



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

Distr.: General
10 April 2006
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2006 года
12–23 июня 2006 года, Женева
Пункт 17 предварительной повестки дня
Процесс программирования

**Доклад об опыте участия ПРООН, ЮНФПА и
ЮНИСЕФ в деятельности по совместному
программированию и реализации совместных
программ с 2004 года***

Резюме

ПРООН, ЮНФПА и Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) привержены делу совместного программирования и реализации совместных программ: число совместных программ, в осуществлении которых участвуют наши организации, увеличивается каждый год. Этому сотрудничеству способствовало внедрение общих процедур разработки и осуществления страновых программ и выпуск межорганизационной инструкции по совместному программированию, которые закладывают основу для совместных программ. Впервые в нашем распоряжении появились общие для членов Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГООНВР) оперативные инструменты и процедуры программирования для разработки и осуществления совместных программ, использование которых приводит к повышению эффективности, результативности и согласованности усилий. В настоящем докладе обсуждается опыт в рамках совместных программ, которые осуществлялись или разрабатывались на этой основе.

Участвуя в осуществлении совместных программ, мы продолжаем сосредоточивать внимание на наших соответствующих мандатах. Определенный в инструкции по совместному программированию инструментарий призван обеспечить соблюдение стандартов в области финансовой подотчетности и отчетности.

* Настоящий доклад об опыте участия ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ в деятельности по совместному программированию и реализации совместных программ с 2004 года будет представлен Исполнительному совету ЮНИСЕФ под условным обозначением E/ICEF/2006/13 и Add.1.

Мы изучаем связанные с совместными программами сдерживающие оперативные факторы, которые не позволяют повышать эффективность и результативность, и будем заниматься их устранением, хотя для решения некоторых из выявленных проблем потребуется принять меры в рамках всей системы Организации Объединенных Наций.

Предложения по совершенствованию общих процедур разработки и осуществления страновых программ Организации Объединенных Наций предусматривают устранение многих из связанных с программированием недостатков совместных программ. Предлагаемые изменения приведут к выдвигению совместных программ на первый план в рамках процесса разработки и осуществления страновых программ, что позволит реализовать потенциал совместных программ в плане обеспечения принятия Организацией Объединенных Наций эффективных, взаимодополняющих и результативных мер реагирования на потребности в области наращивания национального потенциала в деле решения задач, поставленных на Саммите тысячелетия.

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	5
II. Справочная информация	5
III. Организационная поддержка совместного программирования и реализации совместных программ	7
IV. Новые знания	9
A. Достижения	9
B. Задачи	13
V. Нынешнее положение дел с осуществлением совместных программ	17
A. Опыт осуществления	17
B. Тенденции	17
C. Варианты управления финансовыми средствами	19
D. Партнерские связи	20
VI. Дальнейшие шаги	21
Приложения	
I. Осуществление совместных программ ПРООН	23
II. Осуществление совместных программ ЮНФПА	25

Определения

Совместное программирование представляет собой коллективные усилия Организации Объединенных Наций и национальных партнеров по планированию, осуществлению, мониторингу и оценке мероприятий для оказания странам поддержки в достижении ими целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ЦРДТ), и выполнении других международных обязательств. Оно осуществляется на основе общего анализа по странам (ОАС); Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) и связанных с ней матричных таблиц результатов; совещаний по выработке совместных стратегий с национальными партнерами; а также ежегодных обзоров и оценок РПООНПР. Общие процедуры разработки и осуществления страновых программ предусматривают, что в дополнение к участию в совместном программировании каждая из организаций, входящих в состав Исполнительного комитета Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР), также подготавливает документ по страновой программе (ДСП), план действий по страновой программе (ПДСП) и связанные с ними годовые планы работы. Специализированными организациями эти документы не подготавливаются.

I. Введение

1. Настоящий документ подготовлен во исполнение решений Исполнительного совета ПРООН/ЮНФПА (2005/10) и Исполнительного совета ЮНИСЕФ (2005/3), в которых к ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ обращается просьба представить всеобъемлющий доклад о совместном программировании и совместных программах, как они определены в инструкции ГООНВР по совместному программированию¹, выпущенной в 2004 году. Эти решения предусматривают включение в доклад информации о накопленном опыте, анализа в отношении ресурсов, выделенных на реализацию различных вариантов управления финансовыми средствами для совместных программ, и данных о полученных результатах в области развития или успехах в деле повышения эффективности деятельности.

2. В докладе описываются усилия, прилагаемые организациями для оказания поддержки совместным программам, и критически анализируются накапливаемые нами знания о положительных результатах совместных программ, а также о трудных задачах, сопряженных с использованием метода совместного программирования, и нынешних пределах его применения. В нем содержится общий обзор сформировавшихся к настоящему времени тенденций, связанных с совместными программами, а в заключительной части излагается наш взгляд на ожидаемые пути обеспечения того, чтобы в будущем совместные программы превратились в один из инструментов для повышения эффективности и результативности программ Организации Объединенных Наций на страновом уровне. Вследствие того, что инструкция была издана относительно недавно, мы можем опираться на ограниченный опыт, и именно он и описывается в докладе. Мы дополняем это описание нашим анализом этого опыта и ожидаемых в связи с ним результатов. Для всестороннего толкования накопленного к настоящему времени опыта необходимо провести полную оценку совместных программ.

II. Справочная информация

3. Совместное программирование представляет собой коллективные усилия Организации Объединенных Наций и национальных партнеров по планированию, осуществлению, мониторингу и оценке мероприятий для оказания странам поддержки в достижении ими ЦРДТ и выполнении других международных обязательств. Реализация совместных программ является одним из путей, следуя по которому мы ожидаем обеспечить осуществление мер, определенных в ходе проведенного в 2004 году трехгодичного всеобъемлющего обзора политики (резолюция 59/250 Генеральной Ассамблеи), включая «меры по согласованию и упрощению своей работы, с тем чтобы добиться существенного облегчения ложащегося на организации и их национальных партнеров бремени административных и процедурных функций...». При переходе к использованию этих новых методов работы нашей основополагающей целью остается уделение основного внимания национальным приоритетам в области развития, и в этом смысле совместные программы не отличаются от других программ.

¹ Далее именуется «инструкцией».

4. Совместные программы являются результатом процесса совместного программирования. Благодаря изданию инструкции появилось более четкое определение совместных программ, под которыми понимаются программы, в рамках которых не менее двух партнеров по системе Организации Объединенных Наций работают с национальными партнерами, преследуя общие цели и, что наиболее важно, имея общий план работы и бюджет. В идеале таким планом работы является годовой план работы в той форме, в какой его принимают организации, фонды и программы Организации Объединенных Наций, которые должны руководствоваться согласованными процедурами утверждения страновых программ. Совместные программы призваны сократить масштабы дублирования усилий организациями системы Организации Объединенных Наций, снизить операционные издержки и максимально увеличить кумулятивный эффект от деятельности национальных партнеров и вклад организаций системы Организации Объединенных Наций, обеспечиваемый по различным направлениям. Поскольку в рамках совместных программ предполагается разделение труда между партнерами по системе Организации Объединенных Наций, вопросы распределения ответственности по своему характеру сходны с теми, которые возникают в рамках программ, осуществляемых какой-либо одной организацией. Хотя более строгое определение совместных программ имеет преимущество, заключающееся в том, что мы получаем возможность более четко сделать вывод о том, что является (и что не является) совместной программой, оно отодвигает на задний план значительную часть прилагаемых на страновом уровне совместных усилий, которые не представляют собой совместные программы по смыслу положений инструкции. Совместные программы преследуют цель реализации стратегического замысла концепции совместного программирования.

