



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

Distr.: General
9 April 2002
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2002 года
17–28 июня 2002 года, Женева
Пункт 4 предварительной повестки дня
ЮНФПА

**Фонд Организации Объединенных Наций в области
народонаселения**

**ЮНФПА и общесекторальные подходы: деятельность
по исполнению решения 2000/8**

Доклад Исполнительного директора

I. Введение

1. Настоящий доклад представляется Исполнительному совету во исполнение его решения 2000/8 от 6 апреля 2000 года относительно ЮНФПА и общесекторальных подходов (ОСП).
2. ЮНФПА дважды представлял доклады Совету о своем участии в общесекторальных подходах: в 1999 году (документ DP/FPA/1999/CRP.1) и в 2000 году (документ DP/FPA/2000/CRP.3). В основу настоящего доклада положены соображения, изложенные в этих двух докладах.
3. Помимо решения 2000/8 Совет также принял решение 99/4 от 16 апреля 1992 года о ЮНФПА и ОСП. В решении 99/4 Совет призвал ЮНФПА: а) принять активное участие в деятельности на этапах разработки политики и планирования в рамках общесекторальных подходов в охватываемых программами странах; б) расширять и укреплять компетенцию, необходимую для обеспечения всестороннего и активного участия ЮНФПА на этапах разработки политики и планирования в рамках общесекторальных подходов; и с) продолжить в рамках консультаций со своими партнерами рассмотрение задач и возможностей полномасштабного участия ЮНФПА в реализации общесекторальных подходов и изучить потребность во внесении изменений, в случае необходимости.

* Данная сноска, требуемая в соответствии с пунктом 8, раздел В, резолюции 53/208, в которой Генеральная Ассамблея постановила «что в случае несвоевременного представления доклада конференционным службам в примечании к документу следует указывать причины этого», не была представлена при первоначальном представлении доклада.

сти, в административные и финансовые положения, которые могли бы содействовать участию ЮНФПА с учетом рамок долгосрочного планирования.

4. Решение 2000/8 было принято на основании доклада, представленного Исполнительным советом на его второй очередной сессии 2000 года (DP/FPA/2000/CRP.3). В этом докладе ЮНФПА осветил свой опыт и свое участие в общесекторальных подходах. В охватываемых программами странах, которые применяют общесекторальные подходы в секторах здравоохранения и/или образования, Фонд играл важную пропагандистскую роль, обеспечивая полный учет в общесекторальной политике и оперативных планах вопросов репродуктивного здоровья, включая планирование семьи и сексуальное здоровье. В докладе также отмечается, что с оперативной точки зрения определение форм финансирования по-прежнему является основной вызывающей озабоченность проблемой. Ни одно из страновых отделений ЮНФПА в странах, которые применяли общесекторальные подходы в секторах здравоохранения и/или образования, не смогло включить свои ресурсы в общую корзину финансирования. Вместо этого страновые отделения с согласия правительств использовали механизм параллельного финансирования, поскольку это обеспечило возможность лучшего отслеживания использования ресурсов и получаемых результатов и лучшую отчетность и контроль за поддержкой в области репродуктивного здоровья.

5. В решении 2000/8 Исполнительный совет: а) рекомендовал ЮНФПА еще более активизировать его участие в разработке и осуществлении общесекторальных подходов в соответствии с его мандатом и с учетом его сравнительных преимуществ; б) одобрил участие ЮНФПА, в отдельных случаях, в общих корзинах финансирования, когда ЮНФПА уверен в наличии надлежащих механизмов контроля, отчетности и учета; и с) просил ЮНФПА тщательно документировать свое участие в реализации общесекторальных подходов, обобщая извлеченные уроки и данные о рациональной практике, в том числе о влиянии участия ЮНФПА в общих корзинах финансирования на достижение предусмотренных в многолетних рамках финансирования результатов.

6. В решении 2000/8 Исполнительный совет также просил исполнительного директора ЮНФПА прилагать активные усилия в целях пересмотра финансовых положений ЮНФПА, принимая во внимание все изменения, которые могут способствовать полному участию ЮНФПА в реализации общесекторальных подходов. Совет далее просил исполнительного директора представить предложения по этому вопросу Совету на его первой очередной сессии 2002 года после их представления Консультативному комитету по административным и бюджетным вопросам (ККАБВ).

