рост неосновного финансирования, что главным образом присуще странам Латинской Америки. Покрытие расходов совместно с правительствами - это форма, предусматривающая выделение правительством страны, в которой реализуется программа соответствующих финансовых ресурсов на программные мероприятия в рамках РСС. Эти средства могут поступать из бюджета правительства или за счет займов МФУ. Тематическое исследование по Бразилии, представленное в дополнении к настоящему документу (DP/1998/3/Add.1), наглядно иллюстрирует эту форму финансирования. В рамках пятой страновой программы для Бразилии (1992-1996 годы) примерно 55 процентов средств, предназначенных для совместного покрытия расходов, поступило из государственного бюджета, а 45 процентов были получены за счет займа, предоставленного Всемирным банком или Межамериканским банком развития. Покрытие расходов совместно с правительствами является одним из важных проявлений новых форм партнерства между ПРООН, странами, в которых осуществляются программы, и, все чаще, Всемирным банком. Оно также свидетельствует о расширении участия развивающихся стран в программных мероприятиях, осуществляемых в поддержку УРЛР.

20. Другими направлениями деятельности, в рамках которых значительно расширилось неосновное финансирование, являются:

а) неосновное финансирование через индивидуально или совместно управляемые из штаб-квартиры ПРООН целевые фонды в поддержку таких глобальных и региональных приоритетных мероприятий и тем, как программы в области охраны окружающей среды, борьбы с нищетой и управления (например, Потенциал 21, Монреальский протокол, Глобальный экологический фонд (ГЭФ), Инициатива, касающаяся стратегии борьбы с нищетой (ИСН);

б) неосновное финансирование в поддержку стран, находящихся в особых условиях, прежде всего таких стран, как Ангола, Босния и Герцеговина, Гватемала, Камбоджа, Мозамбик и Руанда, и в поддержку Программы помощи палестинскому народу

(ППН). Тут широко используются как финансирование из целевых фондов, так и покрытие расходов совместно с третьей стороной.

21. Как показано в таблице 2, объем неосновного финансирования увеличился во всех регионах. Однако между ними существуют значительные различия в относительной структуре основного и неосновного финансирования, что отражает значительные расхождения между странами. Следует также отметить, что довольно большая доля неосновных ресурсов приходится на отдельные страны и конкретные темы.

Таблица 2. Общий объем ресурсов, израсходованных в 1994-1996 годах,
с разбивкой по видам финансирования и регионам
(в процентах)

Регион	Основные ресурсы	Покрытие расходов совместно с третьей стороной	Покрытие расходов совместно с правительствами	Целевые фонды	Примечание
Африка	74	7	2	17	62 процента неосновного финансирования приходится на ГЭФ, Монреальский протокол, Мозамбик и Руанду
Азия и район Тихого океана	80	5	4	11	60 процентов неосновного финансирования приходится на ГЭФ, Монреальский протокол и Камбоджу
Арабские государства	56	6	30	8	60 процентов неосновного финансирования приходится на ГЭФ, Монреальский протокол и покрытие расходов совместно с правительствами
Европа и Содружество Независимых Государств	58	15	6	21	36 процентов неосновного финансирования приходится на ГЭФ и Монреальский протокол
Латинская Америка и Карибский бассейн	8	4	83	6	75 процентов неосновного финансирования, предоставляемого пятью главными донорами ^a , приходится на ГЭФ и Монреальский протокол
Прочие	46	7	1	46	73 процента неосновного финансирования приходится на ПППН, ГЭФ и Монреальский протокол

Регион	Основные ресурсы	Покрытие расходов совместно с третьей стороной	Покрытие расходов совместно с правительствами	Целевые фонды	Примечание
Прочие расходы					
В процентах от общих расходов	43	6	38	13	

^a Пятью главными донорами являются Аргентина, Бразилия, Колумбия, Панама и Перу.

22. Увеличение в будущем объема неосновных ресурсов, за счет которых можно будет удовлетворить потребности более широкого круга стран, в особенности НРС и стран с низким доходом, будет зависеть от установления новых отношений партнерства, о чем говорилось выше, и осуществления стратегий мобилизации ресурсов в конкретных странах.

В. Роль ПРООН в мобилизации ресурсов

23. Основной целью усилий ПРООН по мобилизации ресурсов остается увеличение объема основных ресурсов. Новые отношения партнерства и требования привели к тому, что ПРООН оказывает содействие правительствам в деле мобилизации и координации других ресурсов, а также облегчения доступа к ним в интересах выполнения национальных приоритетных задач в области развития и УРЛР в соответствии с принятыми решениями (см. приложение I). Это обеспечивает использование конкретных для стран подходов к мобилизации ресурсов (как рекомендовано в оценке "Building Development Partnerships through Co-financing", INDP/OESP, 1996) и создает критическую массу ресурсов для максимального увеличения отдачи. В период, когда объем основных ресурсов резко снижается, что вызывает неопределенность при планировании программ, неосновные ресурсы позволяют обеспечить более прогнозируемое финансирование приоритетных инициатив в области УРЛР.

24. Главной основой планирования на страновом уровне всех ресурсов, независимо от их источника, является прежде всего решение 90/14 Совета управляющих, в котором Администратору было рекомендовано продолжить свои усилия по изысканию дополнительных неосновных источников для финансирования мероприятий в рамках расширенной страновой программы. Фактически, Совет управляющих признал важность неосновных ресурсов для повышения отдачи и уполномочил ПРООН использовать свой основной интеллектуальный и управленческий потенциал на страновом уровне для поддержки мобилизации неосновных ресурсов. Идея расширенной страновой программы реализуется в рамках нынешнего периода программирования. В решениях 95/23 и 96/7 Исполнительного совета предусматривается программирование всех ресурсов в рамках СРС, а это позволяет ПРООН разрабатывать программы более широкомасштабные, чем программы, которые могут финансироваться из основных ресурсов.

25. По мере того, как безвозмездное финансирование мероприятий в области развития стало в меньшей степени определяться правом на помощь и носить более тематический

характер (ГЭФ, Монреальский протокол, программы улучшения положения женщин и т. д.), получение этих средств стало сопровождаться большей конкуренцией. Отделения ПРООН помогают странам разработать реальные предложения, под которые можно было бы получить такие средства, в результате чего повышается качество проектов, предлагаемых на выбор донорам и руководителям фондов. Подход ПРООН к мобилизации ресурсов на страновом уровне основывается на том, что со стороны доноров дополнительную поддержку мероприятий в рамках УРЛР будут получать качественные целенаправленные программы и проекты, обеспечивающие выполнение основных национальных задач.

26. Совместное финансирование через ПРООН также позволяет донорам направлять ресурсы на проекты в тех странах, в которых они не имеют на местах базы для оказания поддержки. Задействование административных возможностей и инфраструктуры ПРООН позволяет донорам пользоваться существующими на местах механизмами. Такая практика применяется в таких странах, как Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика и Руанда. Доноры могут увеличить эффективность своих собственных программ, объединив свои усилия с ПРООН. Кроме того, ПРООН может давать донорам возможность поддерживать политически важные проекты, как это имеет место во Вьетнаме, Гватемале и Латвии.

27. Некоторые преимущества для правительств стран, в которых осуществляются программы, дает также совместное покрытие расходов правительствами и ПРООН. Такие правительства пользуются поддержкой ПРООН для эффективной концептуализации и разработки проектов в самих странах и используют опыт ПРООН для ускорения создания национального потенциала. Поддержка ПРООН может способствовать ускорению осуществления проектов и улучшению хода их реализации путем содействия правительству страны, в которой осуществляется программа, в его усилиях по более рациональному использованию существующих ресурсов и управлению ими с учетом задач национального развития. Еще одним важным моментом является то, что поддержка ПРООН требуется для обеспечения транспарентного и подотчетного управления программами национального развития.

С. Предметная координация всех ресурсов

28. Так как упор во все большей степени делается на ограничении основных направлений деятельности ПРООН (см. DP/1998/5), механизмы программирования ПРООН были скорректированы таким образом, чтобы все поддерживаемые ПРООН мероприятия, независимо от источников их финансирования, определялись в соответствии с параметрами СРС, соответствовали уточненному мандату УРЛР и были нацелены на создание национального потенциала. В результате этого подавляющая часть мероприятий ПРООН сегодня осуществляется в таких приоритетных областях, как борьба с нищетой, обеспечение устойчивого уровня средств существования, охрана окружающей среды, расширение прав и возможностей женщин и управление. Исключения из этого правила существуют, однако, поскольку организация стремится изменить направленность процесса программирования и приступить к использованию новых критериев, уровень последовательности повышается.

29. Наблюдается значительное сближение приоритетных направлений деятельности, финансируемых из основных и неосновных ресурсов. Анализ информации об ассигновании ресурсов в 1994-1995 годах показывает, что в рамках тематического распределения основных ресурсов 39 процентов средств было направлено на искоренение нищеты и

обеспечение средствами существования малоимущих, 32 процента - на развитие управления, 21 процент - на рациональное использование окружающей среды и природных ресурсов и 8 процентов - на прочие мероприятия. Все ресурсы, предоставленные ПРООН для целей осуществления программ (основные и неосновные), распределяются практически аналогичным образом: 31 процент приходится на искоренение нищеты и обеспечение средствами существования, 39 процентов - на развитие управления, 24 процента - на охрану окружающей среды и 6 процентов - на прочие мероприятия.