5. В усилиях по повышению эффективности совместных программ наши три организации сталкиваются со сходными институциональными задачами и в одинаковой мере стремятся обеспечить, чтобы совместные программы повысили результативность деятельности на страновом уровне, особенно в поддержку достижения ЦРДТ и наращивания национального потенциала. Поэтому на основе подготовки настоящего совместного доклада наши организации приняли на вооружение общий подход к представлению докладов нашим соответствующим исполнительным советам. Вместе с тем с точки зрения выделения ресурсов на совместные программы и различные варианты управления финансовыми средствами каждая организация имеет свою специфику. Информация об этой специфике приведена в приложениях к настоящему документу и размещена на соответствующих веб-сайтах.

6. Настоящий документ подготовлен с использованием данных, полученных в основном из двух источников. Первым источником является ряд тематических исследований по 21 совместной программе в 14 странах, которые были проведены по просьбе межорганизационной рабочей группы по совместным программам для подготовки информации о накопленном к настоящему времени опыте осуществления совместных программ. Вторым источником являются тематические доклады каждой организации. Эти источники данных дополняются отчетами координаторов-резидентов, направляемыми в Канцелярию Группы Организации Объединенных Наций по вопросам развития (КГВР), и информацией об опыте на страновом уровне, собираемой в рамках проводимой организациями системы Организации Объединенных Наций и другими сторо-

нами исследований, посвященных общим процедурам разработки и осуществления страновых программ и совместным программам². Тематические доклады не всегда содержат полную финансовую информацию о совместных программах как отдельной категории программ. В настоящее время наши три организации обновляют системы финансового управления, вводя специальные коды для совместных программ. Это облегчит подготовку более полных финансовых данных в будущем при сохранении специфики систем финансового управления каждой организации.

7. При рассмотрении отдачи от совместных программ мы сосредоточим внимание на их роли в повышении результативности деятельности за счет возможного благодаря им повышения эффективности и снижения операционных издержек. Поскольку мы еще не проводили оценку влияния существующих совместных программ на результаты деятельности в области развития, мы пока не можем заявить, что совместные программы приносят больше отдачи в плане развития, чем программы, осуществляемые какой-либо одной организацией. Хотя было проведено ограниченное число оценок отдельных совместных программ, многострановая оценка этого подхода в сопоставлении с подходами, предусматривающими осуществление программ какой-либо одной организацией, еще не проводилась.

III. Организационная поддержка совместного программирования и реализации совместных программ

8. В представленных в 2004 году исполнительным советам наших соответствующих организаций докладах о совместном программировании и других новаторских подходах на основе сотрудничества (DP/2004/30, DP/FPA/2004/8 и E/ICEF/2004/10) освещался ряд проблем, связанных с совместным программированием и реализацией совместных программ, включая ограниченность возможностей содействия осуществлению совместных программ на основе подготовки ОАС/РПООНПР; более выигрышное положение страновых программ по сравнению с совместными программами с точки зрения интереса доноров и наличия финансовых средств для осуществления; неодинаковость подходов организаций к обеспечению управления, ориентированного на конкретные результаты; а также различия в методологиях, применяемых организациями для расчета ставок возмещения расходов.

9. Ожидалось, что выпуск инструкции в 2004 году, наряду с начавшимся в 2003 году внедрением общих процедур разработки и осуществления страновых программ, поможет преодолеть эти проблемы и максимально расширит возможности для подготовки и осуществления совместных программ. Это явилось

² Kelly, L. 2006. *Enhancing the Efficiency and Effectiveness of Joint Programmes; lessons learned from a UNDG review*. UNDG New York.

Klap, A. 2005. *An Assessment of CPAPs and Annual Work Plans for UNDP's Business Needs*, UNDP-BDP, New York.

Salas, M. 2005. *Improving the Quality of Programme Planning Process for results*. Division of Policy and Planning, UNICEF, New York.

Scanteam 2005. *Joint Programming as an Instrument for UN Reform at Country Level: Pilot study on current achievements by the United Nations operational system*.

первой попыткой приложить усилия для обеспечения того, чтобы совместные действия организаций системы Организации Объединенных Наций и национальных партнеров на страновом уровне были конкретно увязаны с процессом разработки и осуществления страновых программ. Впоследствии были подготовлены руководящие указания в отношении дополнительных аспектов совместного программирования, включая обзор, контроль осуществления и оценку РПООНПР. Поэтому осуществленные в 2005 году совместные программы являются первыми программами, разработанными в рамках полного межорганизационного программного цикла на страновом уровне.

10. ГООНВР в целом и в частности организации, входящие в состав Исполнительного комитета ГООНВР, выступают за разработку и осуществление совместных программ в тех случаях, когда они приносят дополнительные результаты. В руководства по программам и программы профессиональной подготовки были внесены изменения для отражения процедур, применяемых в отношении совместных программ. В дополнение к инструкции межорганизационная рабочая группа по совместным программам и координатор по совместным программам в КГВР оказывают консультационную помощь и поддержку страновым группам Организации Объединенных Наций (СГООН). Что касается ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ, то каждая из этих организаций создала в своей штаб-квартире механизмы поддержки для оказания СГООН консультационной помощи по вопросам, связанным с организационной спецификой. На страновом уровне функции по координации совместных программ и распространению информации о них во все большей степени сосредоточиваются в канцелярии координатора-резидента.

11. Одним из важных событий стало создание в 2005 году базы данных по совместным программам, которая размещена на веб-сайте ГООНВР. На начальных этапах база данных пополнялась за счет информации, поступающей от канцелярий координаторов-резидентов. Для целей подготовки настоящего доклада информация из этой базы данных была дополнена и проверена с использованием годовых докладов ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ. Мы надеемся, что другие входящие в ГООНВР организации могут провести дополнительную проверку информации для обеспечения того, чтобы эта база данных могла стать источником всеобъемлющей информации о совместных программах. На страновом уровне ведением базы данных занимается канцелярия координатора-резидента. КГВР, ведающая веб-сайтом ГООНВР, обеспечивает, чтобы база данных содержала общую информацию о совместных программах, осуществляемых во всем мире.

12. Вследствие межорганизационного характера совместных программ база данных — после создания всех ее компонентов — должна содержать всеобъемлющую информацию о всех совместных программах, которая не отражается в отчетности отдельных организаций. Ожидается, что эта база данных будет также полезной для СГООН, позволяя им получать информацию о других совместных программах в их регионах и облегчая прямые контакты между канцеляриями координаторов-резидентов и СГООН для целей ознакомления с опытом осуществления совместных программ и получения соответствующей технической помощи.

13. Одним из шагов вперед в деле разработки и осуществления совместных программ стало достижение договоренности между входящими в состав Ис-

полнительного комитета организациями и правительством Кабо-Верде о подготовке общего документа по страновым программам. Практическое осуществление положений общего документа по страновым программам для Кабо-Верде обеспечивается на основе общего плана действий по страновым программам и связанных с ним планов работы. Таким образом, входящие в состав Исполнительного комитета организации занимаются осуществлением общих годовых планов работы. Поскольку это является одним из ключевых компонентов определения совместной программы, из страновых программ не вычлняются отдельные совместные программы с участием двух и более представленных в Исполнительном комитете ГООНВР организаций: все программы в их рамках являются совместными и вклад каждой организации определен в общем годовом плане работы.