II. Финансовые положения

7. Во исполнение пункта 7 решения 2000/8 ЮНФПА осуществил обзор своих финансовых правил и положений с целью выявления тех из них, которые могут препятствовать его всемерному участию в общесекторальных подходах и соглашениях об общих корзинах финансирования. В результате обзора был сделан вывод о том, что необходимости во внесении изменений в правила и положения не существует, однако существует необходимость в разработке финансовых и программных процедур для обеспечения всемерного участия в об-

щесекторальных подходах. С учетом этой и других потребностей 19 декабря 2000 года ЮНФПА опубликовал циркуляр (UNFPA/CM/00/109, UNFPA/REP/00/129, UNFPA/RR/00/129), в котором в общих чертах изложены общие принципы, формы исполнения и порядок заключения контрактов, которые применяются к подконтрактам и грантам. В циркуляре, в частности, указано три вида грантов, включая гранты в целях совместного финансирования в рамках совместных программ Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) и общесекторальных подходов. В циркуляре далее указывается, что гранты для совместных программ и/или общесекторальных подходов могут осуществляться ЮНФПА, другими учреждениями Организации Объединенных Наций или правительственными организациями.

8. Что еще более важно, так это то, что в циркуляре отмечается, что гранты в рамках страновых программ для совместного финансирования и применения общесекторальных подходов не ограничиваются с точки зрения размера, количества и долевого участия. Кроме того, в нем отмечается, что финансовую и основную отчетность за использование грантов в рамках общесекторальных подходов несут соответствующие учреждения-исполнители. В предыдущих циркулярах по вопросу о форме гранта сумма гранта ограничивалась 30 000 долл. США. Циркуляром от 19 декабря 2000 года фактически отменены последние препятствия на пути полного участия ЮНФПА в общесекторальных подходах и общих корзинах финансирования. Благодаря расширению сферы применения грантов в качестве основы для участия в общих корзинах финансирования в рамках общесекторальных подходов представители ЮНФПА получили разрешение переводить средства программ ЮНФПА на общие счета, находящиеся в ведении правительственных учреждений или другого учреждения Организации Объединенных Наций при том условии, что получено четкое согласие на это со стороны директора соответствующего географического отделения и директора отдела управленческого обслуживания программ.

9. Поскольку после опубликования вышеупомянутого циркуляра нет необходимости вносить изменения или поправки в финансовые положения, отпала и необходимость в получении руководящих указаний со стороны ККАБВ и в представлении предложений о внесении поправок или изменений в финансовые положения Исполнительному совету, как испрашивается в решении 2000/8.

10. После опубликования вышеупомянутого циркуляра и после проведения межрегионального совещания в Аддис-Абебе, Эфиопия, в ноябре 2001 года ведется обсуждение критериев для заключения соглашений об общих корзинах финансирования, в том числе включая: а) наличие приемлемых транспарентных и поддающихся проверке механизмов отчетности, включая финансовую отчетность, согласованных всеми заинтересованными сторонами; б) обеспечение удовлетворительной общей отчетности по программе и наличие механизмов надзора и контроля; в) гарантированное участие ЮНФПА в механизмах контроля и оценки и постоянная разработка временных показателей, связанных с осуществлением программ и исполнением бюджетов; и г) обеспечение проверки потоков средств на нижние уровни органов управления, как, например, регионы и округа.

11. Правила и положения ЮНФПА не препятствуют использованию совместных процедур отчетности, разработанных правительствами и их партнерами в области развития, в рамках общесекторальных подходов, при том условии, что:

а) отчетность об осуществлении программы осуществляется на ежегодной основе группой экспертов, представляющих правительство и его партнеров в области развития, с тем чтобы обеспечить соблюдение потребностей в отчетности перед Исполнительным советом и другими органами системы Организации Объединенных Наций; и б) финансовая ревизия программы применения общесекторальных подходов осуществляется ежегодно либо генеральным аудитором правительства либо независимым аудитором, с тем чтобы обеспечить выполнение требований об отчетности ЮНФПА.

12. Страновые отделения ЮНФПА с различной степенью активности участвовали в диалоге по вопросам политики и в осуществлении программ в контексте общесекторальных подходов. Участие ЮНФПА в общесекторальных подходах в основном происходит на основе процедур параллельного финансирования в полном согласовании с правительством и в соответствии с общей практикой, используемой партнерами ГООНВР. До настоящего времени средства ЮНФПА не подключались к использованию в общих корзинах финансирования. В ряде стран изменяются финансовые процедуры, которые не были в полной мере разработаны или согласованы с правительством и его партнерами в области развития.