30. Принятие последующих процедур программирования в решении 95/23 Исполнительного совета стало новым стимулом к комплексному программированию основных и неосновных ресурсов.

31. Анализ первых 40 набросков программ, утвержденных до настоящего момента в рамках последующих процедур программирования, подтверждает и усиливает описанную выше тенденцию (26 стран отнесены к странам со средним доходом). В полном соответствии с решением 95/23 Исполнительного совета приоритетное внимание уделяется искоренению нищеты. Фактически, 44 процента всех ресурсов и 60 процентов основных ресурсов, которые были ассигнованы до настоящего момента, направляются на осуществление программ борьбы с нищетой. Наличие большого количества разнообразных источников неосновного финансирования в области охраны окружающей среды и развития управления позволяет странам еще больше сконцентрировать основные ресурсы на борьбе с нищетой.

D. Выводы и вопросы политики

32. Администратор подтверждает, что основной целью усилий ПРООН по мобилизации ресурсов является создание более предсказуемой, постоянной и устойчивой основы для привлечения основных ресурсов. В условиях сокращения объема основных ресурсов, которое угрожает нарушить соотношение между административными расходами и расходами по программам, и в условиях бурного обсуждения вопроса о целесообразности технического сотрудничества с некоторыми категориями развивающихся стран роль ПРООН как основы глобального присутствия Организации Объединенных Наций оказывается под огромным вопросом. Администратор обращается к Исполнительному совету за рекомендацией в отношении того, как сократить разрыв между поддержкой на словах основных направлений деятельности ПРООН и фактическим уровнем основного финансирования.

33. Администратор намерен обеспечить полное использование странами, осуществляющими программы, разнообразных возможностей финансирования в поддержку национальных приоритетов в области УРЛР. Увеличение объема неосновного финансирования обусловливается принятыми решениями и вызвано ростом спроса. Кроме того, хотя необходимо предпринимать все усилия для стабилизации и обращения вспять процесса сокращения объема взносов в основные ресурсы, нынешняя тенденция ставит новые задачи, которые требуют от ПРООН и ее партнеров нового мышления. Идея стратегии "ПРООН 2001 года" как раз и заключается в приспособлении к этим новым реалиям таким образом, чтобы укрепить потенциал и расширить набор средств ПРООН для выполнения ее нового мандата. В связи с этим Администратор просит Исполнительный совет и впредь поддерживать вышеизложенную политику ПРООН в отношении мобилизации неосновных ресурсов.

34. Администратор подчеркивает, что будут приняты все меры для обеспечения использования всех ресурсов ПРООН, как основных, так и неосновных, на мероприятия в областях УРЛР и СРС, утвержденных Исполнительным советом.

35. В свете увеличения объема неосновных ресурсов возникает особая проблема сохранения многостороннего характера ПРООН и целостности межправительственного процесса. В последние годы Исполнительный совет стал более рационально использовать неосновные ресурсы и лучше их контролировать. Недавнее включение различных видов финансирования ПРООН (основные ресурсы, целевые фонды, совместное покрытие расходов) в доклады, представляемые Совету и внутреннему руководству ПРООН, еще более укрепило финансовое управление и контроль. СРС сами по себе стали главным инструментом предметного контроля использования основных и неосновных ресурсов на санкционированные цели и в приоритетных областях, определяемых Советом. Администратор намерен обеспечить тщательное проведение трехгодичных обзоров СРС, с тем чтобы Совет мог выполнять свои функции контроля и надзора, а также изучить взаимосвязь между основными и неосновными ресурсами и их эффективность. Исполнительному совету было бы целесообразно сделать конкретные предложения относительно его роли в надзоре за осуществляемыми на страновом уровне при поддержке ПРООН мероприятиями, а также в отношении управления мероприятиями, финансируемыми из неосновных ресурсов.

IV. НАЦИОНАЛЬНОЕ ИСПОЛНЕНИЕ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ

A. Формы исполнения и осуществления

36. Эффективность процесса развития и его результаты в высшей степени зависят от механизмов исполнения и осуществления. Поэтому эффективное, рациональное и подотчетное управление программами и проектами является центральным элементом установления тесных отношений партнерства на страновом уровне.

37. Национальное исполнение было впервые предусмотрено для мероприятий ПРООН Советом управляющих в 1976 году и с тех пор стало предпочтительной формой осуществления финансируемых Организацией Объединенных Наций мероприятий в области развития. К соответствующим директивным решениям относятся: резолюции 44/211, 47/199, 50/120 Генеральной Ассамблеи и решения 76/57, 90/20, 91/21, 91/27, 92/22, 93/25 Совета управляющих/Исполнительного совета (см. также DP/1997/CRP.8). В связи с этим ПРООН активно поощряет использование национального исполнения, в результате чего его масштабы расширились: в 1994-1996 годах - на 33 процента. Что касается Общего фонда ПРООН (счет ПРООН), из которого осуществляется основное финансирование, а также совместное покрытие расходов, то масштабы национального исполнения в 1994-1996 годах возросли на 54 процента. За тот же период масштабы осуществления УПООН мероприятий ПРООН возросли на 19 процентов, а доля пяти крупных специализированных учреждений Организации Объединенных Наций сократилась на 47 процентов. Что касается целевых и иных фондов, которыми распоряжается ПРООН, то масштабы национального исполнения за тот же период возросли на 23 процента, а УПООН - на 60 процентов.

38. Национальное исполнение предусматривает возложение обязанностей в области управления на национальные образования в целях обеспечения поступательного роста потенциала, самообеспеченности и осуществления деятельности в области развития

силами самих стран. Поэтому национальное исполнение часто является ключевым условием успешности усилий по согласованию стратегических вопросов, созданию национального потенциала, задействованию национальных экспертов, работающих как в государственном, так и в частном секторах, обеспечению устойчивости результатов деятельности в чувствительных областях, связанных с государственным управлением и переходными процессами, мобилизации поддержки и выработке политических решений.

39. Выводы в рамках анализа, содержащегося в документе "National Execution: Promise and Challenges" ("Национальное исполнение: перспективы и задачи") (UNDP/OESP, 1995), отмечается, что, хотя национальное исполнение способствует созданию национального потенциала за счет развития чувства ответственности в процессе практической деятельности, повышения управленческой ответственности национальных сотрудников и расширения их функций по принятию решений, программы и проекты будут способствовать наращиванию национального потенциала благодаря достижению поставленных целей и задач и осуществлению запланированной деятельности, в рамках самого проекта, а не только в силу того факта, что они реализуются методом национального использования.

40. В документе также делается вывод о том, что национальное исполнение как концепция и метод осуществления оперативной деятельности претерпело значительные изменения со времени своего возникновения. В настоящее время оно охватывает широкий круг различных механизмов, отражающих новые модели партнерских отношений между ПРООН и национальными исполнителями и специфику условий в тех странах, где осуществляются программы. Например, в последние годы эти страны все более широко стремятся заручиться поддержкой ПРООН в контексте национального исполнения в целях расширения своих возможностей освоения средств, поступающих по линии кредитов многосторонних финансовых учреждений.

В. Меры ПРООН по поддержке национального исполнения и осуществления

41. Страновые отделения ПРООН выполняют на местах важную функцию по поддержке местных структур, занимающихся вопросами исполнения и осуществления. ПРООН традиционно оказывает поддержку таким структурам всех видов, в частности путем содействия в определении и разработке программ/проектов и помощи в мобилизации ресурсов. Вспомогательные услуги, оказываемые ПРООН системе Организации Объединенных Наций на основе ее инфраструктуры на местах, будут и впредь иметь важнейшее значение с точки зрения реформы Организации Объединенных Наций в области общего обслуживания.

42. Имеющиеся у отдельных стран потребности в поддержке со стороны ПРООН национального исполнения на местах, которая в значительной мере сходна с поддержкой, уже оказываемой другим исполнителям, неодинаковы. В одних случаях участие ПРООН ограничивается предоставлением средств, контролем и оценкой, а в других случаях ПРООН и правительства устанавливают партнерские связи, в рамках которых правительства в полной мере используют персонал и потенциал страновых отделений ПРООН в целях поддержки процесса развития своих стран. Участие ПРООН может включать разработку систем и процедур, обеспечение профессиональной подготовки и создание потенциала, ведение счетов, произведение выплат, подыскание консультантов, набор персонала от имени правительства, оказание поддержки в закупочной деятельности и т.п. при одновременном укреплении возможностей правительств выполнять эти задачи.

43. Одной из основных целей национального исполнения является создание потенциала. Однако создание потенциала может происходить на нескольких уровнях - от уровня разработки макрополитики до уровней систем учета и услуг по контрактам. Во многих странах этот потенциал, имеющий стратегическое значение, связан с разработкой политики и институциональным развитием, долгосрочным планированием и управлением, правовой реформой, разработкой инвестиционных стратегий для обеспечения роста в интересах бедных слоев населения и т.п. Вспомогательные услуги ПРООН в контексте национального исполнения никогда не должны подрывать национальный контроль за осуществлением таких стратегических функций и возможности их осуществления. Вложение средств в создание потенциала, необходимого для выполнения таких нестратегических вспомогательных функций, как бухгалтерский учет, подготовка счетов-фактур и заключение контрактов, может быть даже отложено, с тем чтобы высвободить ресурсы для создания стратегического потенциала и сосредоточить внимание на его наращивании. Этот момент был отмечен Советом управляющих в его решении 90/21, в котором он согласился с тем, что национальное исполнение необязательно подразумевает наличие потенциала для осуществления деятельности на всех этапах проектного цикла.