14. Предложения по совершенствованию общих процедур разработки и осуществления страновых программ Организации Объединенных Наций основывается на опыте, связанном с Кабо-Верде, и опыте использования общих процедур разработки и осуществления страновых программ, накопленном с 2003 года. Предлагаемые изменения неизбежно приведут к приданию усилиям по определению возможностей для разработки и осуществления совместных программ более последовательного и стратегического характера.

IV. Новые знания

15. Мы начинаем видеть некоторые из предполагавшихся преимуществ совместных программ, включая сокращение масштабов дублирования усилий, снижение операционных издержек и повышение согласованности. Мы также становимся способными определять условия, способствующие эффективному осуществлению совместных программ. Вместе с тем мы начинаем более четко определять пределы использования совместных программ и сдерживающие факторы оперативного характера, с которыми мы сталкиваемся при их осуществлении.

A. Достижения

16. Наш растущий опыт разработки и осуществления совместных программ указывает на ряд связанных с этим подходом положительных моментов и преимуществ, включая:

а) *Усиление ориентации входящих в состав ГООНВР организаций на совместную работу.* Увеличение числа совместных программ в широком круге программных областей указывает на углубление понимания СГООН возможных преимуществ совместной работы и усиление их ориентации на нее. В ряде тематических исследований отмечается важность более глубокого понимания организациями мандатов друг друга и, следовательно, определения возможностей для сотрудничества.

б) *Сокращение масштабов дублирования усилий.* Специфика совместных программ, например совместный анализ потребностей, совместный контроль и оценка и совместное принятие решений, приводит к сокращению масштабов дублирования деятельности организациями системы Организации Объ-

единенных Наций, а также ими и их партнерами по процессу развития. Совместные программы по борьбе с ВИЧ/СПИДом в Армении и Украине способствовали укреплению сотрудничества между двумя организациями системы Организации Объединенных Наций на местном уровне и объединению их усилий по подготовке учебных материалов. В результате принятия общих годовых планов работы по совместным программам с уделением основного внимания наращиванию статистического потенциала и подготовке документов о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) на основе ЦРДТ сократились масштабы дублирования деятельности партнерами по системе Организации Объединенных Наций в Кении и Йемене. Совместные программы по борьбе с ВИЧ/СПИДом в Казахстане и Свазиленде способствовали расширению сотрудничества между организациями системы Организации Объединенных Наций и другими партнерами по процессу развития, включая Фонд Сороса и Фонд Организации Объединенных Наций, и также привели к сокращению масштабов дублирования усилий на местном уровне.

с) *снижение операционных издержек.* Имеются признаки, указывающие на снижение операционных издержек правительств благодаря совместным программам, главным образом вследствие сокращения числа совещаний и использования процедур совместного обзора. Вместе с тем, поскольку в рамках большого числа совместных программ в качестве варианта управления финансовыми средствами используется метод параллельного финансирования, снижение связанных с финансированием и отчетностью операционных издержек как национальных партнеров, так и организаций системы Организации Объединенных Наций представляется маловероятным. В тех случаях, когда используется метод объединенного финансирования, операционные издержки правительства действительно сокращаются, что было подтверждено результатами оценки осуществлявшейся в Эритрее программы удовлетворения потребностей в гуманитарной помощи в области продовольствия, питания, водоснабжения и санитарии. Необходимо также учитывать связанные с созданием формальных совместных программ операционные издержки самих организаций системы Организации Объединенных Наций, поскольку имеется мало признаков того, что они сократились. Такие издержки могли бы быть сокращены в тех случаях, когда совместные программы основываются на ОАС/РПООНПР, но они не исчезнут полностью и, скорее всего, останутся значительными, пока организации будут иметь неодинаковые системы финансового управления и отчетности.

d) *Расширение информационной базы и базы знаний в странах.* На основе совместных программ можно проводить демографические обследования и обследования в области здравоохранения во Вьетнаме, Зимбабве, Камбодже и Либерии; внедрять систему DevInfo для наблюдения за достижениями ЦРДТ в Никарагуа, Парагвае и Перу; а также осуществлять деятельность по наращиванию потенциала национальных статистических органов и другую деятельность по наращиванию национального потенциала в плане подготовки данных и учебную деятельность, связанную с наблюдением за прогрессом в деле достижения ЦРДТ. Совместные программы могут также сократить масштабы частичного дублирования деятельности, такой, как подготовка материалов и обучение персонала, работающего на местах, и снизить расходы на проведение обследований на местном уровне при одновременном обеспечении получения более полного набора данных. Оказываемая Организацией Объединенных Наций поддержка в деле сбора данных обеспечивает использование стандартизи-

рованных на международном уровне методологий и облегчает международную сопоставимость данных.

е) *Повышение согласованности действий в интересах повышения эффективности.* В Эритрее принятое правительством, ЮНИСЕФ и Всемирной продовольственной программой (ВПП) решение начать осуществление совместной программы вместо использования существовавших ранее менее формальных механизмов предусматривало смещение акцента в оказании помощи в направлении макроуровня. На основе программы удовлетворения потребностей в гуманитарной помощи в области продовольствия, питания, водоснабжения и санитарии партнеры разрабатывают национальный план действий в области питания, укрепляют национальную систему мониторинга и используют эту систему для определения групп населения, нуждающихся в продовольственной помощи в целом и в дополнительном питании. В то время как в рамках ранее использовавшегося механизма расширение сотрудничества обеспечивалось только за счет обмена информацией об индивидуальных планах работы и мероприятиях, механизм совместной программы позволил организациям увеличить объем предоставляемых услуг и объединить свои усилия для оказания правительству содействия в разработке национальных стратегий для министерств здравоохранения и образования. Совместные программы по борьбе с ВИЧ/СПИДом в Армении и Украине сыграли важную роль в налаживании сотрудничества между целым рядом различных партнеров, включая неправительственные организации (НПО), которые ранее работали самостоятельно. Такая деятельность благоприятно отражается на работе всех партнеров за счет обмена знаниями и опытом.

ф) *Сохранение акцента на осуществлении мандатов организаций и обеспечение транспарентности и подотчетности.* Расширение сферы охвата программ было достигнуто без ущерба для мандатов организаций (см. приложения). Совместные программы способны обеспечивать в рамках национальных механизмов развития всесторонний учет мандатов Организации Объединенных Наций, включая мандаты организаций с ограниченной базой финансирования. В контексте различных вариантов управления финансовыми средствами мы разработали системы для отслеживания перевода средств между организациями при использовании методов сквозного или объединенного финансирования. После перевода средств или при использовании метода параллельного финансирования организации применяют собственные процедуры подготовки и представления отчетности и учета. Это обеспечивает нам возможность осуществлять — как на уровне организаций, так и на уровне программ — контроль за использованием средств в тех случаях, когда управлением ими занимаются организации системы Организации Объединенных Наций.