13. В связи с применением механизма общей корзины финансирования перед страновыми отделениями встает целый ряд вопросов: а) возможность снижения роли осуществляемых при поддержке ЮНФПА программ, что сделает мобилизацию дополнительных средств исключительно трудной; б) неопределенность в отношении прозрачности распределения финансовых средств; с) несвоевременная отчетность о расходах, что вызывает озабоченность в отношении финансовой отчетности; и d) проблема контроля за движением средств и связью между вкладами отдельных доноров и их использованием.

14. Вопрос о порядке движения средств поднимает проблему распределения и отчетности. В момент, когда учреждения-доноры и партнеры в области развития уделяют все большее внимание разработке программ, ориентированных на результаты, установление связи между конкретными вкладами отдельных учреждений и результатами, достигнутыми в общесекторальных программах, становится серьезной проблемой. При заключении соглашения о применении общесекторального подхода, особенно в рамках общей корзины финансирования, установление непосредственной связи между вкладом ЮНФПА и результатами, достигнутыми в секторе, становится трудным делом. При осуществлении общесекторальных программ правительства и их партнеры в области развития будут нести общую ответственность за достижение желаемых результатов. ЮНФПА признает, что вопрос о распределении средств в рамках общесекторальных подходов связан с проблемами в отношении измерения достигнутых результатов и отчетности, тем не менее ЮНФПА по-прежнему несет ответственность за осуществление Повестки дня Международной конференции по народонаселению и развитию в рамках общесекторальных программ.

15. Так же, как и некоторые из его партнеров по системе Организации Объединенных Наций, ЮНФПА рассматривает свою деятельность в первую очередь как деятельность сотрудничающего, а не финансирующего учреждения, являющегося партнером в определенном секторе, который предлагает технические знания, опыт и ноу-хау и играет ключевую информационно-пропагандистскую роль. Как ведущее учреждение Организации Объединенных

Наций, отвечающее за последующую деятельность и реализацию Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР) и основные мероприятия по дальнейшему осуществлению программы действий МКНР, ЮНФПА должен обеспечить включение мероприятий в области репродуктивного здоровья в качестве неотъемлемого элемента планов работы министерства здравоохранения в рамках общесекторальных подходов.

16. Формы финансирования являются лишь одним из многих аспектов общесекторальных подходов. Учитывая мандат и задачи Фонда, включение вопросов репродуктивного здоровья в общесекторальные подходы и обеспечение контроля за их исполнением является такой же важной проблемой, как и вопрос о том, как правительству передаются средства программ. Правила и положения ЮНФПА в настоящее время разрешают применение общей корзины финансирования; это предоставляет представителям ЮНФПА большую гибкость при определении того, каким наилучшим образом Фонд может участвовать как с точки зрения программы, так и с точки зрения финансирования в общесекторальных подходах. Не менее важно и то, что первостепенную роль играют мнение правительства и его возможности в плане выполнения руководящей роли в процессе применения общесекторальных подходов.

III. Формирование потенциала

17. В пункте 8 решения 2000/8 Совет просил ЮНФПА в сотрудничестве с партнерами по Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития в надлежащих случаях обеспечить адекватную подготовку персонала в отношении общесекторальных подходов для создания возможности всестороннего участия ЮНФПА в этих процессах. С учетом этой просьбы ЮНФПА реализовал ряд инициатив.

18. 12–13 октября 2000 года ЮНФПА организовал совещание группы экспертов по общесекторальным подходам, в котором приняли участие представители охватываемых программами стран, многосторонних и двусторонних учреждений-доноров и системы Организации Объединенных Наций. На этом совещании, состоявшемся в Нью-Йорке, было подчеркнуто, что общесекторальные подходы представляют собой великолепную возможность для ЮНФПА разрабатывать и осуществлять политику и стратегию в секторе здравоохранения, особенно в областях репродуктивного и сексуального здоровья и прав и расширения возможностей женщин. Совещание рекомендовало ЮНФПА разработать критерии для участия в общесекторальных подходах и для разработки политики в отношении участия в общесекторальных подходах.