44. Использование при поддержке ПРООН метода национального исполнения помогло правительствам устранить структурные недостатки бюрократических механизмов, обуславливающие их неэффективность, и повысило степень транспарентности, стабильности и подотчетности. Оно нередко выступало в качестве подспорья для важного процесса обучения, благодаря которому правительства приобрели уверенность в собственных силах и возможности для изменения неэффективных или непригодных процедур.

45. В нормальных условиях страновые отделения ПРООН не занимаются и не должны заниматься исполнением и/или осуществлением. (Имели место редкие исключения, например, в Гватемале и Руанде, когда согласно решению 94/28 Исполнительного совета страновые отделения занимались непосредственным исполнением. За непосредственным исполнением осуществляется постоянный и пристальный контроль, и Исполнительному совету будет регулярно представляться соответствующая информация). ПРООН оказывает ограниченную поддержку, в то время как задача общего управления и ответственность за достижение целей и предполагаемых результатов программ/проектов по-прежнему целиком лежит на национальных учреждениях. Именно в этом состоит отличие роли ПРООН от роли учреждения-исполнителя или осуществляющего учреждения. ПРООН оказывает поддержку в мобилизации ресурсов только в тех случаях, когда координирующие государственные органы или учреждение-исполнитель не в состоянии обеспечить все необходимые услуги. Будучи составной частью ПРООН, страновые отделения также осуществляют надзор за всем проектным циклом в целях обеспечения реализации проектов в соответствии с правилами, положениями, процедурами и политикой ПРООН. На страновом уровне Администратор в первую очередь отвечает за выполнение этих основных функций.

46. Что касается национального исполнения, то оказание поддержки на местах было предусмотрено Генеральной Ассамблеей в пункте 18 ее резолюции 47/199, в котором она подчеркнула "настоятельную необходимость уделения системой Организации Объединенных Наций первоочередного внимания оказанию помощи странам-получателям в создании и/или укреплении потенциала, необходимого для национального исполнения, включая оказание вспомогательных услуг, по мере необходимости, на местном уровне". В пункте 1с своего решения 90/26 Совет постановил, что ПРООН должна "содействовать дальнейшему

расширению функций правительств по самостоятельному управлению финансируемыми Организацией Объединенных Наций программами, а также устранять препятствия и создавать стимулы для национального исполнения". Страновые отделения ПРООН корректируют свою деятельность по оказанию вспомогательных услуг с учетом изменяющихся обстоятельств и новых решений директивных органов.

47. Как отмечалось в проведенной УОСП оценке национального исполнения, главный риск, связанный с оказанием поддержки национальному исполнению, состоит в том, что его основная цель - создание потенциала - может быть не достигнута, а зависимость от внешней помощи может не уменьшиться, а возрасти. Поэтому любую оказываемую поддержку следует сочетать с мерами по укреплению потенциала и разработкой четко сформулированных стратегий завершения программ.

48. Существующая практика способствовала расширению сотрудничества с многосторонними и двусторонними источниками финансирования в рамках основных инициатив в области устойчивого развития. Она привела к расширению масштабов участия правительств в активном осуществлении поддерживаемых по линии внешних источников программ и масштабов участия организаций гражданского общества. В целом накопленный опыт показывает, что традиционная концепция национального исполнения изменилась, чему способствовали преимущества страновых отделений и партнерские связи с правительствами. Вспомогательные услуги имели особо важное значение в течение переходных периодов (периоды осуществления структурной перестройки, проведения экономической и институциональной реформы и т.п.) и в рамках поддержки, оказываемой ПРООН в области управления. Во всех этих случаях адекватные и оперативные меры страновых отделений имеют существенно важное значение для поддержки своевременного осуществления программ и проектов.

49. В настоящее время ПРООН обновляет свои стратегии и руководящие принципы в отношении национального исполнения, в рамках которых будут отражены все соответствующие решения директивных органов и накопленный на страновом уровне передовой опыт и будут учтены усилия ПРООН по совершенствованию своей методологии на основе извлеченных уроков и результатов оценки. Они обеспечат укрепление и конкретизацию роли ПРООН и повышение степени ее отчетности, четкую постановку целей в том, что касается национального исполнения, и более тесную увязку этих целей с общими целями ПРООН, как это рекомендуется в докладе Комиссии ревизоров, содержащемся в документе A/51/5/Add.1. Документ с описанием этих стратегий и процедур будет доработан и опубликован после обсуждения настоящего документа Исполнительным советом.

50. Кроме того, в соответствии с рекомендациями Комиссии ревизоров ПРООН разработала контрольный перечень необходимых средств и возможностей, которым в обязательном порядке должны пользоваться страновые отделения на этапе разработки программ и проектов. Контрольный перечень охватывает норматив в отношении необходимого потенциала в управленческой, технической, финансовой и административной областях. Его использование позволит правительствам стран, в которых осуществляются программы, и ПРООН определять необходимый потенциал; устранять пробелы или недостатки в плане возможностей государственных структур, а также возможностей страновых отделений, планировать меры по поддержке создания таких возможностей и определять, какая помощь требуется со стороны страновых отделений ПРООН и национальных и международных структур, включая специализированные учреждения Организации Объединенных Наций и неправительственные организации.

51. Наконец, в рамках внедряемого в настоящее время нового порядка подотчетности ПРООН обеспечит полную финансовую подотчетность по осуществляемым методом национального исполнения проектам и программам и будет регулярно представлять Исполнительному совету обновленную информацию о результатах проводимых ею систематических и независимых ревизий, оценок и проверок и о мерах по исправлению положения, принимаемых с учетом их результатов.

С. Выводы и вопросы стратегического характера

52. Национальное исполнение знаменует собой важную перемену для всех партнеров по процессу развития. С учетом накопленного опыта и оптимальной практики были скорректированы стратегии и процедуры. Это нашло отражение в ряде последовательно принятых Исполнительным советом решений, призванных уточнить мандаты с учетом изменяющейся практики. Характер оказываемой ПРООН поддержки в значительной мере различается по странам. Поэтому для надлежащего учета специфики условий различных стран необходим гибкий подход. Гибкость должна быть неотъемлемой частью обновленных и скорректированных стратегий и процедур в целях обеспечения действенности, эффективности и транспарентности деятельности ПРООН и ее подотчетности.

53. Администратор стремится заручиться поддержкой Исполнительного совета, с тем чтобы ПРООН могла продолжать оказывать поддержку осуществлению деятельности на основе следующих конкретных параметров:

- a) поддержка будет оказываться только по просьбе правительств стран, в которых осуществляются программы;
- b) поддержка будет оказываться только тем мероприятиям, которые осуществляются в рамках СРС и УРЛР;
- c) поддержка будет оказываться на основе тщательной оценки возможностей учреждения-исполнителя, в частности в том, что касается возможностей административного и оперативного управления и полной подотчетности за средства ПРООН;
- d) поддержка будет сопровождаться принятием соответствующих мер по созданию потенциала, включая четко сформулированные стратегии завершения программ в целях обеспечения достижения долгосрочных целей в области создания потенциала;
- e) в рамках пересмотра процедур национального исполнения будут созданы надлежащие механизмы в целях повышения эффективности контроля за такими услугами, в том числе обязательные приложения ко всем проектным документам, в которых указывался бы характер и масштабы такой поддержки, а также функции и обязанности соответствующих сторон. С этой целью ПРООН будет также подготавливать простые документы, не относящиеся к категории программной или проектной документации;
- f) при определении характера поддержки будут учитываться услуги, которые могут быть оказаны специализированными учреждениями Организации Объединенных Наций или другими соответствующими учреждениями-исполнителями или осуществляющими учреждениями.

54. Как отмечается в пункте 35 выше, Администратор намерен обеспечить тщательное проведение трехгодичных обзоров СРС, с тем чтобы Исполнительный совет мог выполнять свои функции контроля и надзора, в том числе в отношении поддержки, оказываемой ПРООН мероприятиям в области национального исполнения и осуществления.

V. УПРАВЛЕНИЕ НЕОСНОВНЫМИ РЕСУРСАМИ И РАСХОДЫ

A. финансовое управление мероприятиями, осуществляемыми за счет неосновных ресурсов

55. В целом управление мероприятиями, финансируемыми за счет неосновных ресурсов, осуществляется в том же порядке, что и управление всеми другими мероприятиями ПРООН. Финансовые положения и правила ПРООН и различные процедуры и инструкции охватывают управление мероприятиями, финансируемыми как за счет основных, так и за счет неосновных ресурсов. В настоящее время в контексте осуществления общих функций, таких, как управление людскими ресурсами, исполнение бюджета административной деятельности, финансовый контроль, казначейские функции, бухгалтерский учет и проведение ревизий, ПРООН обеспечила почти полный охват мероприятий, финансируемых за счет неосновных ресурсов. В некоторых областях, где было внедрено много специальных систем, примером чего могут служить системы финансовой информации, в настоящее время ПРООН разрабатывает новые комплексные системы, охватывающие как основные, так и неосновные ресурсы.