г) *Охват самых маргинализированных групп населения.* Благодаря сочетанию сравнительных преимуществ ряда партнеров по процессу программирования удалось достичь успехов в содействии соблюдению прав групп, которые ранее были маргинализированными, примером чего служит осуществляемая в Казахстане скоординированная программа обеспечения здорового образа жизни, направленная на оказание социальной и правовой поддержки группам населения, которые уязвимы для ВИЧ и ранее не имели возможности пользоваться услугами и правовой защитой. В Армении в рамках совместной программы по содействию участию НПО в проектах, связанных с антиретровирусной терапией и лечением и уходом, благодаря объединению усилий целого

ряда национальных партнеров и организаций системы Организации Объединенных Наций обеспечен охват мигрантов, беженцев, лиц, ищущих убежища, и жертв торговли людьми. Ряд совместных программ посвящен более широкому кругу вопросов прав человека, включая вопросы, связанные с расширением социальной интеграции за счет обеспечения участия в жизни общества находящихся в неблагоприятном положении и уязвимых групп; вопросам безопасности человека, включая поддержание порядка и предупреждение конфликтов; вопросам реинтеграции; а также вопросам местного самоуправления, децентрализации, права и правосудия.

h) *Облегчение оперативного реагирования на кризисы.* Совместные программы являются эффективным инструментом, позволяющим как СГООН, так и донорам оперативно реагировать на кризисы, в связи с которыми требуется применять совместный многосекторальный подход. В число примеров таких кризисов входят цунами в Южной Азии в 2004 году; землетрясение в Пакистане в 2005 году; а также угроза пандемии птичьего гриппа в том же году. СГООН в Камбодже и Вьетнаме успешно разработали совместные программы борьбы с птичьим гриппом.

i) *Привлечение дополнительных ресурсов.* Существуют признаки того, что некоторые двусторонние доноры приветствуют подход, предусматривающий подготовку и осуществление совместных программ, и хотят, чтобы он применялся на практике. Например, в рамках программы по разработке основанного на ЦРДТ плана сокращения масштабов нищеты для Йемена одна из организаций-доноров в качестве условия своего участия указала на предпочтительность того, чтобы организации системы Организации Объединенных Наций работали сообща на основе совместной программы. В рамках программы по профилактике ВИЧ среди личного состава сил обороны в Эритрее организации-доноры не выдвинули в качестве условия финансирования требование о создании совместной программы, но выразили свою полную поддержку использованию механизма совместной программы и отметили его преимущества. Помощь доноров для осуществления совместных программ поступает, как правило, по линии неосновных ресурсов. Существующие варианты управления финансовыми средствами позволяют донорам предоставлять средства на осуществление совместных программ с использованием механизмов, которые отвечают их собственным требованиям.

17. Совместные программы превращаются в полезный инструмент для решения комплексных проблем в области развития, таких, как проблема ВИЧ/СПИДа, которые требуют принятия многосекторальных мер реагирования и задействования потенциала целого ряда организаций системы Организации Объединенных Наций. Существует несколько факторов, которые могут способствовать разработке и осуществлению совместных программ по борьбе с ВИЧ/СПИДом, включая отнесение деятельности в этой области к числу приоритетных программных областей многими организациями системы Организации Объединенных Наций; институциональную поддержку со стороны организаций, являющихся спонсорами Объединенной программы Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), в целях поощрения применения на страновом уровне подхода, предусматривающего разработку и осуществление совместных программ; стремление выполнить рекомендации Глобальной целевой группы (ГЦГ) в отношении рационализации принимаемых Организацией Объединенных Наций на страновом уровне мер реагирования на пробле-

му ВИЧ/СПИДа; оказываемую старшими сотрудниками по вопросам координации помощь СГООН в налаживании совместной работы по проблематике ВИЧ/СПИДа; институциональную и международную поддержку принципа «триединой стратегии», предусматривающей наличие одного национального координирующего органа, одной национальной стратегии борьбы с ВИЧ/СПИДом и одной системы контроля и оценки на страновом уровне; четкое разделение труда между входящими в число спонсоров организациями; а также существование тематических групп Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу на страновом уровне.

18. Некоторые из этих факторов также действуют в контексте разворачивающейся деятельности системы Организации Объединенных Наций по принятию комплексных мер в целях оказания помощи в достижении ЦРДТ на страновом уровне и ее деятельности по реагированию на чрезвычайные ситуации. Пример одной из совместных программ, недавно согласованной в Уганде в рамках чрезвычайных мер реагирования в северных районах страны, подтверждает, что эти факторы способствуют разработке и осуществлению совместных программ: в связи с подготовкой совместных призывов был проведен общий анализ, все партнеры поддерживали разработку совместной программы, и было обеспечено четкое разделение труда между партнерами по системе Организации Объединенных Наций на основе их сравнительных преимуществ. После получения финансовых средств документация и соглашения по этой программе были подготовлены и согласованы относительно быстро.

19. Разработанные для совместных программ механизмы также эффективно используются в контексте деятельности целевых фондов, включая Целевой фонд Организации Объединенных Наций по безопасности человека, деятельности по оказанию гуманитарной помощи и миростроительству и деятельности в посткризисный переходный период. Созданные для совместных программ механизмы финансирования будут использовать Общий гуманитарный фонд для Судана и предлагаемый фонд для Демократической Республики Конго, и ожидается, что и другие новые целевые фонды будут также использовать их. В настоящее время организации системы Организации Объединенных Наций и Всемирный банк обсуждают вопросы использования метода сквозного финансирования для управления финансовыми средствами при проведении совместного анализа потребностей. Ожидается, что в результате этих обсуждений упомянутый метод будет использоваться в будущем при проведении анализа в тех случаях, когда в качестве административного учреждения выступает одна из организаций системы Организации Объединенных Наций.

В. Задачи

20. Несмотря на эти позитивные моменты, наш опыт также показывает, что мы не всегда используем совместные программы наиболее эффективным образом. Например:

а) *Совместные программы, разработанные до 2005 года, во многих случаях не учитывали мероприятия по линии РПООНПР.* Предполагается, что возможности для принятия системой Организации Объединенных Наций коллективных программных мер реагирования на основе совместных программ должны определяться на этапах планирования подготовки ОАС/РПООНПР и на

совместных совещаниях по стратегическим вопросам. Как подразумевается в инструкции, такие программы должны носить стратегический характер. Хотя совместные программы разрабатываются с учетом самых разнообразных потребностей на национальном уровне, они редко используются для осуществления мероприятий по линии РПООНПР. Это имеет важные последствия: такие совместные программы могут не быть сфокусированы на национальных приоритетах или увязаны с надлежащей деятельностью по наращиванию потенциала (для чего, как правило, требуются комплексные рабочие связи, больше времени и постоянные усилия по планированию, разработке и управлению). Реализация подобных инициатив в большинстве случаев осуществляется в рамках программ, осуществляемых отдельными организациями, а не в рамках совместных программ, несмотря на намерение использовать последний подход в подобных обстоятельствах. Кроме того, представляется менее вероятным, что в совместных программах, которые разработаны в отрыве от ОАС/РПООНПР, будут принимать участие не присутствующие в стране или специализированные организации.

