



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

Distr.: General
19 November 2009
Russian
Original: English

Первая очередная сессия 2010 года
19–22 января 2010 года, Нью-Йорк
Пункт 3 предварительной повестки дня
Финансовые, бюджетные и административные вопросы

**Среднесрочный обзор процедур программирования,
2008–2011 годы**

Резюме

Система процедур программирования на период 2008–2011 годов играет неотъемлемую роль в содействии достижению ПРООН конкретных результатов в области развития. Эта система обеспечивает финансирование важнейших ресурсных центров, через которые осуществляется распределение регулярных ресурсов по программам для удовлетворения потребностей стран осуществления программ и реализации целей, установленных в стратегическом плане. В рамках нынешнего среднесрочного обзора главное внимание уделяется двум основным вопросам: повышению гибкости и обеспечению большего учета потребностей стран осуществления программ и дальнейшей рационализации в контексте комплексного планирования ресурсов.

Что касается повышения гибкости и обеспечения большего учета потребностей стран осуществления программ, то в рамках среднесрочного обзора выделяются несколько следующих областей, в которых может быть получена отдача в результате активизации деятельности: обеспечение наличия критической массы ресурсов по программам для стран со средним уровнем дохода; альтернативы нынешнему использованию валового национального дохода на душу населения в качестве главного критерия в поддержку методики исчисления показателя распределения ресурсов из основных фондов (ПРОФ); усиление поддержки пострадавшим от кризиса странам для обеспечения наличия критической массы ресурсов по программам; и учреждение отдельной статьи программных ресурсов в поддержку мероприятий Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН). ПРООН намерена подготовить конкретные предложения по этим вопросам для рассмотрения Исполнительным советом на его второй очередной сессии 2011 года.



Что касается дальнейшей рационализации системы процедур программирования в контексте комплексного планирования ресурсов, то в ходе среднесрочного обзора для рассмотрения Советом на его нынешней сессии подготовлено несколько предложений, касающихся: увязки нынешней системы процедур программирования со стратегическим планом ПРООН на 2008–2011 годы (продленным до 2013 года) посредством продления срока ее действия на два года на период 2008–2013 годов; и нескольких внутренних реклассификаций, затрагивающих постоянные статьи финансирования программ и консультантов по вопросам глобальной политики.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Повышение гибкости и обеспечение большего учета потребностей стран осуществления программ	5
III. Рационализация процедур программирования в контексте комплексного планирования ресурсов	11
IV. Прочие соображения	15
V. Рекомендации для принятия решения Исполнительным советом	16
Приложения	
1. Система процедур программирования, 2008-2011 годы	18
2. Модель ПРОФ	19
3. Выделение ресурсов по линии ПРОФ-2, 2008–2011 годы	20
4. Результаты наращивания потенциала по отдельным странам	21

I. Введение

1. В своем решении 2007/33, касающемся одобрения процедур программирования на период 2008–2011 годов, Исполнительный совет просил ПРООН представить на его второй очередной сессии 2009 года среднесрочный обзор этих процедур. Впоследствии представление этого обзора было перенесено на первую очередную сессию 2010 года в связи с переносом представления двухгодичного бюджета вспомогательных расходов на 2010–2011 годы.

2. Система процедур программирования играет неотъемлемую роль в содействии достижению конкретных результатов в области развития, обеспечивая финансирование важнейших ресурсных центров, через которые осуществляется распределение регулярных ресурсов по программам для удовлетворения потребностей стран, осуществлению программ и реализации целей, установленных в стратегическом плане. Информация о стратегических направлениях деятельности ПРООН, ее эффективности и вкладе в достижение конкретных результатов в области развития содержится в стратегическом плане, изложенном в годовом докладе Администратора, включая практическую реализацию стратегического плана на 2008–2011 годы (DP/2009/11).

3. Со времени своего учреждения в 1995 году система процедур программирования существенно не изменилась. Нынешний среднесрочный обзор позволяет провести перспективный анализ путей совершенствования этой системы в соответствии с меняющимися приоритетами ПРООН. В рамках среднесрочного обзора главное внимание уделяется двум основным вопросам: повышению гибкости и обеспечению большего учета потребностей стран осуществления программ и дальнейшей рационализации в контексте комплексного планирования ресурсов.

4. В главе II среднесрочного обзора выявляются области, в которых может быть получена отдача в результате активизации деятельности на основе разработки конкретных предложений в ожидании принятия процедур программирования на следующий период. Несколько таких предложений приводится в главах III и IV для рассмотрения Исполнительным советом.

