



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

Distr.: General  
25 March 2008  
Russian  
Original: English

Ежегодная сессия 2008 года  
16–27 июня 2008 года, Нью-Йорк  
Пункт 11 предварительной повестки дня  
**Оценка**

**Оценка роли ПРООН в странах-чистых донорах  
в Арабском регионе**

**Резюме**

**Содержание**

|                                                                                        | <i>Стр.</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| I. Введение .....                                                                      | 2           |
| II. Прогресс и задачи в области развития в странах-чистых донорах Арабского регионе    | 3           |
| III. Осуществляемые ПРООН меры по удовлетворению потребностей в области развития. .... | 4           |
| IV. Выводы .....                                                                       | 7           |
| V. Рекомендации .....                                                                  | 11          |



## I. Введение

1. ПРООН выделяет страны-чистые доноры (СЧД) в особую группу стран, в отношении которых применяются используемые в практике Организации Объединенных Наций принципы универсальности и дифференцированного подхода: все страны имеют право участвовать в программах ПРООН, однако к странам с высоким уровнем дохода применяются особые правила, которые ограничивают объем ресурсов, который ПРООН может предоставлять для осуществления их программ. Пять стран-чистых доноров (СЧД), входящих в группу арабских государств, — Бахрейн, Кувейт, Ливия, Объединенные Арабские Эмираты и Саудовская Аравия — быстро адаптируются к стремительно изменяющимся внутренним и внешним условиям. Что касается положения в этих странах, то во всех пяти в последнее время отмечался быстрый экономический рост и принимались меры, направленные на повышение уровня открытости в политической сфере. Вместе с тем этим странам приходилось адаптироваться к дальнейшему развитию процесса глобализации и решать трудную задачу поиска своего места в новых внешних условиях. А это значит, что их отношения с ПРООН изжили себя и что ПРООН не может этого не замечать.

2. Независимая оценка роли ПРООН в странах-чистых донорах Арабского региона была подготовлена по поручению Управления по вопросам оценки ПРООН. Главная цель такой оценки состоит в изучении накопленного опыта и определении будущей роли ПРООН в рамках сотрудничества с этой группой стран. Главная задача состоит в оценке деятельности и программ ПРООН в странах-чистых донорах Арабского региона с точки зрения решения проблем развития этих стран и оказания содействия реализации их планов, а также в оценке значения накопленного опыта с точки зрения формирования общеорганизационной политики и практики ПРООН в отношении стран-чистых доноров, а также разработки ее будущих мероприятий в этих странах. Актуальность и значение этой оценки велики, в частности с учетом того, что в ближайшие годы в категорию стран-чистых доноров будет переходить все большее число стран со средним уровнем дохода.

3. В рамках настоящей оценки, проведенной группой по независимой оценке в 2007 году, были осуществлены поездки во все пять стран. В проведении оценки принимал участие широкий круг заинтересованных сторон, включая правительства и гражданское общество. Чтобы составить более полное представление о всем многообразии мнений по поводу роли ПРООН в этих странах, по сравнению с тем, которые дают непродолжительные поездки групп по вопросам оценки, национальным научно-исследовательским учреждениям трех стран были заказаны «национальные доклады, отражающие мнения заинтересованных сторон». После того, как был подготовлен окончательный проект доклада об оценке, состоялся семинар с участием заинтересованных сторон, включая правительства, гражданское общество и ПРООН, на котором были рассмотрены доклад и рекомендации ПРООН, в частности непосредственно направленные на активизацию деятельности ПРООН в странах-чистых донорах Арабского региона.

## II. Прогресс и задачи в области развития в странах-чистых донорах Арабского региона

4. Помимо Ливии, все страны-чистые доноры Арабского региона входят в группу стран с высоким уровнем дохода и «высоким уровнем развития человеческого потенциала». Кроме того, все эти страны добились больших успехов в достижении многих целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Если проблема нищеты по-прежнему актуальна в Ливии и Саудовской Аравии, в остальных трех странах эта проблема в целом решена. В Бахрейне, Кувейте, Ливии и Объединенных Арабских Эмиратах существует всеобщее начальное образование, а Саудовская Аравия успешно идет к достижению этой цели. Несмотря на достигнутый определенный прогресс в отношении осуществления равноправия женщин, эта проблема в указанных странах не утратила свою остроту. Значительные успехи были достигнуты не только в области образования, но и в достижении целей, касающихся развития здравоохранения. За последние 35 лет резко снизились показатели младенческой и детской смертности. Во всех перечисленных странах отмечается низкий уровень заболеваемости ВИЧ/СПИДом и принимаются меры с целью дальнейшего улучшения положения в этой области. Для всех пяти стран сохраняет актуальность седьмая цель в области развития, сформулированная в Декларации тысячелетия: обеспечение экологической устойчивости. Был достигнут прогресс в формировании более широкого глобального партнерства в целях развития, в рамках которого страны-чистые доноры Арабского региона смогут использовать возможные выгоды, связанные с процессом глобализации, в интересах национального развития и оказывать щедрую помощь в целях развития нуждающимся в этом странам.