б) *Сокращение масштабов сотрудничества после завершения РПООНПР также приводит к сокращению числа разрабатываемых на основе ОАС/РПООНПР совместных программ.* В этом отношении процедуры, связанные с ОАС/РПООНПР, требуется укрепить, и предложения по совершенствованию общих процедур разработки и осуществления страновых программ будут иметь большое значение с точки зрения обеспечения продолжения организациями коллективной деятельности после завершения РПООНПР по мере практического осуществления программ. Это будет способствовать разработке совместных программ, которые четко увязаны с национальными приоритетами, и будет отражать стратегический потенциал таких программ. Согласование страновых программ организациями, входящими в состав Исполнительного комитета, представляет собой важный шаг вперед в деле повышения эффективности совместных программ, и начинают появляться признаки того, что совместные программы следующего поколения разрабатываются на базе РПООНПР. Например, во Вьетнаме СГООН в контексте новой РПООНПР определила возможности для разработки и осуществления совместных программ с уделением основного внимания наращиванию потенциала в плане достижения ЦРДТ, мерам стратегического реагирования Организации Объединенных Наций на проблему ВИЧ/СПИДа во Вьетнаме и вопросам миграции. В Боснии и Герцеговине были определены девять областей разработки совместных программ (гендерная проблематика; охрана здоровья подростков; молодежная политика; деятельность, связанная с разминированием; наблюдение за прогрессом в деле достижения ЦРДТ; местное самоуправление; перепись населения; отправление правосудия в переходный период; а также борьба с торговлей людьми), что позволило объединить оперативные программы Управления Верховного комиссара по правам человека и Управления Верховного комиссара по делам беженцев, ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ в поддержку осуществления РПООНПР. СГООН начинают создавать совместные программы и в странах, которые не перешли к согласованному программному циклу. Аргентина, по которой не подготавливается РПООНПР, согласовала с системой Организации Объединенных Наций общий подход в отношении совместных программ в областях, связанных с гендерной проблематикой, «Глобальным договором», ВИЧ/СПИДом и достижением ЦРДТ.

с) *Нынешние совместные программы могут не всегда оправдывать операционные издержки Организации Объединенных Наций, связанные с их разработкой.* Термин «совместные программы» используется гибко для описания широкого круга различных видов совместной работы СГОООН в диапазоне от обмена информацией до совместных мероприятий и непосредственно совместных программ. СГОООН используют в рамках своего сотрудничества целый ряд механизмов, не все из которых подразумевают создание «формальных» совместных программ. Недостаточно четко проводимое различие в инструкции способствует применению механизмов формальных совместных программ в тех случаях, когда короткий период осуществления и небольшие размеры некоторых программ могли бы послужить основанием для применения менее обременительного подхода. Возможность создания совместных программ не должна препятствовать налаживанию сотрудничества в других формах, а усилия по подготовке формальной совместной программы должны соотноситься с масштабами программы. Вероятно, что если бы предусмотренные в инструкции механизмы должны были применяться в отношении всех форм совместной работы, то организации системы Организации Объединенных Наций проявляли бы к ним ограниченный интерес ввиду сопутствующих операционных издержек.

д) *Совместные программы ограничено используются в более широком контексте национальных программ.* В инструкции довольно скупо освещается ценность совместных программ в контексте других национальных стратегических подходов, включая общесекторальные подходы (ОСП)³ и стратегии сокращения масштабов нищеты. Совместные программы и ОСП преследуют много общих целей, таких, как снижение операционных издержек, расширение координации и повышение эффективности и результативности деятельности в поддержку достижения национальных целей. Хотя разработка совместных программ может не быть целесообразной во всех случаях, они могут являться полезным средством для выработки коллективной концепции роли Организации Объединенных Наций в контексте ОСП, укрепления политической поддержки, обеспечения четкого разделения труда между организациями системы Организации Объединенных Наций и обеспечения согласованности вклада Организации Объединенных Наций в базу ресурсов, например в форме оказания технической помощи и финансирования. Мы не занимаемся анализом конкретных связей между совместными программами и ОСП, однако имеется не много признаков того, что организации системы Организации Объединенных Наций используют совместные программы для согласования своего участия в деятельности в контексте ОСП. Нынешним совместным программам присущи характеристики традиционных проектов, и они координируются на основе общего плана работы и бюджета. В этом смысле на совместных программах сказывается дилемма, стоящая перед Организацией Объединенных Наций в целом и заключающаяся в необходимости нахождения золотой середины между диалогом по стратегическим вопросам и оказываемой на основе проектов поддержкой в деле оказания услуг. Представляется, что до настоящего времени совме-

³ В инструкции рекомендуется, чтобы в тех странах, где применяются ОСП, организации системы Организации Объединенных Наций принимали участие в соответствующей деятельности, когда это целесообразно. В таких случаях участвующим организациям следует принимать всестороннее участие в разработке стратегий и программ, осуществлении программ и деятельности по контролю и оценке.

стные программы используются в основном для последней цели. Впрочем, в этом отношении также наблюдаются некоторые признаки изменений, возможно являющихся результатом более широких изменений в общих условиях оказания помощи. В Руанде на основе плана действий ГООНВР по осуществлению Парижской декларации организации системы Организации Объединенных Наций участвуют в форумах по координации помощи, в частности в контексте ОСП в сфере образования, в целях разработки совместных мер реагирования.

е) *Расставленные в инструкции акценты создают впечатление, что совместное программирование призвано способствовать разработке и осуществлению программ, центральная роль в рамках которых отводится Организации Объединенных Наций, а не развитию партнерских отношений с другими сторонами.* Инструкция была необходима для установления связей между различными оперативными системами организаций системы Организации Объединенных Наций. Она оказалась полезной в плане определения ряда механизмов для налаживания связей между партнерами по совместным программам, особенно между организациями системы Организации Объединенных Наций и между ними и донорами. Вместе с тем упор на внутрисистемное сотрудничество может приводить к сокращению масштабов сотрудничества с другими партнерами. Совместные программы воспринимаются как подход, предусматривающий «центральную роль Организации Объединенных Наций», а не как средство, которое поможет Организации Объединенных Наций наладить более прочные партнерские связи с другими сторонами. Результаты тематических исследований показывают, что совместные программы иногда рассматриваются как самоцель, а не как средство повышения эффективности вклада в достижение национальных целей в области развития, что в конечном итоге должно являться основной задачей в рамках оказываемой Организацией Объединенных Наций поддержки.

ф) *Двусторонние доноры имеют ограниченное представление о вариантах управления финансовыми средствами в рамках совместных программ.* Это может ограничивать масштабы использования таких программ на страновом уровне. Кроме того, некоторые доноры высказывают оговорки в связи с использованием разработанных для совместных программ стандартизированных механизмов. В одних случаях это объясняется обеспокоенностью по поводу того, что они не отвечают требованиям отдельных доноров, а в других случаях доноры высказывают пожелание о том, чтобы организации были подотчетны за достижение результатов по программам, которые не являются объектом прямого контроля ни со стороны самих этих организаций, ни со стороны других партнеров по системе Организации Объединенных Наций. Это может являться отражением исторически сложившихся различий между используемыми организациями программными подходами. Все более широкая ориентация на неосновные ресурсы для финансирования мероприятий по программам, как правило, создает конкуренцию между организациями системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне, когда они стремятся изыскать ресурсы, что может противоречить принципам совместных программ. Хотя одна из межорганизационных рабочих групп разработала стандартные форматы отчетов о ходе работы, которые должны использоваться для представления донорам информации о совместных программах, не все организации применяют эти форматы, а некоторые доноры запрашивают дополнительную информацию, помимо включенной в стандартный отчет о ходе работы.