19. В сентябре 2001 года ЮНФПА опубликовал информационную записку об общесекторальных подходах, в которой в общих чертах изложены различные возможности, связанные с общесекторальными подходами. В записке подчеркивается, что ЮНФПА обязан играть роль и нести ответственность за обеспечение того, что вопросы репродуктивного здравоохранения были адекватным образом отражены в общесекторальном подходе к сектору здравоохранения. Что касается вопроса финансирования, то в записке отмечалось, что в тех случаях, когда имеется конкретный существенный компонент репродуктивного здоровья в рамках общесекторального подхода, можно рассматривать вопрос об объединении усилий при том условии, что будут обеспечены адекватные

процедуры контроля и отчетности и будет иметься общее согласие партнеров в отношении объединения финансовых средств.

20. С 26 по 30 ноября 2001 года ЮНФПА также организовал межрегиональное совещание в Аддис-Абебе, Эфиопия, с участием представителей ЮНФПА из 10 стран, где ЮНФПА активно участвует в реализации общесекторальных подходов: Бангладеш, Гана, Замбия, Малави, Мали, Мозамбик, Объединенная Республика Танзания, Сенегал, Уганда и Эфиопия. Цель этого совещания состояла в том, чтобы осуществить обмен опытом о роли и участии ЮНФПА в разработке, осуществлении и управлении общесекторальными подходами. На совещании было подтверждено, что общесекторальные подходы открывают новые возможности для реализации мандата ЮНФПА на страновом уровне при том условии, что в рамках секторального анализа будет осуществляться надлежащее рассмотрение проблем с учетом реально документированных вспомогательных мероприятий. На совещании также были определены возможные критерии для заключения соглашений, касающихся общих корзин финансирования.

21. Подготовка персонала ЮНФПА по вопросам реформы сектора здравоохранения и применения общесекторальных подходов имеет первостепенное значение для Фонда. ЮНФПА в тесном сотрудничестве с Институтом Всемирного банка недавно разработал учебный курс для ознакомления персонала ЮНФПА с основными элементами реформы в секторе здравоохранения и общесекторальных подходов. В декабре 2001 года в Турине, Италия, были проведены экспериментальные занятия для 36 сотрудников и второй курс планируется провести в 2002 году. Будут организованы также дополнительные курсы и будут рассмотрены другие возможности в плане подготовки персонала.

22. Эти мероприятия и учебная деятельность содействовали повышению осведомленности и знаний сотрудников ЮНФПА о межсекторальных подходах и о роли и возможностях, которые имеются у Фонда. Предпринимаемые ЮНФПА в настоящее время усилия по повышению технической компетенции своего персонала, включая вопросы разработки стратегических программ, ситуативный и проблемный анализ; участие основных заинтересованных сторон; контроль, оценку и отчетность и использование извлеченных уроков для корректировки ориентации программ, будут содействовать повышению эффективности Фонда в реализации общесекторальных подходов и расширению его возможностей по распространению наглядной информации о своей деятельности.

IV. Следующие меры

23. ЮНФПА определил три меры, которые должны быть осуществлены для обеспечения полного и активного участия в общесекторальных подходах: а) разработка и опубликование новых программных руководящих принципов в отношении общесекторальных подходов; б) дополнительная подготовка персонала; и в) дальнейшее согласование деятельности с партнерами в рамках ГООНВР.

24. В новые программные руководящие принципы, которые будут разработаны, будут включены критерии для применения общесекторальных подходов, а также требования в отношении отчетности и аудиторских проверок. Они при-

дут на смену положениям, содержащимся в циркуляре от 19 декабря 2000 года о субконтрактах и грантах, которые имеют отношение к общесекторальным подходам в соответствии с процедурой использования грантов. ЮНФПА надеется до конца 2004 года осуществить подготовку всего персонала соответствующих страновых отделений по вопросам реформы сектора здравоохранения и применения общесекторальных подходов. ЮНФПА будет также рекомендовать дальнейшее согласование с партнерами ГООНВР правил и процедур, касающихся общесекторальных подходов. ЮНФПА является активным членом рабочей группы ГООНВР по процедурам упрощения и согласования программ, которая была создана в качестве одной из последующих мер по осуществлению резолюции 56/201 Генеральной Ассамблеи о трехгодичном обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития в рамках системы Организации Объединенных Наций. Ожидается, что рабочая группа рассмотрит вопрос о согласовании политики и процедур применительно к общесекторальным подходам.

V. Рекомендация

25. Совет может пожелать принять к сведению доклад, содержащийся в документе DP/FPA/2002/6.