5. Несмотря на достигнутые значительные успехи в области социально-экономического развития, перед всеми пятью странами стоит ряд задач, которые обусловлены тем, что эти страны стремятся более глубоко и органично интегрироваться в мировое хозяйство и найти такие области, в которых они имеют сравнительные преимущества, позволяющие им, не ограничиваясь ролью поставщиков энергоносителей, занять прочные позиции, например, в области торговли, финансовых услуг, информационно-коммуникационных технологий и туризма. Ниже перечислены наиболее важные задачи (во многом связанные со стремлением этих стран и международной экономической интеграцией), которые предстоит решить этим странам:

а) *Экономическая диверсификация.* Экономическая деятельность, источники формирования государственных доходов и экспортные поступления в странах-чистых донорах Арабского региона по-прежнему слишком сильно зависят от поставок нефти, и недавнее повышение цен на нефть лишь усилило такую зависимость. Поскольку в долгосрочной перспективе предложение нефти будет ограниченным, перед этими странами уже давно стоит задача выработки мер по экономической диверсификации с целью снижения зависимости от нефти и нефтепродуктов. Сокращение масштабов острого социального неравенства среди населения этих стран требует диверсификации и социально-политического диалога;

б) *Создание рабочих мест.* Обстановка во всех странах этой группы характеризуется естественным приростом населения, преобладанием более молодых возрастных групп, высокой численностью и процентной долей ино-

странных рабочих в частном секторе и сложившимся государственным сектором, в котором практически исчерпаны возможности для создания рабочих мест. Неотложной социально-политической проблемой в этих странах является защита прав трудящихся-мигрантов. Таким образом, перед странами-чистыми донорами стоит трудная задача оказания содействия постепенному преодолению зависимости от иностранной рабочей силы и обеспечения учета интересов трудящихся-мигрантов, а также одновременно создания условий, которые позволяли бы обеспечить гарантии занятости лиц, впервые выходящих на рынок труда, особенно молодежи и женщин. Смежная задача состоит в реформировании систем образования и профессиональной подготовки таким образом, чтобы молодежь получала квалификацию, необходимую для трудоустройства в частном секторе. При этом в решении задач создания рабочих мест и экономической диверсификации непременно должен активно участвовать частный сектор;

е) *Государственное управление и администрация.* Другая связанная с этим задача состоит в укреплении государственного аппарата и рационализации разбухших административных структур, а также обеспечения населению возможностей для трудоустройства в негосударственном секторе. В этой связи было бы желательно добиться дальнейшего прогресса в проведении реформы государственного управления, которая должна предусматривать вовлечение социально незащищенных слоев населения в политические процессы и обеспечивать выполнение обязательств в отношении демократического государственного управления, сформулированных в Декларации тысячелетия;

д) *Равноправие женщин.* Необходимо развивать и закреплять недавно достигнутый прогресс в этом плане в политической, экономической и социальной областях. Требуется разрабатывать программы, направленные на расширение прав и возможностей женщин, например способствующие предоставлению более широких возможностей для трудоустройства, особенно для занятия руководящих должностей и создания собственных компаний, а также открывающие доступ к знаниям с помощью Интернета и других информационных ресурсов; и

е) *Охрана окружающей среды.* Все перечисленные страны сталкиваются с экологическими проблемами, самой острой из которых является дефицит воды. Для этих стран также актуальны проблемы, связанные со стремительной урбанизацией и высокими темпами экономического развития, особенно в прибрежных районах.

### **III. Осуществляемые ПРООН меры по удовлетворению потребностей в области развития**

6. ПРООН содействовала решению эволюционирующих задач в области развития в странах-чистых донорах Арабского региона в рамках своей организационной реформы. В частности, в результате проведения реформы в ПРООН была принята новая стратегия практической деятельности, была выработана новая модель организации деятельности ПРООН и был сделан более сильный упор на эффективность помощи в целях развития и национальную ответствен-

ность. В стратегическом плане ПРООН на 2008–2011 годы<sup>1</sup> отмечается необходимость совершенствования модели организации деятельности ПРООН, в которой сочетаются элементы координации, информационно-пропагандистской работы и оказания содействия развитию в рамках предоставляемой ПРООН поддержки странам, где осуществляются программы, в целях реализации ими своих национальных стратегий развития. Ниже перечислены основные выводы по итогам оценки, касающиеся указанных мер.

#### *Цели и тематическая направленность*

7. Объединяющей темой обоих циклов программирования во всех странах было развитие людских ресурсов. В течение второго цикла программирования большое внимание уделялось различным аспектам государственного управления и глобализации, что было связано с изменением мандата ПРООН в этих областях. Тем не менее, охрана окружающей среды — по-прежнему актуальная и приоритетная область деятельности ПРООН — в обоих циклах фигурировала в качестве основной цели только в двух страновых программах. Кроме того, борьба с ВИЧ/СПИДом не была отнесена к числу пяти областей практической деятельности во второй многолетней рамочной программе финансирования, а улучшение положения женщин — одна из межсекторальных тем — не было указано в качестве цели ни в одной из страновых программ.