5. Кроме того, при проведении этого среднесрочного обзора использовались три важных директивных документа:

а) резолюция 63/232 Генеральной Ассамблеи, которая предусматривает переход с трехгодичного на четырехлетний цикл при проведении всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности;

б) решение 2009/9 Исполнительного совета о годовом докладе Администратора, включая практическую реализацию и продление на два года стратегического плана ПРООН на 2008–2011 годы; и

в) решение 2009/22 Исполнительного совета о методологии и подходе к составлению двухгодичного бюджета вспомогательных расходов ПРООН на 2010–2011 годы, в котором Совет одобрил принятие набросков комплексного плана распределения ресурсов, в котором главное внимание уделяется улучшению транспарентности и отчетности, обеспечению большей согласованности между двухгодичным бюджетом вспомогательных расходов и процедурами программирования и более четкой классификации деятельности и расходов.

II. Повышение гибкости и обеспечение большего учета потребностей стран осуществления программ

Принципы

6. В среднесрочном обзоре рассматривается ряд проблем, связанных с недостаточной гибкостью и недостаточным учетом потребностей стран осуществления программ. Эти проблемы негативно сказываются на том потенциальном вкладе, который ПРООН может внести в удовлетворение потребностей стран осуществления программ, независимо от уровня дохода страны — низкий или средний уровень или статус чистого донора. Раньше при проведении обзоров главное внимание уделялось двум основным областям: принципам, лежащим в основе мандата ПРООН, и статьям финансирования программ, по линии которых производится распределение ресурсов. Больше внимания следует уделить укреплению основной программной связи между этими двумя областями.

7. В основе мандата ПРООН лежат три важных принципа — предсказуемость, универсальность и дифференцированный подход. Предсказуемость предполагает получение достаточных регулярных ресурсов, которые составляют финансовую базу ПРООН и могут использоваться для поддержания ее многостороннего и универсального характера. Ситуация с предсказуемостью регулярных ресурсов вызывает сейчас особую обеспокоенность. Глобальный экономический кризис и весьма неустойчивые курсы валют создают серьезные трудности, особенно в том что касается стратегического руководства и устойчивости организации и ее способности поддерживать достижение целей в области развития стран осуществления программ. Жизнеспособность стратегического плана может быть поставлена под угрозу, если уровень добровольных взносов не достигнет целевых показателей, установленных в комплексном плане распределения ресурсов и одобренных Исполнительным советом в своем решении 2007/32.

8. Принцип универсальности призван обеспечить, чтобы все страны, отвечающие соответствующим критериям, могли участвовать в программах развития ПРООН. Этот принцип проявляется и находит свое отражение в «физическом присутствии» ПРООН во всех странах осуществления программ, в том числе в странах-чистых донорах¹. Принцип универсальности имеет непосредственное отношение к минимальной критической массе регулярных ресурсов по программам, имеющихся в распоряжении отдельных стран. Кроме того, в контексте ограниченного наличия регулярных ресурсов и принципа дифференцированного подхода, о котором пойдет речь ниже, объем регулярных ресурсов по программам, имеющихся в распоряжении стран со средним уровнем дохода, зачастую является минимальным, а что касается стран-чистых доноров, то такие ресурсы вообще отсутствуют. В результате наиболее сложный вопрос, кото-

¹ Страны-чистые доноры — это те страны, у которых валовой национальный доход на душу населения, подсчитанный с помощью методики Всемирного банка, в 2005 году превышал 5500 долл. США. Страны-чистые доноры не имеют права на получение ресурсов по линии ПРОФ или двухгодичного бюджета вспомогательных расходов, за исключением покрытия расходов на содержание координатора-резидента. Тем не менее, новые страны-чистые доноры имеют право на четырехлетний переходный льготный период, в течение которого они получают средства по линии двухгодичного бюджета вспомогательных расходов и 60 процентов ресурсов по линии предыдущего ПРОФ-1.

рый стоит перед ПРООН в этих странах, зачастую заключается в том, каким образом конкретно и конструктивно вести работу в области развития.

9. Принцип дифференцированного подхода означает, что приоритет при основном распределении регулярных ресурсов, предусмотренных для мероприятий в странах осуществления программ, отдается странам с низким уровнем дохода и наименее развитым странам. Это делается посредством применения методики распределения средств, которая предполагает, что 85–91 процент ресурсов ПРОФ-1/ПРОФ-2 выделяется странам с низким уровнем дохода и 60 процентов — наименее развитым странам. Таким образом, принцип дифференцированного подхода в какой-то мере ограничивает принцип универсальности: это объясняется тем, что критической массы регулярных ресурсов на мероприятия по программам в странах со средним уровнем дохода и странах-чистых донорах достичь не удастся.