56. В настоящее время происходит процесс полной децентрализации управления совместно финансируемыми мероприятиями с передачей соответствующих полномочий на страновой уровень, вследствие чего непосредственную ответственность за управление ими во все более широких масштабах начинают нести представители-резиденты. Из штаб-квартиры осуществляется управление лишь ограниченным числом совместно финансируемых мероприятий. Информация о совместном финансировании приводится в проверенных финансовых ведомостях ПРООН. Целевые фонды утверждаются помощником Администратора и управляются специально назначаемыми управляющими целевыми фондами, которыми могут являться представители-резиденты или сотрудники штаб-квартиры. ПРООН представляет Исполнительному совету информацию о целевых фондах в рамках ежегодного обзора финансового положения. Некоторые целевые фонды, такие, как экологические целевые фонды, управляемые Отделом по вопросам устойчивого развития энергетики и окружающей среды, входящим в состав нового Бюро по вопросам политики в области развития (ГЭФ, Монреальский протокол и т. д.), имеют свою собственную административную структуру и самостоятельно представляют доклады.

57. ПРООН подготавливает отдельные финансовые и основные доклады для участвующих в финансировании партнеров. В некоторых случаях эти доклады для доноров представлялись несвоевременно или не содержали полной информации. ПРООН намерена улучшить свою деятельность в этой связи.

58. Администратор занимается разработкой подходов для управления наличными средствами и минимизации рисков в контексте мероприятий, финансируемых за счет неосновных ресурсов. Информация об этих подходах будет представлена Исполнительному совету в рамках ежегодного финансового обзора за 1997 год на третьей очередной сессии Исполнительного совета в 1998 году.

В. Расходы, связанные с поддержкой ПРООН мероприятий, финансируемых за счет неосновных ресурсов

59. ПРООН обеспечивает поддержку программ и управленческую и административную поддержку мероприятий, которые не финансируются за счет основных ресурсов ПРООН, по широкому кругу направлений. Эта поддержка оказывается как другим подразделениям системы Организации Объединенных Наций, так и участвующим в совместном финансировании партнерам, и в обоих случаях расходы ПРООН, связанные с оказанием такой поддержки, возмещаются. Как видно из бюджетной сметы на двухгодичный период 1998-1999 годов (DP/1997/23), предполагается, что в период 1998-1999 годов объем возмещаемых сумм составит 127,2 млн. долл. США, из которых 24 млн. долл. США поступят от других подразделений Организации Объединенных Наций, а 103,2 млн. долл. США - от партнеров, участвующих в финансировании.

60. Как отмечалось в пунктах 18-22, используемые ПРООН методы и механизмы варьируются в зависимости от характера мероприятий (например, единовременные крупномасштабные мероприятия по линии целевых фондов в Мозамбике, Камбодже и Сальвадоре в контексте связанных с миростроительством инициатив) по регионам (например, участие правительств в финансировании мероприятий в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна) и в зависимости от характера программ (ГЭФ и ППН). Это необходимо учитывать при анализе общей информации о расходах по программам и связанных с ними вспомогательных расходах.

61. Что касается финансирования вспомогательных расходов, связанных с мероприятиями, осуществляемыми за счет неосновных ресурсов, то существуют три категории расходов: а) административные и оперативно-вспомогательные расходы, непосредственно связанные с осуществлением самих проектов и программ (относимые на счет этих проектов/программ и учитываемые как таковые); б) расходы представляющих правительства партнеров, включая расходы, связанные с национальным исполнением (покрываемые самими странами, в которых осуществляются программы); а также с) дополнительные расходы самой ПРООН, связанные с общим управлением взносами и соответствующими программными мероприятиями, например, расходы страновых отделений, региональных бюро и центральных служб штаб-квартиры, занимающихся финансовыми вопросами, вопросами управления ресурсами и кадровыми вопросами.

62. Общий подход в отношении покрытия расходов самой ПРООН (категория с) формировался на протяжении определенного периода времени с учетом ряда принципов и директивных указаний Совета управляющих и Исполнительного совета (см. приложение I). Эти решения предусматривают, что основной интеллектуальный и управленческий потенциал ПРООН может использоваться для поддержки мероприятий, финансируемых за счет неосновных ресурсов, и что поэтому расходы будут возмещаться на основе оценки дополнительных затрат сверх предусмотренных в бюджете основных ресурсов. Дополнительная краткая информация о механизмах возмещения расходов приводится в приложении II к настоящему документу.

63. Вопрос о том, являются ли возмещаемые суммы достаточными для покрытия расходов, связанных с дополнительной рабочей загрузкой и других сопутствующих расходов, находится под постоянным контролем. Актуальность и эффективность этого контроля обеспечивается за счет двух моментов. Во-первых, основной персонал, финансируемый по линии регулярного бюджета, выделяется независимо от объема находящихся под управлением средств, получаемых по линии совместного

финансирования, и/или ресурсов целевых фондов. Во-вторых, лица, отвечающие за деятельность ПРООН по управлению неосновными ресурсами (представители-резиденты или назначенные управляющие фондами), также отвечают за анализ дополнительной рабочей загрузки и за установление размеров платы. Такой децентрализованный подход, в рамках сложившихся в организации стратегий и процедур, обеспечивает прямую связь между показателями деятельности и объемом ресурсов, выделяемых для выполнения работы.

64. С учетом этого Администратор считает, что установленные принципы и используемые подходы являются обоснованными и что в целом расходы, связанные с оказанием поддержки мероприятиям, финансируемым за счет неосновных ресурсов, возмещаются. Все имеющиеся данные говорят о том, что расходы страновых отделений и региональных бюро, связанные с общей дополнительной рабочей загрузкой, и их другие дополнительные расходы в целом возмещаются в надлежащем объеме. Вместе с тем при осуществлении отдельных незначительных по масштабу или сложных мероприятий применяемые ставки оплаты могут не обеспечивать полное возмещение расходов.

65. В ряде страновых отделений отмечается увеличение рабочей загрузки в связи с осуществлением глобальных и межрегиональных мероприятий, финансируемых за счет неосновных ресурсов. В настоящее время страновым отделениям не выделяется какая-либо часть поступлений, образующихся в результате управления этими ресурсами. Та часть поступлений, которая передается центральным административным службам (финансов, людских ресурсов, ревизии и оценки), также не обеспечивает полного покрытия расходов, связанных со значительной дополнительной рабочей загрузкой, которая обусловлена ростом числа целевых фондов и финансируемых за счет неосновных ресурсов проектов. Поэтому Администратор принял решение пересмотреть внутренние руководящие принципы в отношении распределения поступлений по линии неосновных ресурсов.

66. Особый интерес был проявлен к вопросу о возмещении расходов в связи с поддержкой мероприятий, финансируемых совместно с правительствами. В таблице 2 показано, что очень значительная часть взносов по линии совместного финансирования поступает от самих стран, в которых осуществляются программы, в первую очередь в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна. Из таблицы 3 ниже видно, что число сотрудников в этом регионе, должности которых финансируются за счет ресурсов основного бюджета, уменьшилось против уровня 1992-1993 годов на 19 процентов. Это соотносится с подходом, в соответствии с которым число придаваемых страновым отделениям сотрудников не зависит от объема находящихся под управлением ресурсов по линии совместного финансирования, и отражает процесс сокращения численности контингента основного персонала, который может направляться в эти страны. За тот же период число сотрудников, финансируемых за счет средств по линии возмещения расходов на совместно финансируемые программы и за счет других поступлений, увеличилось на 73 процента.

Таблица 3. Число сотрудников в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна

Двухгодичный период	Общее число сотрудников	
	Регулярные ресурсы	Прочие ресурсы
1992-1993 годы	501	193
1994-1995 годы	426	291
1996-1997 годы	418	336
1998-1999 годы	404	334

67. Ввиду особого характера процедуры совместного финансирования с участием правительств вопрос о достаточности возмещаемых сумм для покрытия расходов в связи с дополнительной нагрузкой уместно проанализировать также с учетом всех взносов, которые правительства делают в целях покрытия расходов местных отделений, то есть с учетом возмещения расходов отделений, покрываемых за счет бюджета основных средств. Доля участия стран в покрытии расходов отделений определяется на основе параметров и условий, устанавливаемых Исполнительным советом (самым последним решением по этому вопросу было решение 96/41) в контексте взносов правительств на покрытие расходов отделений на местах (ВППРОМ). Чем выше показатель отъема валового национального продукта (ВНП) страны на душу населения, тем больше доля расходов местных отделений, которую она покрывает.

68. Что касается региона латинской Америки и Карибского бассейна, то предполагается, что общие фактические расходы страновых отделений (скорректированные с учетом поддержки, которая связана с оперативной деятельностью системы Организации Объединенных Наций в целом) и Регионального бюро составят в двухгодичном периоде 1998-1999 годов 84,2 млн. долл. США. Вместе с тем ожидается, что непосредственно из бюджета основных средств ПРООН будет выделено лишь 33,3 млн. долл. США, или менее 40 процентов от указанной суммы. Оставшаяся часть будет финансироваться самими правительствами по линии ВППРОМ (14 млн. долл. США) или же за счет платы, взимаемой за управление средствами, поступающими в контексте совместного финансирования и в виде взносов в целевые фонды (36,9 млн. долл. США).

69. Аналогичные прогнозы делаются в отношении взносов по линии совместного финансирования правительств арабских государств, являющихся чистыми донорами. Фактические расходы отделений в арабских странах (скорректированные с учетом поддержки, которая связана с оперативной деятельностью системы Организации Объединенных Наций в целом), по оценкам, составят в двухгодичном периоде 1998-1999 годов 11,3 млн. долл. США. Однако из бюджета основных средств ПРООН будет выделено менее 1 млн. долл. США, или менее 10 процентов от общей суммы. Оставшаяся часть будет финансироваться по линии ВППРОМ (5 млн. долл. США) или же за счет платы, взимаемой за управление средствами, поступающими в контексте совместного финансирования и в виде взносов в целевые фонды (5,8 млн. долл. США). Что касается других регионов, то доля ПРООН в покрытии фактических расходов отделений

составляет: в Африке - 80 процентов; в азиатско-тихоокеанском регионе - 79 процентов; в Европе и Содружестве Независимых Государств - 72 процента. Эти показатели уменьшаются с течением времени по мере увеличения объема неосновных средств.