8. Тематическая направленность проектов в рамках обоих циклов программирования свидетельствует о повышении внимания вопросам государственного управления в Бахрейне и Кувейте и, в меньшей степени, в Ливии и Саудовской Аравии. Для обеих страновых программ в Ливии была характерна не столько тематическая, сколько секторальная направленность, т.е. нацеленность на решение задач в области образования, сельского хозяйства и промышленности, в основном связанных с борьбой с нищетой, которая не является острой проблемой в других странах. Усилия по борьбе с ВИЧ/СПИДом и улучшению положения женщин в основном осуществлялись в рамках проектов, финансируемых из целого ряда таких имеющихся в распоряжении ПРООН источников, как целевые фонды, бюджеты региональных координаторов и региональные программы (ниже именуемые «программами, финансируемыми ПРООН»).

#### *Актуальность страновых программ и адекватность предусмотренных ими мер*

9. Страновые программы ПРООН в целом соответствовали потребностям бенефициаров; за исключением ряда крупных проектов, они были тесно привязаны к национальным приоритетам. Проекты, финансируемые ПРООН, также были направлены на достижение национальных приоритетных задач. ПРООН оперативно и эффективно реагировала на возникающие тенденции, нередко в рамках проектов, финансируемых ПРООН. Страновые программы в целом соответствовали мандату ПРООН, за исключением ряда не связанных с ним весьма относительно крупных проектов. Ответственная работа, связанная с поддержкой программ ПРООН по укреплению нормативной базы в странах-чистых донорах, во многом осуществляется силами гражданского общества, а финансируется в основном из средств ПРООН.

<sup>1</sup> Принят Исполнительным советом на его второй очередной сессии 2007 года.

*Вклад страновых программ в достижение национальных целей в области развития*

10. По мнению бенефициаров, а также страновых отделений, проекты в целом решили поставленные перед ними задачи и способствовали достижению национальных целей в области развития в целом ряде тематических областей и секторов. Проекты, финансируемые ПРООН, были особенно успешными с точки зрения достижения поставленных перед ними целей. Они способствовали налаживанию и развитию диалога по таким острым социально-политическим темам, как демократическое управление, положение женщин, борьба с ВИЧ/СПИДом и развитие человеческого потенциала, а также внесли вклад в достижение национальных целей.

*Отдача от деятельности ПРООН*

11. С учетом того, что программы для стран-чистых доноров разрабатываются исходя из потребностей, национальные партнеры в этих странах четко понимают свою ответственность за осуществление проектов ПРООН. Привлекательность ПРООН как партнера, по сравнению с другими структурами, готовыми предоставлять международных специалистов, объясняется, в частности, рядом следующих причин: сотрудничество с ПРООН дает выход на Организацию Объединенных Наций и позволяет поддерживать с ней связь; сотрудничество с ПРООН позволяет обращаться к помощи международных специалистов самого широкого профиля; ПРООН является транспарентной и беспристрастной организацией; и ПРООН имеет высокий авторитет. В ряде стран ПРООН предоставляла государственным учреждениям-бенефициарам возможность получать долгосрочное финансирование на гарантированной основе и принимала меры по упрощению административных процедур, а также в Бахрейне и Кувейте предоставляла дополнительные бюджетные ресурсы.

12. Деятельность ПРООН была особенно результативной в тех случаях, когда она вносила существенный и непосредственный вклад в реализацию проектов, относящихся к ее основной сфере компетенции. В рамках других проектов — большинства проектов, разработанных в рамках страновых программ, — ПРООН выполняла более ограниченные функции, которые сводились в основном к координации деятельности по осуществлению проектов Организации Объединенных Наций и управлению такими проектами; а в связи с несколькими крупными проектами роль ПРООН не выходила за рамки выполнения функции административно-финансовой поддержки.

13. Респонденты, опрошенные в рамках подготовки трех национальных докладов, отражающих мнения заинтересованных сторон, дали менее положительные оценки результативности деятельности ПРООН, чем страновые отделения. По их мнению, в Саудовской Аравии и, в еще большей степени, в Кувейте ПРООН выполняет в основном административные функции и недостаточно активно участвует в определении содержания проектов. В беседах с группой по проведению оценки и в своих ответах, представленных в рамках подготовки национальных докладов, отражающих мнения заинтересованных сторон, национальные партнеры единодушно выражали твердое убеждение в том, что ПРООН должна принимать значительно более активное участие в принятии решений по вопросам существа.