Обеспечение согласованности основных программ

10. Стратегический план предусматривает, что ПРООН должна вести работу во всех странах осуществления программ, вне зависимости от уровня их дохода. Однако, с учетом пунктов 6–9 выше, ПРООН рекомендует Исполнительному совету рассмотреть вопрос о достижении критической массы регулярных ресурсов для стран со средним уровнем доходов для осуществления программ, отвечающих их потребностям, а также наиболее важной для них деятельности, подпадающей под категорию «эффективного развития». Это соответствует проходящим в Генеральной Ассамблее обсуждениям, о которых идет речь в пункте 11 ниже. Такие ресурсы помогут устранить противоречие между принципом «универсальности» и принципом «дифференцированного подхода» и позволят более целенаправленно обсудить модель ПРОФ и связанные с этим вопросы распределения ресурсов.

11. В настоящее время Генеральная Ассамблея рассматривает вопрос о сотрудничестве в целях развития со странами со средним уровнем дохода, что нашло свое отражение в докладе Генерального секретаря на эту тему (A/64/253). В частности, внесен проект резолюции (A/C.2/64/L.13), в котором признается, что «страны со средним уровнем дохода по-прежнему сталкиваются с существенными трудностями в своих усилиях по достижению согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия, и в этой связи [Генеральная Ассамблея] обращает особое внимание на важность международной поддержки, оказываемой в различных формах в соответствии с национальными приоритетами и политикой в области развития, для удовлетворения потребностей стран со средним уровнем дохода в области развития». ПРООН намерена подготовить предложения по странам со средним уровнем дохода в контексте этих обсуждений и резолюций.

Модель ПРОФ

12. Модель ПРОФ, которая была впервые внедрена в 1997 году, состоит из трех элементов: ПРОФ-1, ПРОФ-2 и ПРОФ-3. В нынешних процедурах программирования, исходя из утвержденного ежегодного базового объема ресурсов в размере 700 млн. долл. США, 650,6 млн. долл. США выделяется на четыре переменные статьи финансирования программ и 49,4 млн. долл. США — на

восемь постоянных статей. В приложении 1 приводится резюме различных статей финансирования программ, составляющих нынешнюю систему процедур программирования. В приложении 2 содержится краткое описание модели ПРОФ.

13. В ходе нынешнего среднесрочного обзора в связи с моделью ПРОФ рассматривались четыре следующих основных вопроса: методика исчисления ПРОФ-1; предельные показатели для нынешних категорий ПРОФ-1; критерии выделения ресурсов и отчетность по линии ПРОФ-2; и «критическая масса» ПРОФ-3.

ПРОФ-1

14. Главным критерием в методике подсчета ПРОФ-1 является валовой национальный доход на душу населения. Этот критерий критикуется главным образом потому, что, хотя он и отражает средний национальный уровень дохода и широко используется в качестве показателя благосостояния, в нем не учитываются такие важные аспекты нищеты, как неравенство в распределении доходов и социальное неравенство, состояние здоровья людей и продолжительность жизни и безопасность человека — а все эти показатели занимают центральное место в уставной деятельности ПРООН в области развития. Поэтому показатель валового национального дохода на душу населения сам по себе не может являться оптимальной основой для распределения ресурсов по программам на уровне стран, а, следовательно, служить критерием для удовлетворения спроса или потребностей в услугах ПРООН. ПРООН рекомендует дополнительно изучить альтернативные методики.

15. В прошлом ПРООН проводила различные технические исследования по изучению альтернативных критериев, но успех их был ограниченным. Эти критерии включали такие показатели, как индекс развития человеческого потенциала, конкретные составляющие этого индекса, доля населения с доходом ниже международного уровня бедности и валовой национальный доход на душу населения, рассчитываемый на основе паритета покупательной способности. Индекс развития человеческого потенциала, хотя он в большей степени учитывает и отражает мандат ПРООН, создает трудности с точки зрения политической и статистической приемлемости. Кроме того, индекс развития человеческого потенциала будет обсуждаться на международном форуме в 2010 году на предмет его доработки. Иными словами, нынешняя методика его расчета может быть пересмотрена. Критерии доли населения с доходом ниже международного уровня бедности и валового национального дохода, рассчитываемого на основе паритета покупательной способности, в прошлом не были рекомендованы для использования из-за отсутствия и/или несогласованности данных.

Предельные показатели ПРОФ-1

16. Для определения объема ресурсов, выделяемых отдельным странам по линии ПРОФ-1, применяются следующие три категории стран осуществления программ ПРООН, в которых используются установленные предельные показатели, отражающие уровень валового национального дохода на душу населения:

- a) страны с низким уровнем дохода: валовой национальный доход на душу населения менее или равен 1050 долл. США;
- b) страны со средним уровнем дохода: валовой национальный доход на душу населения от 1051 до 5500 долл. США;
- c) страны-чистые доноры: валовой национальный доход на душу населения более 5500 долл. США.