g) *Контроль и оценка отдачи от программ нуждаются в улучшении.* Результаты тематических исследований показывают, что недостатки, присущие контролю и оценке в рамках программ, осуществляемых какой-либо одной организацией, являются также распространенным явлением применительно к совместным программам, в рамках которых уделяется недостаточно внимания разработке показателей, оценке базисных величин и созданию адекватных систем контроля. Ввиду того, что в совместных программах участвует более широкая группа заинтересованных сторон, все более острой становится необходимость решать проблемы контроля на этапах планирования, распределяя между партнерами обязанности по совместному контролю, включая совместные выезды на места, и обеспечивая обратную связь со всеми партнерами. В рамках совместных программ также необходимо использовать стандартные подходы к оценке прогресса в деле достижения ЦРДТ, а не разрабатывать отдельные показатели для каждой организации. Информация о контроле за совместными программами должна включаться в стандартные отчеты о ходе работы, подготавливаемые каждой организацией на страновом уровне, и контроль должен быть увязан с процессом ежегодного обзора РПООНПР. Результаты тематических исследований указывают на необходимость выделения специальных бюджетных ассигнований на цели контроля.

V. Нынешнее положение дел с осуществлением совместных программ

A. Опыт осуществления

21. Несмотря на отмеченные выше недостатки, методы совместного программирования обеспечивают конкретные возможности для определения надлежащих совместных программ. Поэтому их внедрение должно привести к увеличению числа таких программ. Новые страновые программы по пяти странам, которые перешли к согласованному циклам, были разработаны в 2004 году. В 2005 году число таких стран составило 16, а в 2006 году — 19. В рамках согласованного цикла процесс подготовки ОАС/РПООНПР начинается за год до представления исполнительным советам проектов ДСП. Нынешний график предусматривает завершение перехода к согласованному циклу всеми странами к 2008 году, в котором будет представлено самое большое число проектов ДСП (по 37 странам по сравнению с 33 странами в 2007 году).

B. Тенденции

22. Цель установления трех вариантов управления финансовыми средствами и вынесения последовательных рекомендаций об осуществлении совместных программ заключается в побуждении организаций системы Организации Объединенных Наций на страновом уровне к разработке комплексных согласованных мер по содействию решению национальных задач в области развития вместо разработки каждой организацией самостоятельных мероприятий. Увеличение числа совместных программ после издания инструкции указывает на то, что эта цель достигается.

23. Хотя имеется несколько примеров стран, таких, как Кения и Украина, в которых СГООН приняли на вооружение конкретные стратегии и разработки совместных программ, большинство стран начали со всего лишь одной совместной программы. Результаты тематических исследований показывают, что, несмотря на высокие внутренние операционные издержки на начальных этапах, разработка первой совместной программы обеспечила широкие возможности для получения новых знаний, и СГООН готовы разрабатывать дополнительные совместные программы, ожидая некоторого снижения внутренних операционных издержек. Представляется также, что для этих совместных программ СГООН использовали неосновные ресурсы: в некоторых случаях они использовали в первую очередь ресурсы по линии чрезвычайной помощи или помощи в переходный период, которых имелось в избытке.

24. В связи с этими тенденциями к настоящему времени число совместных программ и доля приходящихся на них ресурсов (особенно основных ресурсов), по сравнению с программами, осуществляемыми какой-либо одной организацией, низки. Если предложения о совершенствовании общих процедур разработки и осуществления страновых программ Организации Объединенных Наций будут реализованы в соответствии с нынешними планами, то начиная с 2008 года использование совместных программ, вероятно, приобретет гораздо более широкие масштабы. Мы ожидаем, что по мере увеличения числа совместных программ и числа решаемых в их рамках стратегических задач, связанных с РПООНПР, будет происходить увеличение доли совместных программ в общем числе программ и увеличение доли выделяемых на них ресурсов в общем объеме ресурсов по всем программам.

25. В последние годы ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ как самостоятельно, так и коллективно выступали в качестве партнеров в рамках 303 совместных программ. Осуществление 114 из этих программ было начато до издания инструкции, вследствие чего нижеследующий анализ будет сосредоточен на программах, осуществление которых началось в 2004 и 2005 годах. Как и ожидалось, число новых программ в период 2004–2005 годов увеличилось (с 73 до 116).

26. Что касается региональных тенденций⁴, то, хотя большинство африканских стран не перейдут к согласованному циклу до 2006 или 2007 года, самая большая доля совместных программ приходится на Африку (примерно треть от общего числа новых совместных программ, осуществление которых было начато в 2004 или 2005 году). Предположительно, это частично объясняется более широкими масштабами деятельности по оказанию помощи, особенно в районе к югу от Сахары.

27. Увеличение числа совместных программ произошло также в регионах и странах, где практикуются проведение ОАС и подготовка РПООНПР. О влиянии этого фактора свидетельствует рост числа совместных программ в странах Европы и Содружества Независимых Государств, Африки, Латинской Америки, а также Азии и района Тихого океана, где подготовка ОАС/РПООНПР осуществлялась в 2004 или 2005 году. Поскольку в большинстве государств регионов Ближнего Востока, Северной Африки и арабских государств подготовка

⁴ Поскольку три организации используют разные определения регионов, страны были сгруппированы по пяти регионам в соответствии с классификацией, применяемой в настоящее время на веб-сайте ГООНВР.

ОАС/РПООНПР начнется в 2006 году, подобного увеличения числа совместных программ там пока еще не произошло.

28. Наиболее распространенной тематической областью осуществления мероприятий по линии совместных программ является борьба с ВИЧ/СПИДом, которой уделяется основное внимание в рамках почти пятой части всех совместных программ. Распространенными областями являются также сокращение детской смертности, подготовка статистических данных и проведение научных исследований по проблеме нищеты и гендерная проблематика. Подход, разработанный в эпоху ВИЧ/СПИДа, может придать импульс укреплению других связанных с совместными программами инициатив, например обеспечению использования нами комплексного подхода к достижению ЦРДТ, которые имеют многосекторальный характер.

С. Варианты управления финансовыми средствами

29. С момента издания инструкции в контексте управления финансовыми средствами по-прежнему наиболее часто используется метод параллельного финансирования. Вторым по распространенности вариантом являлось объединенное финансирование. Хотя вариант управления финансовыми средствами с применением метода сквозного финансирования используется реже всего, в случае его использования медианный объем бюджетов по программам является наиболее высоким. Метод сквозного финансирования предназначен в первую очередь для снижения операционных издержек доноров, однако с точки зрения программ он аналогичен методу параллельного финансирования.

30. Использование организациями неодинаковых ставок возмещения расходов и методов их исчисления создает путаницу для партнеров из числа правительств и доноров. Кроме того, использование метода объединенного финансирования может приводить к установлению высоких ставок возмещения за счет «двойного возмещения расходов», если организации используют неосновные ресурсы (в связи с которыми они уже возмещали расходы), поскольку при передаче финансовых средств управляющему учреждению иногда возмещаются дополнительные расходы. На практике это происходит не всегда, завися от процедур возмещения расходов отдельных организаций.