### *Осуществление страновых программ*

14. Некоторые страновые отделения выполняли значительную работу по осуществлению, в основном по той причине, что, по мнению правительств, за эту деятельность, так же как и за соблюдение контрольных показателей, отвечает ПРООН. Субрегиональный центр учета ресурсов (СЦУР) оказывает достаточную поддержку в своих областях практической деятельности. Участие в реализации региональных программ в основном ограничивалось составлением докладов о развитии человеческого потенциала и осуществлением Региональной программы борьбы с ВИЧ/СПИДом в арабских государствах (ХАРПАС), которое шло успешно, несмотря на культурные особенности, имеющие значение для борьбы с ВИЧ/СПИДом. В настоящее время не существует каких-либо нормативных документов о распределении функций между ПРООН и правительствами, равно как и программ, которые предусматривали бы осуществление контроля за разработкой проектов. Деятельность в области оценки осуществлялась в весьма ограниченных масштабах.

15. Отсутствие механизмов программирования на годовой основе во всех странах-чистых донорах не позволяет обеспечить отбор проектов, строго ориентированных на достижение приоритетных национальных целей. Включение проектов ПРООН в бюджеты центральных министерств в Бахрейне и Кувейте снижает привлекательность проектов ПРООН для бенефициаров. Процедура утверждения контрактов и расходов центральным министерством помимо простого одобрения контрактов, как это имеет место в Бахрейне и Кувейте, делает излишне обременительным осуществление проектов ПРООН.

## **IV. Выводы**

16. Согласно информации, полученной от правительств-партнеров, фактических и потенциальных бенефициаров, и в свете выводов, содержащихся в национальных докладах, отражающих мнения заинтересованных сторон, а также с учетом новых задач в области развития, с которыми сталкиваются страны-чистые доноры, настоящей оценкой установлено наличие четкого соответствия между возникающими потребностями стран-чистых доноров и мандатом и возможностями ПРООН. В связи с этим главный вывод по итогам оценки состоит в том, что дальнейшее присутствие ПРООН и расширение такого присутствия в странах-чистых донорах Арабского региона абсолютно оправданны. Все страны-чистые доноры решительно выступают за обеспечение присутствия ПРООН, в первую очередь как учреждения, представляющего систему Организации Объединенных Наций и открывающего этим странам выход на международную арену. Настоящая оценка отражает мнения заинтересованных сторон о том, что значение бесспорно ценного странового присутствия ПРООН и приносимой им пользы превышает суммарный вклад ее отдельных программ с точки зрения их влияния на решение национальных задач в области развития. Ниже приводятся конкретные выводы по результатам этой оценки:

**Вывод 1. ПРООН сможет оправдать надежды партнерских стран-чистых доноров Арабского региона только тогда, когда она изменит свою модель организации деятельности.**

17. Процесс реформы ПРООН, развернувшийся на протяжении последнего десятилетия и приведший к принятию новой стратегии практической деятельности, в соответствии с которой во главу угла ставится эффективность помощи в целях развития, национальная ответственность и новая модель организации деятельности, не учитывался в достаточной мере будь то при разработке и осуществлении страновых программ или в рамках усилий по формированию культуры работы в страновых отделениях в странах-чистых донорах Арабского региона. Достоинством этих программ является национальная ответственность за осуществление, обусловленная, в частности, изменениями в работе механизма государственного финансирования. В быстро изменяющейся обстановке, в которой в настоящее время находятся страны-чистые доноры, ПРООН должна использовать возможности для того, чтобы обеспечить более эффективное участие, и признать, что если она будет следовать своим обычным методам работы, то это приведет к снижению значимости и результативности ее деятельности с точки зрения вклада в достижение целей в области развития человеческого потенциала. Это особенно справедливо ввиду усиления конкуренции со стороны частного сектора, осуществляющего деятельность по оказанию технической помощи, с которой столь успешно справляется ПРООН.

**Вывод 2. Особые условия в странах-чистых донорах, такие, как определяемый потребностями характер программ в этих странах и ограниченное присутствие Организации Объединенных Наций на местах, указывают на то, что деятельность ПРООН в странах-чистых донорах должна осуществляться на более гибкой основе.**

18. ПРООН все чаще приходится оказывать странам-чистым донорам поддержку и содействие в сферах, выходящих за рамки ее мандата и основных областей компетенции, нередко в условиях ограниченного присутствия Организации Объединенных Наций. Из этого вытекает, что подход ПРООН к удовлетворению потребностей стран-чистых доноров должен быть более гибким. В этой связи особое значение приобретает ее функция посредника между странами-чистыми донорами и организациями системы Организации Объединенных Наций, особенно в тех областях, которые, строго говоря, не входят в сферу основной компетенции ПРООН. В то же время ПРООН сталкивается с неоправданно высокими ожиданиями со стороны государственных учреждений-бенефициаров по поводу ее роли в реализации проектов, осуществляемых с участием специализированных учреждений, фондов и программ Организации Объединенных Наций. Многие правительства считают, что ПРООН может и должна выполнять не только координационные и распорядительские функции, но и следить за тем, чтобы Организация Объединенных Наций выделяла необходимые материально-технические ресурсы.