17. Кроме того, ПРООН поддерживает минимальный ежегодный объем регулярных ресурсов, выделяемых по линии ПРОФ-1 странам со средним уровнем дохода, в размере 350 000 долл. США. В соответствии с решением 2007/33 данные о валовом национальном доходе на душу населения периодически обновляются. С 2008 года Бутан переведен из категории стран с низким уровнем дохода в категорию стран со средним уровнем дохода, а Ботсвана, Ниуэ и Острова Кука переведены из категории стран со средним доходом в переходную категорию стран-чистых доноров.

18. В отличие от трех категорий стран, принятых в ПРООН, Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) недавно пересмотрел свою систему классификации стран по предельным уровням дохода в соответствии с системой, используемой Всемирным банком, который применяет четыре категории:

- a) страны с низким уровнем дохода: валовой национальный доход на душу населения менее или равен 905 долл. США;
- b) страны с уровнем дохода ниже среднего: валовой национальный доход на душу населения от 906 до 3595 долл. США;
- c) страны с уровнем дохода выше среднего: валовой национальный доход на душу населения от 3596 до 11 115 долл. США;
- d) страны с высоким уровнем дохода: валовой национальный доход на душу населения более 11 116 долл. США.

19. ЮНИСЕФ пересмотрел свой минимальный ежегодный уровень ассигнования регулярных ресурсов по программам с 600 000 долл. США до 750 000 долл. США. Однако если ПРООН последует примеру ЮНИСЕФ, то это будет иметь серьезные последствия для распределения ресурсов ПРОФ-1 между нынешними категориями стран с низким и средним уровнем дохода и странами-чистыми донорами. Тем не менее ПРООН рекомендует оценить теоретические последствия пересмотра предельных показателей ПРООН для определения ассигнований для отдельных стран по линии ПРОФ-1.

ПРОФ-2

20. Ресурсы по линии ПРОФ-2 по-прежнему выделяются главным образом на укрепление национального потенциала, способствующего достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, что является самым приоритетным направлением деятельности ПРООН. Однако поддержку по линии ПРОФ-2 трудно отделить или выделить из всей деятельности ПРООН по содействию достижению этих целей, которая финансируется главным образом за счет ресурсов ПРОФ-1 и других средств. Порядок выделения ресурсов по линии ПРОФ-2 основывается на следующих трех критериях:

а) национальный потенциал, необходимый для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и разработки политики и планов в области развития человеческого потенциала;

б) национальный потенциал, необходимый для реализации стратегий и целей в области развития; и

в) способность использовать возможности в области развития и предпринимательской деятельности.

21. Выделение ресурсов по линии ПРОФ-2 осуществляется по усмотрению руководства ПРООН и основывается на просьбах стран осуществления программ в соответствии с установленными критериями. Информация о распределении ресурсов ПРОФ-2 по регионам и категориям стран в зависимости от уровня дохода приводится в приложении 3. Поступающие от стран просьбы являются очевидными с точки зрения приоритетов и областей поддержки и проверяются на предмет соответствия принципам распределения ресурсов по линии ПРОФ-2. В большинстве таких просьб речь идет об оказании помощи в обеспечении контроля, анализа и отчетности в связи с развитием человеческого потенциала и достижением целей, укреплении потенциала в области проведения исследований и диагностики в поддержку макроэкономической политики, государственного управления и отраслевых подходов, разработке и рассмотрении хода осуществления политики, укреплении субнационального потенциала в области комплексного развития и организации обслуживания на местах и создании национальной базы для наблюдения за ходом достижения конкретных результатов в области развития и подготовке соответствующей отчетности.

22. Стопроцентная увязка результатов, достигнутых на уровне стран, с ресурсами, выделенными по линии ПРОФ-2, не представляется возможной в связи с тем, что для их достижения использовались ресурсы ПРООН из разных источников. Однако в годовом докладе за 2008 год предлагается усовершенствованная платформа управления по результатам, которая позволяет выбирать отдельные страны, чтобы лучше понять, как оптимально использовать ресурсы ПРОФ-2. В приложении 4 приводится краткая информация о результатах наращивания потенциала по отдельным странам осуществления программ в областях, в которые инвестируются средства ПРОФ-2. В пунктах 16–20 и 35–40 доклада о практической реализации стратегического плана ПРООН (DP/2009/11) перечисляются основные достижения и трудности в области наращивания потенциала. Как представляется, это наиболее разумный и стратегически обоснованный способ отчетности об использовании ресурсов ПРОФ-2, поскольку эти ресурсы составляют лишь около 6 процентов прогнозируемых регулярных и других ресурсов по программам на 2008–2011 годы.