С. Выводы и вопросы стратегического характера

70. Администратор намерен улучшить качество представляемой донорам отчетности о взносах по линии неосновных средств. Он также рассмотрит вместе с донорами вопрос о возможных путях удовлетворения предъявляемых ими конкретных требований к отчетности за счет использования рационализированного и более единообразного подхода.

71. По мнению Администратора, существующие механизмы для обеспечения того, чтобы расходы ПРООН, связанные с оказанием поддержки финансируемым за счет неосновных ресурсов мероприятиям, в целом возмещались, являются адекватными. Администратор принял решение внести ряд изменений в схему распределения в рамках ПРООН поступлений, связанных с такой поддержкой. Он также намерен рекомендовать страновым отделениям повысить плату, взимаемую в связи с теми незначительными по масштабам или сложными проектами, для которых требуется дополнительная поддержка.

72. Очевидно, что мнение о необходимости возмещения дополнительных, приростных расходов, основано на той посылке, что ПРООН и Исполнительный совет желают сохранить основной потенциал в тех странах, где поддержка мероприятиям оказывается за счет неосновных ресурсов. Размер той части инфраструктуры отделений ПРООН, которая должна поддерживаться за счет основных ресурсов ПРООН, определяется ВППРОМ и, в конечном счете, уровнями классификации.

73. Администратор предлагает Исполнительному совету рассмотреть вопрос о том, какие меры следует принять в отношении процедуры возмещения расходов, и поддержать продолжающиеся усилия ПРООН по рационализации финансового управления всеми ресурсами Программы.

Приложение I

ОБЗОР ДИРЕКТИВНЫХ РЕШЕНИЙ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО СОВЕТА, КАСАЮЩИХСЯ
ФИНАНСИРОВАНИЯ ИЗ НЕОСНОВНЫХ РЕСУРСОВ И ВОЗМЕЩЕНИЯ РАСХОДОВ

A. Выдержки из соответствующих директивных решений,
касающихся ресурсов

Решение 90/14 Исполнительного совета. Элементы стратегии финансирования
Программы развития Организации Объединенных Наций

3. подчеркивает первостепенное значение, придаваемое финансированию из основных ресурсов, и в то же время признает ценность неосновных ресурсов при том условии, что они призваны служить средством обеспечения дополнительного притока ресурсов и что финансируемые из таких ресурсов программы и проекты согласованным и эффективным образом включаются в программы технического сотрудничества страны на надлежащей основе и в рамках мандата Программы развития Организации Объединенных Наций и программ технического сотрудничества системы Организации Объединенных Наций; представляют собой деятельность, в области которой Программа развития Организации Объединенных Наций обладает сравнительными преимуществами; и соответствуют национальным приоритетам;

7. призывает Администратора изучить ... концепцию расширенной страновой программы - на базе проводимой при содействии Программы развития Организации Объединенных Наций правительственной оценки потребностей в области технической помощи, - которая будет частично финансироваться из основных средств Программы развития Организации Объединенных Наций, в то же время изыскивая необходимые неосновные средства из двусторонних или многосторонних источников для финансирования остальных потребностей;

8. рекомендует Администратору продолжить свои усилия по разработке таких дополнительных неосновных источников в рамках механизма страновой программы, в частности за счет более широкого участия в расходах и встречных взносов правительств, должным образом учитывая при этом нейтралитет и универсальность Программы;

Решение 95/23 Исполнительного Совета. Последующие процедуры
программирования

9. признает также важность неосновных ресурсов, включая совместное несение расходов и нетрадиционные источники финансирования, как одного из механизмов, позволяющих укрепить потенциал и дополнить средства Программы развития Организации Объединенных Наций в интересах достижения целей и реализации первоочередных задач, указанных в решении 94/14;

Решение 97/15 Исполнительного совета. Управление преобразованиями

9. особо отмечает важность основных ресурсов как фундамента ресурсной базы Программы развития Организации Объединенных Наций;

10. подчеркивает, что в стремлении обеспечить мобилизацию ресурсов по просьбе охватываемых программами стран страновые отделения Программы развития Организации Объединенных Наций не должны действовать в ущерб своей основной роли, связанной с осуществлением программ, и что собранные таким образом средства должны использоваться для целей программ в соответствии с приоритетами стран и учитываться в утвержденных рамках странового сотрудничества;

Резолюция 47/199 Генеральной Ассамблеи. Трехгодичный обзор политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций

подчеркивая также, что основными чертами оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций должны быть, в частности, ее универсальность, добровольный и безвозмездный характер, нейтральность и многосторонность и способность гибко реагировать на потребности развивающихся стран и что оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций осуществляется в интересах развивающихся стран, по просьбе этих стран и в соответствии с их собственной политикой и приоритетами в области развития (шестой пункт преамбулы),

подтверждая, что оперативная деятельность в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций призвана сыграть решающую и уникальную роль в деле предоставления развивающимся странам возможности занять ведущее место в управлении процессом своего собственного развития (седьмой пункт преамбулы),

3. подчеркивает необходимость значительного, соразмерного с растущими потребностями развивающихся стран увеличения объема ресурсов на оперативную деятельность в целях развития на предсказуемой, постоянной и гарантированной основе;

Резолюция 50/227 Генеральной Ассамблеи. Дальнейшие меры по перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях

Приложение I, пункт 4.

Основными чертами оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций должны быть, в частности, ее универсальность, добровольный и безвозмездный характер, нейтральность и многосторонность, а также ее способность гибко реагировать на потребности развивающихся стран. Оперативная деятельность Организации Объединенных Наций должна осуществляться в интересах развивающихся стран, по просьбе этих стран и в соответствии с их собственной политикой и приоритетами в области развития.

Приложение I, пункт 12.

Руководящие органы каждой программы и фонда, координируемых Экономическим и Социальным Советом ... должны в контексте их программных структур и финансовых планов установить конкретный и реалистичный целевой показатель в отношении основных ресурсов ... Признается также важность неосновных ресурсов как механизма расширения потенциала системы развития Организации Объединенных Наций и дополнения имеющихся средств для оперативной деятельности в целях развития.

В. Выдержки из соответствующих директивных решений, касающихся возмещения расходов

Решение 77/31 Совета управляющих. Финансовые перспективы на 1977-1981 годы

Пункт 6f. Страны, принимающие участие в совместном несении расходов, должны соответственно и с указанием различных источников финансирования компенсировать ПРООН любые дополнительные административные расходы, связанные с их участием в данном мероприятии, или предусмотреть положения о необходимом содействии посредством проекта административной помощи, отнесенного за счет расходов на программы по странам;

Решение 79/35 Совета управляющих. Совместное несение расходов

5. **призывает** правительства, участвующие в совместном несении расходов сверх 25 процентов от установленного ОПЗ, существенно увеличить вклад в поддержку расходов местных отделений ПРООН в соответствующих странах;

Решение 82/18 Совета управляющих. Увеличение взносов принимающих правительств для отделений ПРООН на местах

3. **принимает к сведению** намерение Администратора предоставить программам с долевым участием возможность получения процента по остаткам предоставляемых по линии совместного несения расходов средств для использования в целях финансирования второстепенных вспомогательных расходов, относящихся к соответствующим программам;

Приложение II

МЕХАНИЗМЫ ВОЗМЕЩЕНИЯ И РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ

Существующие общие механизмы возмещения расходов кратко описываются ниже.

Совместное несение расходов

Существует два способа, при помощи которых ПРООН возмещает дополнительные, пространные расходы, связанные с распоряжением взносами по линии совместного несения расходов, сверх вспомогательных расходов учреждения:

а) путем непосредственного взимания платы по предусматриваемой в соглашении о совместном несении расходов фиксированной ставке, которая в настоящее время составляет 3-5 процентов;

б) путем использования процента, начисляемого на остатки предоставляемых по линии совместного несения расходов наличных средств.

Наиболее распространенным является подход, предусматривающий непосредственное начисление платы до начала осуществления деятельности. Этот подход используется для обеспечения своевременного и предсказуемого возмещения расходов. Он почти полностью вытеснил подход, в соответствии с которым для покрытия расходов используется процент, начисляемый на остатки предоставляемых по линии совместного финансирования наличных средств.

Целевые фонды

Для целевых фондов начисляется плата по фиксированной ставке сверх вспомогательных расходов учреждения, предусматриваемой в соглашении о целевом фонде. В настоящее время размер таких ставок составляет 3-5 процентов.

Установление размера платы

При определении надлежащей методологии для исчисления дополнительных потребностей и для установления и согласования размеров платы Администратор руководствуется рядом принципов. Такая методология должна предусматривать прогнозирование увеличения объема работы, в частности для тех, кто в первую очередь занимается фактическим оказанием поддержки. В то же время степень сложности методологии должна быть соразмерной ожидаемым результатам, и она должна применяться на справедливой и недискриминационной основе. Кроме того, методология должна содержать в себе элемент стабильности и предсказуемости на определенный период времени, в частности с точки зрения тех, кто предоставляет ресурсы для совместного несения расходов и для целевых фондов. Наконец, любой подход должен быть достаточно гибким для того, чтобы учитывать самые различные условия, характеризующие деятельность ПРООН и ее возможности в любой момент времени и в любом географическом районе, в частности деятельность и возможности страновых отделений.