**Вывод 3. ПРООН недостаточно широко использует имеющиеся возможности для дальнейшей активизации партнерского сотрудничества в целях повышения качественного уровня и результативности ее программ.**

19. В странах-чистых донорах условия для налаживания партнерства отличаются от других стран менее сильной конкуренцией со стороны доноров и, воз-

можно, более сильной конкуренцией со стороны частного сектора. В ряде стран-чистых доноров Арабского региона есть частные фирмы, которые предлагают консультативные услуги по разработке политики и стратегий, и ПРООН обязана предоставлять такие услуги не менее качественно и оперативно. В странах-чистых донорах Арабского региона имеются также возможности для налаживания партнерского сотрудничества с национальными и региональными организациями, занимающимися вопросами оказания помощи. И наконец, с учетом сравнительно небольшого присутствия Организации Объединенных Наций и ограниченных масштабов программ в странах-чистых донорах этого региона необходимо развивать партнерское взаимодействие между ПРООН и учреждениями системы Организации Объединенных Наций.

**Вывод 4. Представления о ПРООН и ее роли носят поверхностный характер, однако с высоким уровнем развития ее технических возможностей связываются большие ожидания. Отмечается недостаточная информированность о конкретном и весомом вкладе ПРООН и широком спектре предоставляемых ею услуг.**

20. Нынешние и потенциальные заинтересованные стороны плохо информированы о сравнительных преимуществах ПРООН, что не позволяет ей в полной мере раскрыть свои возможности. ПРООН не предоставляла своим партнерам (центральным правительствам и потенциальным бенефициарам) достаточно подробную информацию о своих сравнительных преимуществах по сравнению с частными компаниями или другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Следует более активно задействовать средства массовой информации для пропаганды ПРООН и разъяснения ее возможностей, причем средства массовой информации следует также более активно использовать в целях налаживания партнерства с гражданским обществом и частным сектором.

**Вывод 5. Несмотря на достигнутый некоторый прогресс в деле укрепления потенциала, в целях дальнейшего усиления стимулирующего воздействия и результативности деятельности ПРООН крайне важно, чтобы при разработке всех компонентов страновых программ ПРООН уделялось повышенное внимание вопросу о содержании деятельности по укреплению потенциала (а также другим аспектам проблемы устойчивости такой деятельности и возможности ее тиражирования в более широких масштабах).**

21. Результаты деятельности в области укрепления потенциала в разных странах были неодинаковы. Тем не менее все заинтересованные стороны — центральные министерства, бенефициары и респонденты, опрошенные в связи с подготовкой докладов, отражающих мнения заинтересованных сторон, единодушно обращали внимание на настоятельную необходимость резкого повышения роли ПРООН в этой области. Несмотря на всеобщее признание важности дальнейшего укрепления потенциала, обстановка на местах в период осуществления проектов нередко не позволяет обеспечить эффективную деятельность по укреплению потенциала, вынуждая к принятию по требованию бенефициаров паллиативных мер.

**Вывод 6. Повышение эффективности программирования, управления процессами осуществления и деятельности в области оценки в особых условиях стран-чистых доноров будет способствовать повышению результативности страновых программ для этих стран.**

22. При всем многообразии механизмов программирования в упомянутых пяти странах их эффективность можно повысить с помощью введения следующей «идеальной системы»: а) координирующее центральное министерство должно в контексте разработки ежегодной программы работы по реализации национальных приоритетов участвовать в обзоре утвержденных национальных проектов; б) финансирование, предпочтительно, должно осуществляться в централизованном порядке из бюджетов министерств или ведомств-бенефициаров; и с) функцию управления процессом осуществления (одобрения контрактов и утверждения расходов) должны без участия центрального министерства обеспечивать ведомство-бенефициар и ПРООН. Пересмотр механизмов программирования должен быть направлен на повышение подотчетности и эффективности, например в области финансирования проектов и оценки результатов их осуществления.

**Вывод 7. По имеющимся данным, большинство проектов, финансируемых в основном из неправительственных источников (таких, как бюджет ПРООН, целевые фонды и региональные программы), вызвали большой интерес и способствовали диалогу по острым вопросам.**

23. Соответствующие важные мероприятия, не требовавшие больших затрат, проводились с учетом новых социально-политических реальностей, касающихся таких чувствительных аспектов мандата ПРООН, как улучшение положения женщин, борьба с ВИЧ/СПИДом и оказание содействия проведению политических реформ. Эти мероприятия проводились не столько в рамках участия в осуществлении финансируемых государством проектов, сколько в качестве эффективного средства пропагандирования политики в этих областях. Высокая результативность этих проектов частично объяснялась активным участием ПРООН с учетом того, что это позволяло получать максимальную отдачу от ее усилий. Выделение средств осуществлялось своевременно и в полном объеме. Такие проекты отличались более высокой эффективностью и результативностью, по сравнению со среднестатистическими показателями для проектов, осуществляемых в рамках страновых программ. Таким образом, они показали себя как исключительно действенный инструмент поощрения и пропаганды деятельности по укреплению потенциала, хотя и страдают такими недостатками, как ограниченность масштабов и разовый характер по причине ограниченности объема ресурсов, выделяемых для проведения таких мероприятий, и непоследовательной позиции правительств в отношении финансирования этих программ.