23. Финансирование по линии ПРОФ-2 обеспечивает гибкость в выделении ресурсов благодаря применению иных критериев, нежели валовой национальный доход на душу населения. Поэтому региональным бюро удается выделять относительно большую долю ресурсов ПРОФ-2 на страновые программы, в которых заложены важные инициативы, соответствующие установленным критериям. Однако следует подумать над тем, как установить более тесную связь между ресурсами ПРОФ-2 и ПРОФ-3, учитывая необходимость создания благоприятствующих развитию условий в странах, затронутых кризисом (ПРОФ-3), прежде чем приступать к фактической деятельности по укреплению

национального потенциала в поддержку достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия (ПРОФ-2). Как отмечалось ранее, нормативные документы, регулирующие распределение средств ПРОФ между странами с низким и средним уровнем дохода, не позволяют гибко использовать ресурсы ПРОФ-2, особенно в тех регионах, где число стран с низким уровнем дохода невелико, что существенно ограничивает возможность выделения дополнительных средств странам со средним уровнем дохода в поддержку достижения целей в области развития.

24. Отчетность о результатах использования ресурсов ПРОФ-2 затруднена еще и потому, что для достижения одних и тех же результатов расходуются ресурсы как ПРОФ-1, так и ПРОФ-2. Поэтому ПРООН будет продолжать представлять информацию о результатах, достигнутых благодаря использованию ресурсов ПРОФ-2, в общем контексте результатов в области развития, как это делалось в годовом и среднесрочном докладах о практической реализации стратегического плана.

ПРОФ-3

25. ПРООН выделяет ресурсы ПРОФ-3 странам, переживающим кризис и находящимся в особой ситуации. Это страны, которым грозит серьезный конфликт и которые подвержены стихийным бедствиям. Многие из них сталкиваются с серьезными сбоями в работе важнейших национальных или местных служб, и Совет Безопасности и Комиссия по миростроительству относят их к числу стран, которые после окончания конфликта срочно нуждаются в помощи. Эти страны все чаще обращаются за помощью в удовлетворении потребностей в связи с предотвращением и преодолением кризисов и восстановлением, прежде чем пойдет речь о заложении основы для плавного перехода к более традиционной деятельности по программам и деятельности по повышению эффективности развития. Ресурсы ПРОФ-3 выделяются этим странам по следующим статьям: а) реагирование на внезапный кризис; б) предотвращение конфликта; в) уменьшение опасности бедствий; и д) скорейшее восстановление.

26. ПРООН следует уделять больше внимания оказанию поддержки странам, затронутым кризисом, и активизировать эту поддержку и параллельно совместно с партнерами-донорами заниматься мобилизацией неосновных средств. В силу того, что объем поступающих от доноров неосновных средств, который в прошлом позволял финансировать большую часть деятельности ПРООН по предотвращению кризисов и посткризисному восстановлению, сейчас уменьшается, Исполнительный совет, возможно, пожелает рассмотреть вопрос об увеличении доли регулярных ресурсов, выделяемых по линии ПРОФ-3, в целях обеспечения их критической массы. Однако любое увеличение общего объема ресурсов, выделяемых по линии ПРОФ-3, должно определяться необходимостью повышения оперативности ПРООН по оказанию поддержки странам, затронутым стихийными бедствиями или кризисами, как об этом говорится в решении 2001/4 Исполнительного совета.

ФКРООН

27. В своем решении 2007/34 Исполнительный совет «просил ПРООН в порядке исключения выделить ФКРООН на 2008 год 6 млн. долл. США и активизировать усилия по обеспечению совместно с ФКРООН стабильного поступления ресурсов на цели финансирования программной деятельности Фонда путем оказания поддержки программам, осуществляемым совместно с ФКРООН на страновом, региональном и глобальном уровнях». ПРООН выделила дополнительные ресурсы на 2009–2011 годы непосредственно из регулярных программ. Следует дополнительно рассмотреть вопрос о прямом финансировании деятельности ФКРООН по линии будущих процедур программирования.

III. Рационализация процедур программирования в контексте комплексного планирования ресурсов

Комплексное планирование ресурсов

28. Комплексный план мобилизации и распределения ресурсов призван обеспечить цельную и наглядную картину деятельности, расходов и бюджетных ассигнований ПРООН и таким образом укрепить связь между ними и целями и планами организации в области развития и институционального строительства. Это, как ожидается, приведет к улучшению планирования по результатам, более эффективному предоставлению пользующихся спросом услуг в поддержку достижения целей в области развития стран осуществления программ и вынесения более обоснованных решений.