31. В настоящее время одна из межорганизационных групп занимается работой по обеспечению большей согласованности процедур в отношении возмещения расходов по совместным программам. Хотя это может решить одну из проблем, с которой непосредственно сталкиваются совместные программы, в целом разработка специальных мер в отношении таких программ для урегулирования вопросов, связанных с порядком осуществления деятельности, будет являться лишь краткосрочным решением. Эти вопросы необходимо урегулировать на уровне финансовых систем.

32. Факты свидетельствуют о том, что конкуренция между организациями при мобилизации ресурсов, использование неодинаковых ставок и стратегий возмещения расходов, а также различия в процедурах и системах управления финансовыми ресурсами осложняют материально-техническое обеспечение совместных программ и могут приводить к задержкам в переводе средств, служить сдерживающим фактором для подключения других партнеров и созда-

вать путаницу для партнеров из числа правительств и других заинтересованных сторон.

33. Сделанный в инструкции акцент на налаживании связей между организациями системы Организации Объединенных Наций в основном явился следствием недостаточной согласованности их соответствующих систем отчетности, учета и финансового управления. Несмотря на разработку ряда механизмов, сохраняющиеся различия в этих системах по-прежнему сдерживают стремление использовать все варианты управления финансовыми средствами, особенно вариант объединенного финансирования, хотя сами по себе эти различия не являются препятствием для осуществления совместных программ с использованием метода параллельного финансирования. Последний метод, конечно же, едва ли приведет к снижению связанных с финансированием операционных издержек правительств или Организации Объединенных Наций, хотя другие операционные издержки могут снизиться.

D. Партнерские связи

34. Нашими ключевыми партнерами в рамках совместных программ являются правительства. В числе партнеров также фигурируют национальные НПО и организации гражданского общества, однако мы еще не проводили сколько-нибудь полного анализа партнерских связей, помимо существующих между организациями системы Организации Объединенных Наций. Результаты проведенного в конце 2005 года анализа участия системы Организации Объединенных Наций в совместных программах показывают, что самые высокие показатели участия в таких программах имеют ПРООН, ЮНФПА и ЮНИСЕФ. В качестве партнеров часто выступают также Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), ЮНЭЙДС и ВПП. Тот факт, что в совместных программах участвуют партнерские объединения организаций системы Организации Объединенных Наций, представленных в Исполнительном комитете, а также ВОЗ и ЮНЭЙДС, скорее всего является следствием использования входящими в Исполнительный комитет организациями общих процедур разработки и осуществления страновых программ, а также масштабов странового присутствия этих шести организаций. В качестве партнеров, хотя и в рамках меньшего числа совместных программ, выступают многие другие специализированные учреждения, включая Международную организацию труда, Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры, Продовольственную и сельскохозяйственную организацию Объединенных Наций, Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин и Всемирный банк.

35. Вероятно, что партнерские связи будут развиваться по новым направлениям. По мере увеличения ресурсов, имеющихся за пределами системы Организации Объединенных Наций, на основе партнерских связей и привлечения дополнительных ресурсов могут достигаться более значительные результаты, даже если финансовые средства не будут распределяться через организации.

VI. Дальнейшие шаги

36. Как уже отмечалось, мы начинаем видеть некоторые из преимуществ совместных программ, включая сокращение масштабов дублирования деятельности, снижение операционных издержек правительств стран осуществления программ и доноров и повышение эффективности отказываемой Организацией Объединенных Наций поддержки на страновом уровне для решения комплексных проблем в области развития. Осуществляя совместные программы, мы продолжали сосредоточивать внимание на наших мандатах. Варианты управления финансовыми средствами в контексте совместных программ обеспечивают адекватные гарантии в плане учета и отчетности за счет использования тех же систем, что и в рамках программ, осуществляемых какой-либо одной организацией. Мы начинаем понимать недостатки нынешних совместных программ, включая ограниченность связи с подготовкой ОАС/РПООНПР и использование совместных программ на более низких в стратегическом отношении уровнях, чем те, на которых деятельность могла бы быть наиболее результативной. Мы также отмечаем, что в тех случаях, когда процесс совместного программирования осуществляется с использованием предусмотренных инструкцией оперативных инструментов, мы можем начинать заниматься решением некоторых из связанных с программированием трудных задач. Существуют оперативные вопросы более общего характера, которые необходимо решать на уровне организаций. Для обеспечения полного понимания нами преимуществ и недостатков потребуется провести всестороннюю оценку совместного программирования и совместных программ после накопления опыта, достаточного для получения значимых результатов.

37. Факты свидетельствуют о том, что в относительно короткий период времени после издания инструкции и внедрения процедур подготовки ОАС/РПООНПР инструкция и эти процедуры позволили эффективно решать некоторые из трудных задач, возникших в первые годы осуществления совместных программ. Необходимы дальнейшие постоянные усилия для создания возможностей полной реализации их потенциала в плане обеспечения согласованного, эффективного и результативного реагирования Организации Объединенных Наций на потребности стран в помощи для решения национальных приоритетных задач и достижения ЦРДТ.

38. Нам необходимо развивать реализованные к настоящему времени преимущества совместных программ, включая повышение согласованности усилий, сокращение масштабов дублирования деятельности и снижение операционных издержек, за счет расширения использования таких программ. Не менее важно, чтобы сейчас, когда мы создали надлежащие механизмы институциональной поддержки совместных программ на основе инструкции, совместного программирования и общих процедур разработки и осуществления страновых программ, мы обеспечивали применение этих механизмов.

39. Ожидается, что осуществление предложений по совершенствованию процедур разработки и осуществления страновых программ Организации Объединенных Наций укрепит способность СГООН решать сложные национальные приоритетные задачи в области развития, включая наращивание потенциала, бюджетную поддержку и использование общесекторальных подходов и подходов на основе программ. Совместные программы будут являться неотъемлемой частью этих усилий. Плавный переход от планирования к программированию в

контексте общих процедур разработки и осуществления страновых программ должен способствовать обеспечению полного задействования в рамках совместных программ потенциала системы Организации Объединенных Наций, включая не представленные на страновом уровне организации и специализированные учреждения Организации Объединенных Наций.

Приложение 1

Осуществление совместных программ ПРООН

40. Участие ПРООН в совместных программах продолжает расширяться, дополняя ее функции по координации деятельности на страновом уровне. Представительства ПРООН в странах уделяют большое внимание активному оказанию поддержки системе координаторов-резидентов и сотрудничеству с этой системой в контексте совместного программирования и совместных программ. Согласно информации, заносимой в базу данных ПРООН, ведущуюся на основе стандартных аттестационных форм, заполняемых всеми партнерами по программам, *число стран*, в которых осуществляются совместные программы с участием ПРООН, увеличилось более чем на 50 процентов (с 60 в 2004 году до 96 в 2005 году), а *число совместных программ за тот же период* более чем удвоилось. Все 204 совместные программы в различных странах мира, в которых ПРООН принимала участие, соответствовали определению совместных программ, содержащемуся в инструкции. Таким образом, совместные программы с участием ПРООН составляют две трети от общего числа совместных программ (303), о которых сообщили три входящие в состав Исполнительного комитета организации. ПРООН выступала в качестве одного из партнеров в рамках почти 90 совместных программ, осуществление которых было начато в 2005 году. Хотя отчетность значительно улучшилась, необходимо повысить качество данных.