**Вывод 8. Политика ПРООН по отношению к странам-чистым донорам, в соответствии с которой страновое присутствие предусматривается только в тех странах, где стоимость осуществляемых проектов в течение цикла программирования составляет не менее 10 млн. долл. США, является неправильной и должна быть пересмотрена.**

24. Эта не всегда строго соблюдаемая политика приводит к включению крупных проектов, лишь весьма относительно связанных с национальными приори-

тетными целями ряда стран-чистых доноров, вызывает чрезмерно активное участие страновых отделений в процессе осуществления. Стоимость проектов — плохой критерий для оценки результативности проектов в целях развития, так как а) связь между стоимостью проекта и его вкладом в дело развития неочевидна; и б) ПРООН вносит вклад в реализацию крупных существующих и потенциальных проектов, дающих отдачу с точки зрения содействия развитию, не принимая участия в процессе осуществления. Ожидается, что отказ от применяемого порогового показателя даст определенный положительный эффект и, в частности, позволит ПРООН сосредоточить внимание на тех областях, в которых она имеет сравнительное преимущество. А это, в свою очередь, в долгосрочном плане приведет к увеличению спроса на услуги ПРООН и, следовательно, увеличению стоимости осуществляемых проектов и повышению их результативности с точки зрения их воздействия на процесс развития.

**Вывод 9. Становые отделения в странах-чистых донорах не располагают достаточными возможностями для выполнения принятых по результатам настоящей оценки рекомендаций в отношении работы по более широкой и конкретной проблематике. Это говорит о наличии острой необходимости расширения основной технической поддержки, предоставляемой региональным центром и штаб-квартирой ПРООН, а также использования в этих целях других механизмов.**

25. Несмотря на то, что из ответов, полученных группой по проведению оценки, явно следует, что становые отделения не принимают достаточно активного участия в основной работе по проектам, остаются неясными причины такого положения — идет ли речь об отвлечении средств на цели деятельности по осуществлению или это связано со слабостью кадрового потенциала, низким уровнем профессиональной подготовки, неверным стилем руководства или неэффективными системами управления. Группа по проведению оценки не проанализировала имеющиеся недостатки. По мнению становых отделений и центральных министерств, странам-чистым донорам уделяется меньше внимания, чем другим странам. Кроме того, штаб-квартира ПРООН и становые отделения в странах-чистых донорах, видимо, придерживаются разных подходов к вопросу о своем участии в осуществлении новых стратегических и программных установок ПРООН.

## V. Рекомендации

26. Основные рекомендации по итогам настоящей оценки были разработаны исходя из четко сформулированной всеми странами-чистыми донорами Арабского региона ключевой посылки о том, что ПРООН может играть важную и конструктивную роль партнера этих стран и может оказать им помощь в решении своих задач в области развития. Нижеперечисленные рекомендации были разбиты на четыре отдельные группы. В каждой из рекомендаций указывается, какие основные изменения на стратегическом, корпоративном, программном и организационном уровнях необходимо осуществить для того, чтобы добиться повышения эффективности деятельности ПРООН по оказанию странам-чистым донорам Арабского региона помощи в их усилиях, направленных на решение их задач в области развития, и их вовлечению в деятельность международного сообщества партнеров по вопросам развития.

*На стратегическом уровне*

**Рекомендация 1.** На стратегическом уровне нужна твердая приверженность налаживанию новых отношений между ПРООН и странами-чистыми донорами Арабского региона. Необходимо вывести такие новые отношения из рамок традиционной схемы взаимодействия между организациями, занимающимися вопросами развития и их клиентами на уровень полноправного партнерства в стратегической, политической и программной областях. Такое партнерство должно строиться на принципах транспарентности, открытости, взаимной подотчетности и уважения. Благодаря консультациям и диалогу оно должно способствовать пересмотру роли и стратегии ПРООН в контексте стран-чистых доноров и выработке общих позиций и подходов по вопросам технического сотрудничества.