Управление и распределение

Все поступления в рамках вышеупомянутых механизмов используются и учитываются отдельно по статье прочих или внебюджетных ресурсов. Информация об использовании этих ресурсов полностью приводится в финансовых докладах организации и подготавливаемом раз в два года бюджете. Повседневное управление этими ресурсами осуществляется в соответствии с теми же процедурами и критериями, которые применяются в отношении использования основных ресурсов организации для поддержки программ, руководства и административного управления ими.

Поступления, как правило, распределяются на цели оказания поддержки в следующем порядке.

Деятельность	Для обеспечения поддержки, предоставляемой			Центральными административными службами
	Страновыми отделениями	Региональным и бюро	Прочими ^a	
	(В процентах)			
Страновая	80	15		5
Региональная	47,5	47,5		5
Глобальная/ межрегиональная			95	5

^a Подразделения, отвечающие за фонды, находящиеся в ведении штаб-квартиры (БПР и т. д.).

Конкретные примеры

ПРООН является одним из учреждений-исполнителей для Глобального экологического фонда (ГЭФ) и Монреальского протокола. Вся проводимая деятельность подлежит рассмотрению и утверждению Советом ГЭФ и Исполнительным комитетом Монреальского протокола, которым помогает независимый секретариат. В ПРООН были созданы специальные подразделения-исполнители, которые полностью финансируются за счет ресурсов ГЭФ и Монреальского протокола, как и ряд специалистов по программам ГЭФ, которые на временной основе направляются в региональные бюро. Оба эти фонда самостоятельно возмещают ПРООН расходы на их централизованное обслуживание в таких областях, как финансы, администрация и управление людскими ресурсами. Эти расходы исчисляются на основе обзора объема работы, регулярно проводимого соответствующими обслуживающими подразделениями. Кроме того, эти фонды предоставляют финансовые ресурсы страновым отделениям в тех случаях, когда в связи с оказываемой последними поддержкой возникают дополнительные расходы. В 1996 году общая сумма расходов фондов составила 77,4 млн. долл. США.

Еще одним примером является Мозамбик, где на протяжении ряда последних лет масштабы деятельности, финансируемой по линии совместного несения расходов и целевых фондов и связанной с миростроительством и проведением выборов, были весьма значительными (73,5 млн. долл. США за период 1994-1996 годов). Для оценки дополнительного объема работы, связанного с обеспечением поддержки программ, проводились специальные обзоры. В соответствии с договоренностями, достигнутыми на основе всесторонних консультаций с предоставляющими средства сторонами, расходы покрывались за счет взимания платы в размере 5 процентов от объема взносов в дополнение к фиксированной сумме.

Что касается Программы помощи палестинскому народу, то все расходы, связанные с предоставлением поддержки, покрываются за счет взимаемой платы за услуги по поставке в размере 8 процентов. Недавно эта ставка была увеличена с 6 процентов, что является одним из примеров мер по результатам регулярных обзоров объема работы.



Приложение III

ОБЩАЯ СТАТИСТИЧЕСКАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ВЗНОСАХ ПО ЛИНИИ НЕОСНОВНЫХ РЕСУРСОВ

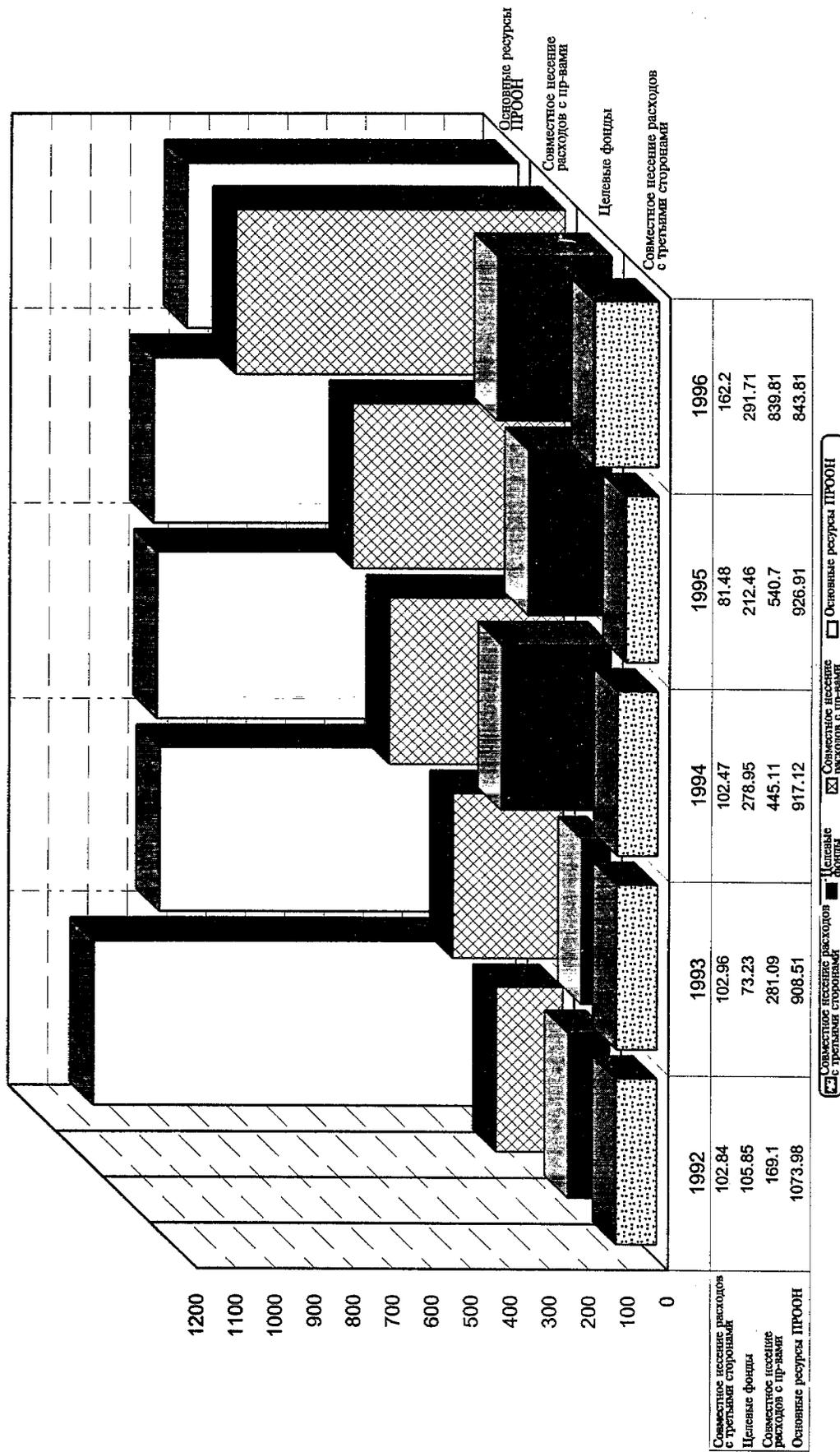
Сокращения

Ввиду нехватки места в содержащихся в настоящем приложении диаграммах использовались следующие сокращения:

Азия	страны Азии и района Тихого океана
ФО	финансовый отдел
Европа	страны Европы и Содружества Независимых Государств
Пр-во	Правительство
Мр.	межрегиональный
Латинская Америка	страны Латинской Америки и Карибского бассейна
ПППН	Программа помощи палестинскому народу