41. Более трех четвертей от общего числа совместных программ с участием ПРООН непосредственно связаны с ЦРДТ. Основное внимание в рамках почти 80 процентов этих программ уделялось борьбе с нищетой, гендерной проблематике, борьбе с ВИЧ/СПИДом и содействию наращиванию потенциала для достижения ЦРДТ. Совместные программы, не имеющие прямого отношения к ЦРДТ, связаны с другими охваченными в Декларации тысячелетия областями, такими, как гуманитарная помощь, права человека и миростроительство. ПРООН участвует почти во всех совместных программах по вопросам государственного управления. Участвуя в совместных программах, ПРООН продолжает уделять основное внимание своему мандату.

42. Согласно отчетности, объем ресурсов, выделяемых ПРООН на совместные программы, увеличился с почти 9 млн. долл. США в 2004 году до 15 млн. долл. США в 2005 году. Финансовые данные показывают, что ПРООН использует 75 процентов объема выделяемых ею средств на совместные программы для достижения каталитического эффекта: в сочетании с применением метода сквозного финансирования для мобилизации ресурсов доноров на совместные программы, осуществляемые организациями системы Организации Объединенных Наций, а также для содействия расширению применения метода объединенного финансирования, что уменьшает операционные издержки партнеров. Вклад ПРООН в 204 проекта превысил 34 млн. долл. США, из которых 36 процентов приходилось на долю программ, осуществляемых с использованием метода сквозного финансирования, 39 процентов — на долю программ, осуществляемых с использованием метода объединенного финансирования, 19 процентов — на долю программ, осуществляемых с использованием метода параллельного финансирования, а еще 6 процентов — на долю программ, осуществляемых с использованием сочетания вышеуказанных методов. До настоящего времени вследствие использования неосновных ресурсов доля ресур-

сов ПРООН в совместных программах остается низкой. Однако по мере роста числа совместных программ и уделения в их рамках все большего внимания стратегическим результатам РПООНПР доля ресурсов ПРООН в совместных программах будет расти.

43. Новые процедуры оказания помощи, включая ОСП, открывают для ПРООН и системы координаторов-резидентов возможности играть более значительную роль в оказании Организации Объединенных Наций комплексной и скоординированной помощи и поддержки правительствам. Взаимодействие ПРООН с СГООН в деле оказания правительствам помощи в наращивании потенциала в целях руководства реализацией ОСП и обеспечения соответствия объема ресурсов масштабности секторальных приоритетных задач в рамках национальных стратегий в области развития имеет важное значение для достижения результатов при осуществлении основанных на ЦРДТ стратегий сокращения масштабов нищеты. Например, в Руанде ПРООН удалось обеспечить более широкое участие Организации Объединенных Наций в реализации ОСП в сфере образования за счет привлечения ее к общей дискуссии по вопросам согласования. По мере изменения условий осуществления деятельности по оказанию помощи и выполнения положений Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи ПРООН будет определять дополнительные возможности в плане оказания системой Организации Объединенных Наций поддержки процессам развития на национальном уровне. Совместные программы могли бы еще более укрепить принимаемые Организацией Объединенных Наций меры по удовлетворению потребностей в этой области.

Приложение 2

Осуществление совместных программ ЮНФПА

44. ЮНФПА участвует в почти 50 процентах программ⁵, которые были отнесены к категории совместных для целей настоящего обзора. Число совместных программ с участием ЮНФПА, сроки начала осуществления которых известны, увеличилось с 25 в период до января 2004 года до 33 в 2004 году и 57 в 2005 году. Области, в которых осуществляются совместные программы, тесно связаны с мандатом ЮНФПА, что в первую очередь относится к борьбе с ВИЧ/СПИДом (25 процентов), охране репродуктивного здоровья (18 процентов), молодежной проблематике (15 процентов) и сбору данных (13 процентов). Совместное программирование предоставляет ЮНФПА больше возможностей обеспечивать отражение его мандатов в планах и стратегиях макроуровня. Благодаря совместному программированию ЮНФПА может оказывать техническую помощь в областях, связанных с ЦРДТ, стратегиями сокращения масштабов нищеты и контролем за государственными расходами, особенно на цели охраны здоровья матери. Без участия в совместном программировании ЮНФПА, возможно, столкнулся бы с чрезмерной рабочей нагрузкой или был бы не в состоянии осуществлять эту деятельность.

45. В отличие от ПРООН и ЮНИСЕФ, ЮНФПА не имеет механизмов для управления финансовыми средствами на страновом уровне и полагается в этом отношении на ПРООН. Результаты обзора совместных программ с использованием методов объединенного и сквозного финансирования⁶ показывают, что ЮНФПА принадлежит статус ведущего управляющего или административного учреждения в 34 процентах совместных программ. Эти программы осуществляются в областях, в которых ЮНФПА имеет сравнительные преимущества в рамках системы Организации Объединенных Наций и которыми являются профилактика ВИЧ/СПИДа, охрана репродуктивного здоровья, молодежная проблематика, сбор данных и гендерная проблематика, включая проблему насилия по признаку пола. Самое большое число совместных программ связано с ВИЧ/СПИДом.

46. Что касается географического распределения тех 147 совместных программ, которые были определены для проведения обзора, то оно в значительной мере равномерно: в Африке осуществляется 48 программ, в регионе арабских государств, Европы и Центральной Азии — 41 программа, в Азиатско-Тихоокеанском регионе — 31 программа, а в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна — 30 программ. Вместе с тем, если учитывать субрегиональное распределение, как это имеет место в случае с регионом арабских государств, Восточной Европы и Центральной Азии, то позитивное влияние внедрения общих процедур разработки и осуществления страновых программ⁷ становится очевидным. В субрегионе арабских государств, где внедрение этих

⁵ От общего числа программ, которые были отнесены к категории совместных и одним из участников которых является либо ПРООН, либо ЮНФПА или ЮНИСЕФ.

⁶ При осуществлении совместных программ с использованием метода параллельного финансирования управляющее или административное учреждение не назначается.

⁷ Информацию о положении дел с внедрением этих процедур и плане их внедрения в странах см. по адресу <http://unctdatabase.undg.org/index.cfm?module=JointProgramme&CountryID>.

процедур начнется в 2006 году, осуществляется лишь 10 совместных программ, в то время как в Восточной Европе и Центральной Азии число этих программ составляет 31. В 11 из 21 страны субрегиона Восточной Европы и Центральной Азии общие процедуры разработки и осуществления страновых программ были внедрены в 2005 году, а в 2006 году их внедрение планируется в еще четырех странах этого региона.

47. ЮНФПА поручил своим представительствам в странах представлять конкретную информацию о совместных программах в контексте своих годовых докладов лишь с 2005 года. В настоящее время ЮНФПА не планирует создать свою собственную базу данных по совместным программам, однако считает целесообразным усовершенствовать веб-сайт КГВР.

48. ЮНФПА хочет изучать дополнительные возможности в области совместного программирования на основе общих процедур разработки и осуществления страновых программ в целях максимального повышения эффективности осуществления программ. ЮНФПА выступает за расширение практики проведения совместных оценок потребностей в помощи в целях развития, в том числе потребностей в помощи в чрезвычайных ситуациях. ЮНФПА стремится повышать эффективность и результативность помощи в целях развития и снижать операционные издержки стран-получателей помощи.