27. Принципы предложенного выше партнерства зиждутся на признании и соблюдении следующих положений:

а) согласие ПРООН на включение правительствами охваченных программами стран в свои страновые программы исключительно приоритетных для них мероприятий. Хотя государственное финансирование приводит к усилению национальной ответственности, необходимо, чтобы требования правительств носили умеренный характер и были предметом открытого обсуждения в целях достижения оптимальных договоренностей. Правительства должны быть готовы открыто обсуждать свои приоритетные задачи, и согласование страновых программ с национальными приоритетами должно осуществляться в рамках открытого диалога с участием ПРООН;

б) мандат ПРООН и национальные приоритеты во многом совпадают. ПРООН следует более широко использовать возможности, связанные с ее участием в деятельности по оказанию содействия укреплению национального потенциала, поощрению распространения знаний, налаживанию сотрудничества Юг-Юг и оказанию содействия передачи технологий. При том, что основными партнерами ПРООН являются национальные правительства, партнерства должны также активнее сотрудничать с другими сторонами, в частности с гражданским обществом и частным сектором, не только на этапе осуществления основных компонентов страновых программ, но и, что более важно, на этапе разработки таких программ;

с) согласованность и сбалансированность национальных приоритетов и потребностей, диктуемых мандатом ПРООН, следует оценивать в более широком контексте и на более гибкой основе, т.е. с учетом важной роли ПРООН в странах-чистых донорах как канала, позволяющего этим странам привлекать различных специалистов из учреждений системы Организации Объединенных Наций. Становые отделения ПРООН должны использовать фактор взаимодополняемости региональных и глобальных программ. ПРООН обладает опытом (имеет соответствующую основную специализацию) и сравнительными преимуществами в отдельных тематических областях, где она играет активную нормотворческую роль. В то же время ПРООН должна быть всегда готова оказывать помощь в качестве организации, открывающей доступ к системе Организации Объединенных Наций, стремясь принимать возможно более активное участие в нормотворческой деятельности. Оптимальный баланс между этими двумя функциями зависит от характера и масштабов возможной отдачи от уча-

ствия ПРООН в их осуществлении с точки зрения вклада в разработку страновых программ;

d) ПРООН должна гибко подходить не только к определению областей, в которых она рассматривает возможность своего участия в разработке и реализации страновых программ, но и — на основе более полной адаптации национальных административных процедур стран-чистых доноров — к процессу осуществления таких программ. Развивая партнерские отношения, необходимо также укреплять принцип взаимной ответственности сторон.

*На корпоративном уровне*

**Рекомендация 2. Следует пересмотреть применяемое ПРООН правило о том, что страновое присутствие может создаваться только при условии определенной минимальной стоимости проектов, и требуется разработать конкретные руководящие принципы касательно применения к странам-чистым донорам действующих правил и положений ПРООН.**

28. Вместо нынешнего минимального показателя стоимости проектов, который применяется одинаково ко всем странам, следует разработать качественный критерий для конкретных стран, который мог бы использоваться в целях определения целесообразности странового присутствия ПРООН. С 2010 года Исполнительному совету будет представляться «оценка результатов развития» (ОРР) по большинству страновых программ. Оценка результатов развития (ОРР) представляет собой независимую оценку вклада ПРООН в достижение результатов развития в рамках страновой программы и надлежащий инструмент количественной оценки целесообразности сохранения странового отделения. Следует разработать критерии использования оценки результатов развития (ОРР) для определения необходимости проведения с правительством принимающей страны переговоров относительно пересмотра программы или принятия других возможных мер, включая закрытие странового отделения или перехода на управление осуществлением программы из другой страны.

**Рекомендация 3. Необходимо разработать конкретные руководящие принципы в ряде областей с учетом определяемого потребностями характера программ в странах-чистых донорах. В результате оценки был выявлен ряд недостатков в политике ПРООН и ее руководящих принципов для стран-чистых доноров, которые требуют специальных разъяснений.**

29. Будущая политика ПРООН по отношению к странам-чистым донорам со средним уровнем дохода должна разрабатываться с учетом следующих моментов, на которые было обращено внимание в ходе оценки:

a) применение ПРООН гибкого подхода к вопросу об участии в осуществлении деятельности, поскольку потребности стран-чистых доноров часто выходят за рамки областей практической деятельности ПРООН;

b) распространение программы реформы Организации Объединенных Наций на сферу отношений со странами-чистыми донорами с учетом того, что программы ПРООН и программы специализированных учреждений финансируются правительствами; и

c) подотчетность в области контроля и оценки (когда соответствующие мероприятия финансируются из государственных бюджетов).

*На уровне программирования*

**Рекомендация 4. Укрепление связи между подразделениями штаб-квартиры ПРООН и страновыми отделениями в странах-чистых донорах Арабского региона и установление между ними более тесного взаимодействия в целях обеспечения более строгого соблюдения изменяющихся стратегий и политики ПРООН в этих структурах, с тем чтобы они могли более эффективно строить свою работу в особых условиях, которые имеют место в этих странах.**

30. Следует наладить более тесный диалог, первоначально на основе регулярно проводимых два раза в год совещаний Регионального бюро для арабских государств (РБАГ) и страновых отделений в странах-чистых донорах с участием государственных учреждений. Конкретно, в качестве первого шага РБАГ должно создать субрегиональный комитет для определения роли ПРООН и разработки стратегии партнерского сотрудничества ПРООН в целях выработки общих позиций и подходов к деятельности в странах-чистых донорах Арабского региона, в том числе по вопросам, программирования и управления. Кроме того, если в отношении этого региона будет применяться новый подход, РБАГ должно будет значительно увеличить объем предоставляемых странам региона на краткосрочной основе финансовых и кадровых ресурсов в качестве помощи в переходный период. РБАГ также должно изучить возможности для дальнейшей активизации партнерского сотрудничества между странами-чистыми донорами, например связанные с проведением мероприятий, посвященных общим проблемам, осуществлением взаимного обмена накопленным опытом и проведением таких мероприятий, как совместные оценки деятельности по вопросам, представляющих взаимный интерес (например, передача научных знаний и укрепление потенциала).