Диаграмма 1. Взносы в ПРООН с разбивкой по источникам финансирования¹

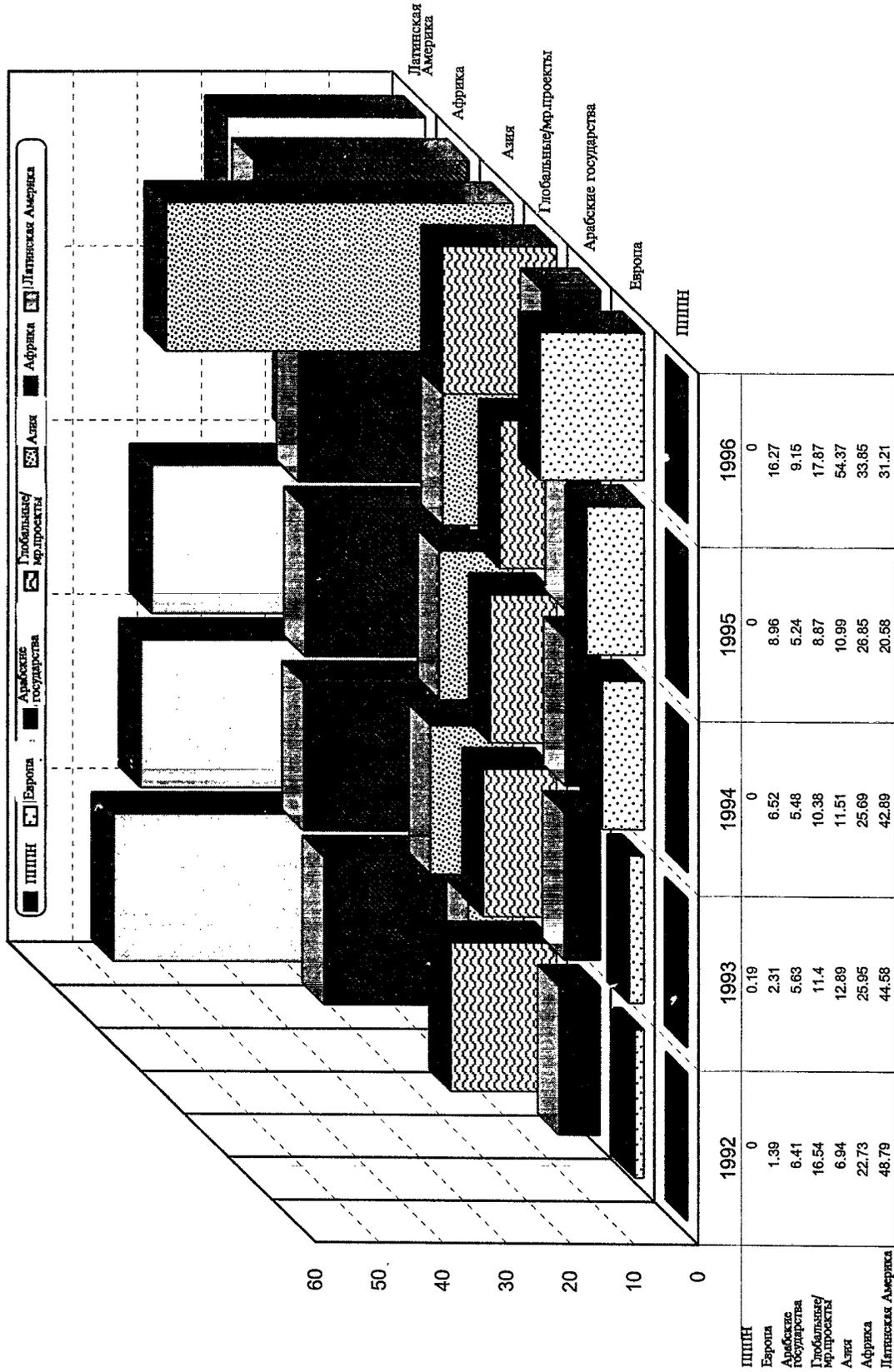
(В млн. долл. США)



¹ В данных учитываются взносы за календарный год, независимо от того, в каком году они были фактически получены ПРООН.

Источник: ФО (декабрь 1996 года и 30 сентября 1997 года)

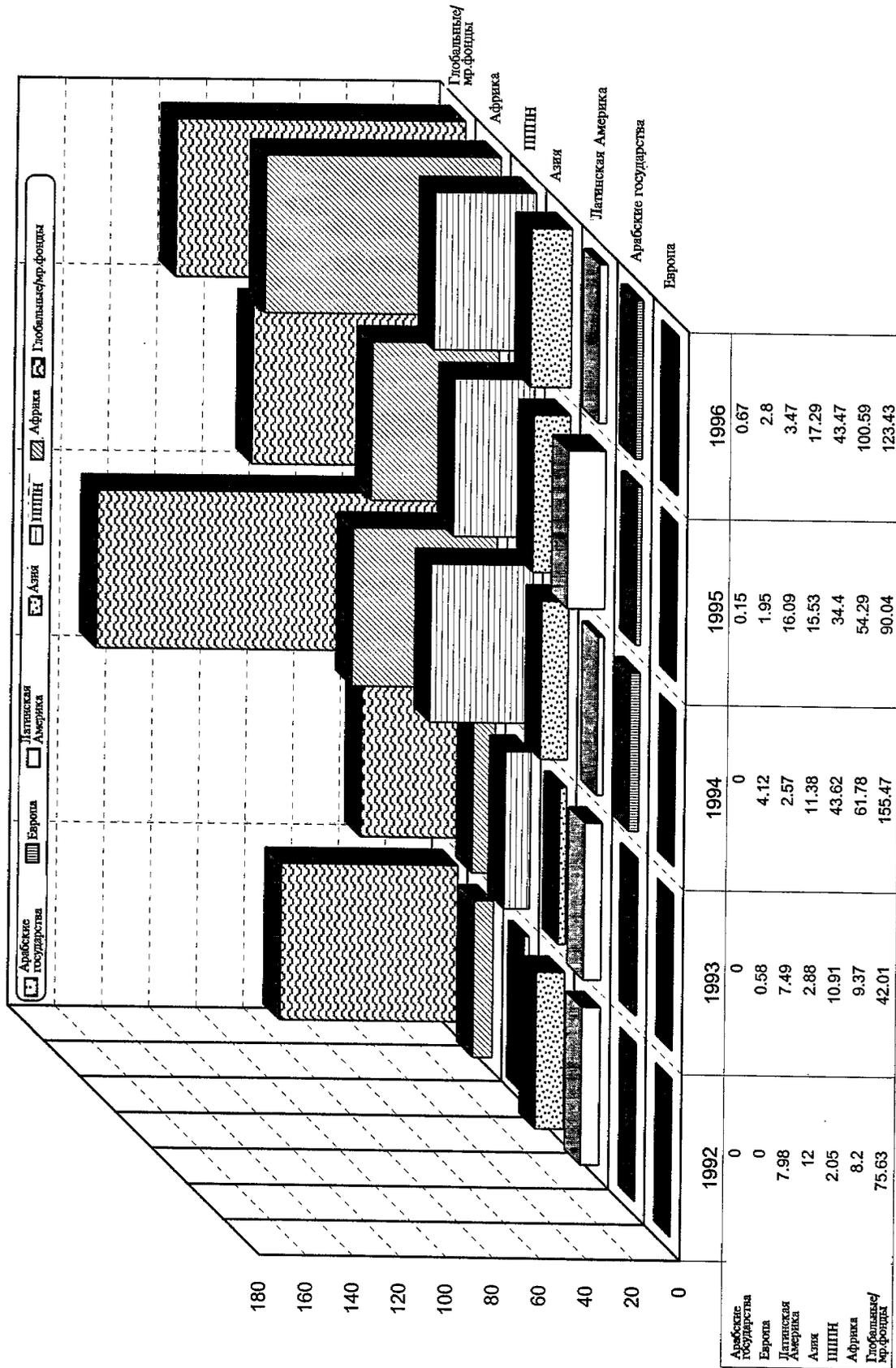
Диаграмма 2. Совместное несение расходов с третьими сторонами с разбивкой по регионам, 1992-1996 годы
 (В млн. долл. США)



Источник: ФО (декабрь 1996 года и 30 сентября 1997 года)

Диаграмма 3. Целевые фонды с разбивкой по регионам, 1992-1996 годы

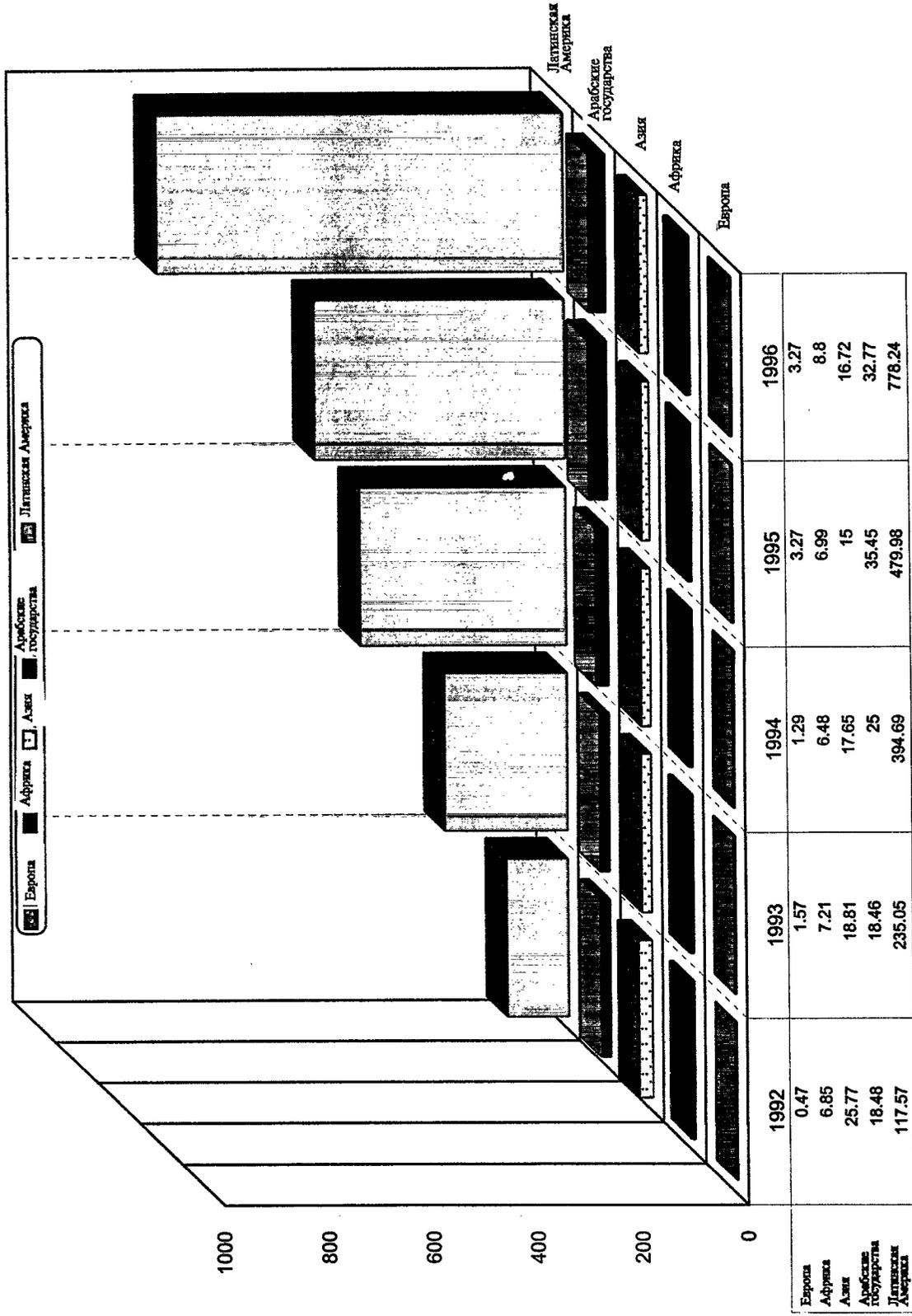
(В млн. долл. США)