29. Как отмечается в докладе о методологии и подходе к составлению двухгодичной сметы вспомогательных расходов ПРООН на 2010–2011 годы (DP/2009/30), категории, используемые при представлении бюджетных данных в целях информирования и принятия решений, не всегда обеспечивают логическую или согласованную увязку мероприятий и расходов в рамках процедур программирования или между такими процедурами и двухгодичным бюджетом вспомогательных расходов.

30. В ответ на это Исполнительный совет принял решение 2009/22, которое призвано улучшить отчетность и транспарентность посредством внедрения следующих четырех широких категорий деятельности и расходов: а) развитие; б) управление; в) координация в вопросах развития в системе Организации Объединенных Наций; и d) целевая категория. Кроме того, Исполнительный совет одобрил две подкатегории деятельности и расходов: i) программы; и ii) эффективность развития.

Система процедур программирования

31. В настоящее время в системе процедур программирования не проводится четкого различия между деятельностью по программам и деятельностью, подпадающую под категорию «эффективность развития». Процедуры программирования предусматривают лишь отдельные статьи финансирования программ, которые называют либо «переменными», либо «постоянными» и основное различие между которыми определяется их относительным размером и объемом имеющихся регулярных ресурсов. Фактически ассигнования по более крупным переменным статьям могут увеличиваться и уменьшаться в зависимости от на-

личия регулярных ресурсов, тогда как ассигнования по более мелким постоянным статьям могут лишь сокращаться. По переменным статьям финансируются страновые программы за счет ресурсов ПРОФ-1 и ПРОФ-2, региональные программы, глобальные программы и деятельность по предотвращению кризисов и восстановлению (ПРОФ-3). Постоянные статьи финансирования предназначаются для глобальной информационно-пропагандистской работы и деятельности, направленной на повышение эффективности развития на уровне стран, а именно на следующие цели: сотрудничество Юг-Юг, программа экономистов, учет гендерной проблематики, услуги по поддержке развития, поддержка координаторов-резидентов, Программа помощи палестинскому народу (ПППН), составление «Доклада о развитии человеческого потенциала» (ДРЧ) и Управление по исследованиям в области развития (УИР).

32. Помимо указанных выше переменных и постоянных статей финансирования, в соответствии с решением 2009/22 предусмотрены следующие подкатегории программной деятельности и деятельности по повышению эффективности развития:

а) *программы*. Ресурсные возможности и соответствующие расходы для финансирования страновых, региональных и глобальных программ в четырех областях, которым ПРООН уделяет повышенное внимание. В системе процедур программирования предусмотрены ресурсные возможности (статьи финансирования программ) для финансирования программ и проектов в области развития на страновом (ПРОФ-1, ПРОФ-2 и ПРОФ-3), глобальном (глобальная программа) и региональном (региональные программы) уровнях. Кроме того, восемь постоянных статей финансирования обеспечивают финансирование различных общих мероприятий меньшего масштаба, некоторые из которых предлагаются для реклассификации (см. пункты 33 и 37 ниже).

б) *деятельность по повышению эффективности развития*. Функции и мероприятия ПРООН, необходимые для обеспечения эффективного осуществления высококачественных программ и проектов. Сюда входят консультативные услуги по политическим вопросам, техническая помощь и услуги по осуществлению программ и проектов, которые считаются необходимыми для достижения запланированных результатов программ и проектов в четырех основных областях деятельности ПРООН.

33. Чтобы более четко различать деятельность по программам и деятельность по повышению эффективности развития, в нижеследующих пунктах показано, насколько деятельность по повышению эффективности развития, которая предусматривается при финансировании программ из всех источников, заложена в системе процедур программирования. В этих пунктах содержатся также предлагаемые рекомендации по повышению согласованности этой системы. Единственное исключение связано с финансированием деятельности координаторов-резидентов (16 млн. долл. США в год), которую рекомендуется включить в категорию «координация в вопросах развития в системе Организации Объединенных Наций».

Эффективность развития

34. Определение и классификация деятельности по повышению эффективности развития в качестве одной из двух основных подкатегорий деятельности в целях развития были предложены в докладе о методологии и подходе к составлению двухгодичной сметы вспомогательных расходов ПРООН на 2010–2011 годы и одобрены Исполнительным советом в решении 2009/22. В этой связи следует подчеркнуть два момента:

а) ни одно из предложений не предусматривает сокращения объема ресурсов ПРОФ на страновом уровне, имеющихся для страновых программ и деятельности по предотвращению кризисов и восстановлению; и

б) деятельность по повышению эффективности развития в настоящее время ограничивается ресурсами (должности и связанные с ними общие оперативные расходы) на страновом и региональном уровнях, которые предполагают предоставление услуг по консультативному обеспечению политики и непосредственную поддержку в осуществлении страновых программ.