**Рекомендация 5. Изучение возможностей для налаживания партнерств с государственными и частными организациями, занимающимися вопросами оказания помощи, в странах-чистых донорах Арабского региона и развитие таких партнерств.**

31. Штаб-квартире ПРООН надлежит принять решение о целесообразности включения этой задачи в круг функций координаторов-резидентов/представителей-резидентов в странах-чистых донорах Арабского региона. Если включение этой задачи будет признано целесообразным, РБАГ и Бюро по вопросам партнерств должны будут помочь страновым отделениям в разработке страновых стратегий. Выполнение этой задачи должно стать важной и неотъемлемой функцией страновых отделений в странах-чистых донорах и должно быть также включено в качестве важного положения в описание должностных обязанностей координатора-резидента/представителя-резидента. Кроме того, необходимо принять надлежащие меры по укреплению технического потенциала всех страновых отделений, с тем чтобы они были способны выполнять эту новую функцию.

**Рекомендация 6. Следует активизировать участие системы Организации Объединенных Наций в целях повышения эффективности выполнения рекомендаций относительно применения, по требованию стран-чистых доноров, более гибкого подхода.**

32. В уникальных условиях стран-чистых доноров, где программы финансируются из государственных бюджетов и где отмечается ограниченное присутствие Организации Объединенных Наций, необходимо принимать меры по укреплению партнерского сотрудничества с системой Организации Объединенных Наций. Организации Объединенных Наций и правительствам заинтересованных стран следует анализировать возможности финансирования проектов исключительно из бюджетов отдельных организаций системы Организации Объединенных Наций и разрабатывать соответствующие модели и совместные разработки программ. РБАГ и Группе Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР) необходимо активизировать сотрудничество в области изучения и оценки соответствующих вариантов. После реализации этой инициативы можно будет в одной из стран-чистых доноров осуществить экспериментальный проект. Для успешного осуществления такого экспериментального проекта необходима безусловная поддержка правительства. Также с учетом более активного участия ПРООН в координации деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций, следует увеличить бюджеты координаторов-резидентов. Кроме того, для того чтобы национальные правительства могли максимально эффективно использовать помощь, предоставляемую Организацией Объединенных Наций их следует более широко информировать о возможностях ПРООН и системы организаций Объединенных Наций в целом и их практических подходах.

*На оперативном уровне*

**Рекомендация 7. Совершенствовать систему разработки страновых программ и управления такими программами в соответствии с изложенными выше новыми принципами партнерства между ПРООН и странами-чистыми донорами Арабского региона.**

33. Во всех странах-чистых донорах необходимо укреплять выполняемую центральными министерствами функцию программирования применительно к страновым программам. Заинтересованным правительствам и страновым отделениям ПРООН следует разработать механизм, позволяющий обеспечивать, чтобы при отборе проектов в большей степени учитывались национальные приоритеты. Необходимо разработать механизмы дальнейшего согласования систем управления проектами и осуществления проектов в ПРООН с соответствующими национальными системами и надлежащим образом перестроить национальные системы осуществления. Страновые отделения ПРООН должны регулярно представлять центральному министерству доклады о содержании проектов, а также доклады о ходе их осуществления. Следует разрабатывать и осуществлять ежегодные программы деятельности в области оценки, результаты которых следует учитывать при разработке будущих проектов.

**Рекомендация 8. Оказание содействия тому, чтобы страновые отделения могли вносить более весомый вклад в предпринимаемые ПРООН усилия по повышению эффективности своей деятельности в странах-чистых донорах Арабского региона и создавать новые партнерства, как об этом было сказано выше.**

34. Оценка возможностей страновых отделений принимать более активное участие в основной работе является своевременной. Такая оценка должна помочь выработать стратегию и план мероприятий по укреплению соответствующего потенциала с учетом программы работы на последующие три-пять лет, а также в свете необходимости поддержки по линии Субрегионального центра учета ресурсов (СЦУР) и поддержки за счет средств штаб-квартиры. Во многих страновых отделениях проведение такой оценки, возможно, потребует осуществления интенсивных программ профессиональной подготовки персонала в приоритетных тематических областях в соответствии со стратегией развития людских ресурсов, изложенной в стратегическом плане. Не менее важно совершенствовать процедуры на всем протяжении цикла программирования — от разработки до оценки проектов, что должно способствовать существенному повышению эффективности деятельности в области укрепления потенциала.

---