Источник: ФО (31 декабря 1996 года и 30 сентября 1997 года)

Диаграмма 4. Совместное несение расходов с правительствами с разбивкой по регионам, 1992-1996 годы

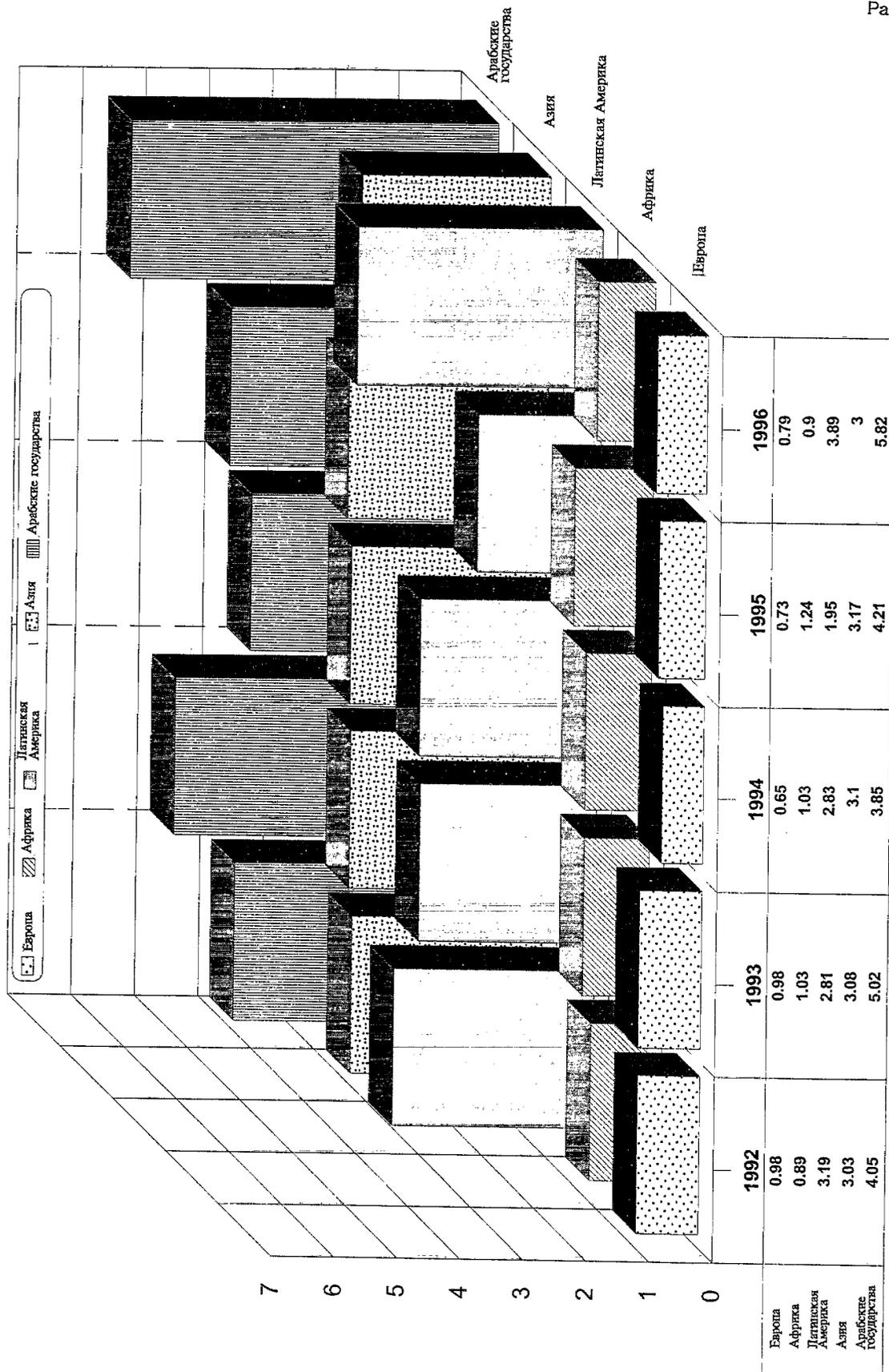
(В млн. долл. США)



Источник: ФО (декабрь 1996 года и 30 сентября 1997 года)

Диаграмма 5. Взносы правительства для покрытия расходов местных отделений, 1992-1996 годы

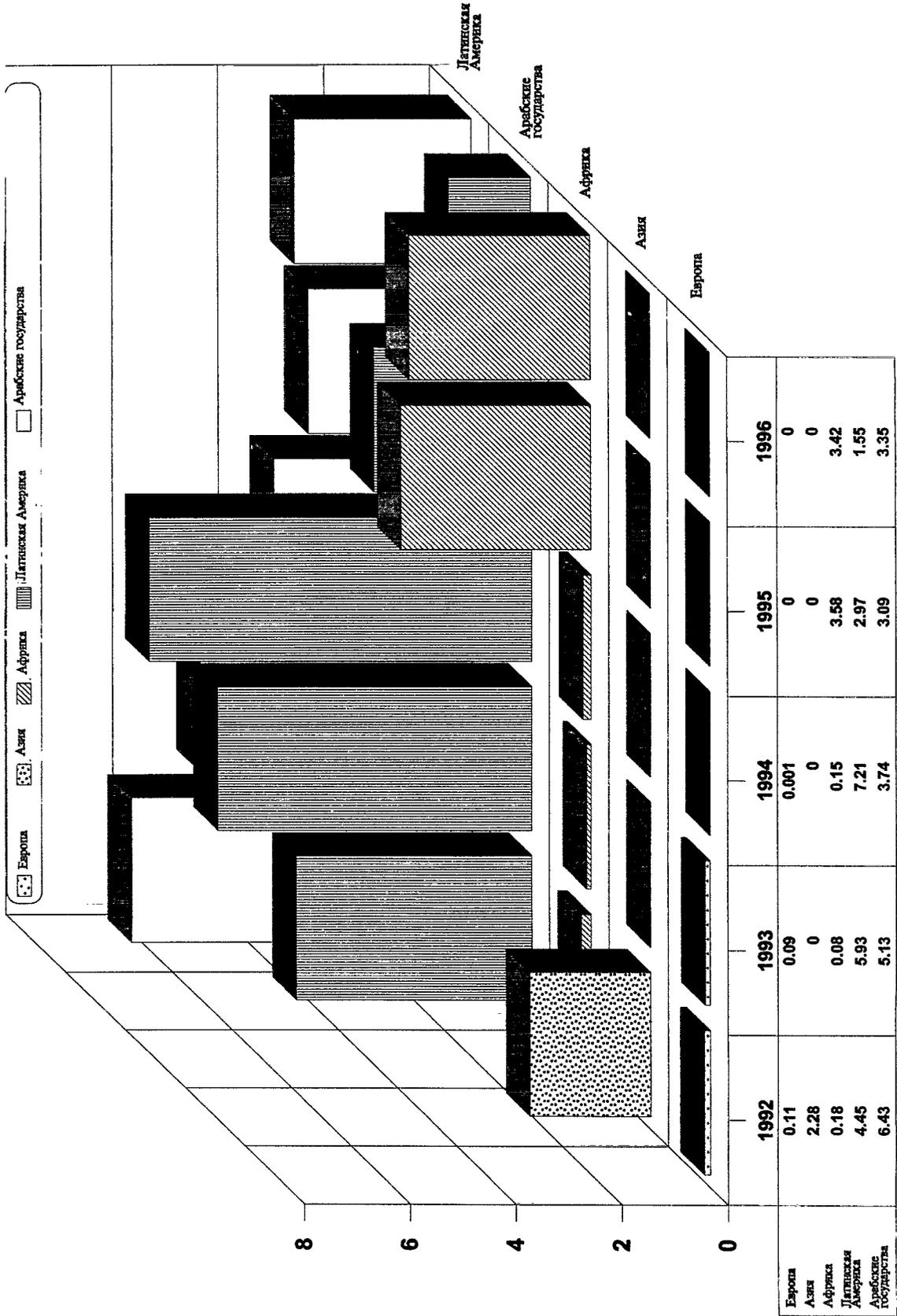
(В млн. долл. США)



Источник: ФО (декабрь 1996 года и 1 августа 1997 года)

* Объявленные взносы по состоянию на 31/8/97

Диаграмма 6. Параллельные взносы правительств наличными, 1992-1996 годы
 (В млн. долл. США)



Источник: ФО (декабрь 1996 года и 30 сентября 1997 года)