35. В своем решении 2008/32 об оценке третьих рамок глобального сотрудничества ПРООН и глобальной программы ПРООН на 2009–2011 годы Исполнительный совет «просит Администратора включить в предложения о пересмотре стоимостной классификации мероприятий ПРООН, которые будут представлены Исполнительному совету во исполнение решения 2008/1, предложения о будущей классификации структур организации, связанных с консультированием по вопросам политики». Руководствуясь решением 2008/32 и исходя из внутреннего анализа элементов своей центральной программы, ПРООН отметила, что финансируемые из бюджета глобальной программы ресурсы, эквивалентные 52 должностям категории специалистов и связанным с ними общим оперативным расходам (примерно 14 млн. долл. США в год), предполагают непосредственное предоставление страновым программам консультативных услуг по вопросам политики и предназначены для региональных и страновых отделений. В этом качестве данные ресурсы подпадают под категорию деятельности по повышению эффективности развития, что соответствует предложениям, содержащимся в документе DP/2009/30. Остальные должности консультантов по политическим вопросам, финансируемые из бюджета глобальной программы, находятся в штаб-квартире.

36. Нынешний годовой базовый объем регулярных ресурсов, утвержденный Исполнительным советом для деятельности ПРООН в области развития, составляет 700 млн. долл. США. С учетом реклассификаций расходов, утвержденных в решении 2009/22, эта сумма возрастает до 744 млн. долл. США². По оценке ПРООН, на программы будет выделено приблизительно 648 млн. долл. США (87,1 процента), или примерно тот же объем в номинальном выражении, что и в настоящее время. Ожидается, что остаток в размере приблизительно

² Чистый прирост в размере 44 млн. долл. США складывается из 60 млн. долл. США, перечисленных в фонд процедур прогнозирования (эффективность развития) из двухгодичного бюджета вспомогательных расходов на основе пересмотра классификации расходов страновых отделений и предлагаемых новых стратегических вложений, за вычетом 16 млн. долл. США, перечисленных из фонда процедур прогнозирования в категорию «координация в вопросах развития в системе Организации Объединенных Наций».

96 млн. долл. США³ (12,9 процента) пойдет на деятельность по повышению эффективности развития.

37. Были проанализированы остальные семь постоянных статей финансирования программ для определения того, как их классифицировать наилучшим образом. В этой связи вносятся нижеследующие предложения:

а) *ПППН* — особая программа со специальным механизмом финансирования программных мероприятий, подпадающая под приведенное выше определение. С учетом уникального характера этой программы, призванной оказывать поддержку конкретной группе людей, в отличие от любой другой программы, предусматривающей поддержку какой-либо страны или региона, предлагается классифицировать ее в качестве отдельной и особой программной деятельности;

б) *ДРЧ*. Развитие человеческого потенциала занимает центральное место в мандате и деятельности ПРООН на глобальном, региональном и страновом уровнях. ДРЧ готовится в поддержку глобальной информационно-пропагандистской работы ПРООН в области развития человеческого потенциала, помогая странам осуществления программ включать аспекты развития человеческого потенциала в общие программы и стратегии развития, что является необходимым условием достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. ПРООН предлагает классифицировать эту работу в качестве отдельной и особой программной деятельности;

в) *УИР*. Роль УИР состоит в том, чтобы выявлять и распространять новые знания, касающиеся развития, экономики и глобальных проблем. Деятельность этого управления помогает странам осуществления программ включать вопросы анализа политики и устойчивого развития в общие программы и стратегии развития. ПРООН предлагает классифицировать работу УИР в качестве отдельной и особой программной деятельности;

г) *учет гендерной проблематики* представляет собой деятельность общего характера, которая составляет неотъемлемую часть работы по осуществлению глобальных, региональных и страновых программ и которая присутствует во всех аспектах деятельности ПРООН. ПРООН предлагает классифицировать эту работу в качестве деятельности по повышению эффективности развития;

е) *сотрудничество Юг-Юг* предполагает обмен успешным опытом, профессиональными навыками и знаниями между странами Юга для использования в качестве составной части страновых, региональных и межрегиональных программ с привнесением требований обеспечения эффективности затрат. ПРООН предлагает классифицировать эту работу в качестве деятельности по повышению эффективности развития;

³ 96 млн. долл. США на деятельность, подпадающую под категорию «эффективность развития», включает 60 млн. долл. США, перечисленных из двухгодичного бюджета вспомогательных расходов на основе пересмотра классификации расходов страновых отделений и предлагаемых новых стратегических вложений, плюс 14 млн. долл. США, перечисленных из бюджета глобальной программы, плюс 22 млн. долл. США, перечисленных из фонда мероприятий в областях учета гендерной проблематики, сотрудничества Юг-Юг, услуг по поддержке развития и программы экономистов.

f) *услуги по поддержке развития* в принципе предполагают наем руководством страновых отделений ПРООН независимых национальных и региональных консультантов на непродолжительный срок, зачастую для ускоренного начала процесса разработки и осуществления программ. ПРООН предлагает классифицировать эти услуги в качестве деятельности по повышению эффективности развития;

g) *Программа экономистов* в основном предполагает привлечение экономистов для работы в страновых отделениях, главным образом в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, для оказания конкретных консультативных услуг по экономическим вопросам в поддержку разработки мероприятий в интересах бедноты и стратегий всеобъемлющего экономического роста, а также для планирования мероприятий по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. ПРООН предлагает классифицировать эту программу в качестве деятельности по повышению эффективности развития.

38. И наконец, деятельность и расходы страновых отделений, которые в настоящее время финансируются за счет средств двухгодичного бюджета вспомогательных расходов и касаются сотрудников, предоставляющих главным образом консультативные услуги по политическим вопросам или оказывающих помощь в осуществлении программ, были одобрены для включения в категорию «эффективность развития». Финансируемые за счет средств двухгодичного бюджета вспомогательных расходов должности некоторых сотрудников и соответствующие расходы в рамках деятельности по развитию сотрудничества Юг-Юг и предотвращению кризисов и восстановлению, предполагающей предоставление консультаций по политическим вопросам и оказание помощи в осуществлении программ в сферах их компетенции, как и в случае соответствующих сотрудников страновых отделений, были одобрены для включения в категорию «эффективность развития». Описание всей этой деятельности приводится в бюджетных сметах ПРООН на двухгодичный период 2010–2011 годов (DP/2010/3). Общий объем расходов на эту деятельность составляет приблизительно 60 млн. долл. США в год.

IV. Прочие соображения

39. С учетом резолюции 63/232 Генеральной Ассамблеи о переходе на четырехлетний цикл всеобъемлющего обзора политики в области оперативной деятельности в целях развития и решения 2009/9 Исполнительного совета о продлении срока действия стратегического плана до шести лет (2008–2013 годы) ПРООН рекомендует продлить срок действия процедур программирования еще на два года, т.е. на период 2008–2013 годов, приведя его в соответствие с продленным сроком действия стратегического плана.

40. Тем не менее продление срока действия процедур программирования на два года — до 2013 года — будет иметь ряд последствий, касающихся:

a) сроков разработки конкретных предложений в отношении приоритетных вопросов для рассмотрения Исполнительным советом, как об этом говорилось в главе II выше;

б) официального включения одобренных предложений в систему процедур прогнозирования; и

с) воздействия этих предложений на распределение ресурсов, приходящихся на 2012 и 2013 годы.

41. В этой связи ПРООН рекомендует представить все вопросы, требующие разработки конкретных предложений, Исполнительному совету для их официального рассмотрения на его второй очередной сессии 2011 года. Это обеспечит их согласование и включение в бюджетную смету на двухгодичный период 2012–2013 годов, которая также будет официально рассмотрена Советом на этой сессии. Благодаря этому Совет будет также располагать достаточным временем для обеспечения того, чтобы оба эти источника финансирования поддерживали руководство организации, как это предусматривается среднесрочным обзором осуществления стратегического плана, официальное рассмотрение которого намечено провести на ежегодной сессии 2011 года.

V. Рекомендации для принятия решения Исполнительным советом

42. Исполнительный совет, возможно, пожелает одобрить следующие рекомендации:

а) в отношении увязки процедур программирования со среднесрочным планом (2008–2013 годы) одобряет продление срока действия процедур программирования еще на два года — на период 2008–2013 годов;

б) в отношении рационализации процедур программирования в рамках комплексного планирования ресурсов одобряет следующие предложения:

i) в отношении консультантов по вопросам глобальной политики, финансируемых из бюджета глобальной программы, одобрить перевод ресурсов, эквивалентных 52 консультантам по вопросам глобальной политики, работающим за пределами штаб-квартиры, плюс связанные с этим общие оперативные расходы, из бюджета глобальной программы в категорию «эффективность развития»;

ii) в отношении нынешней классификации постоянных статей финансирования одобрить их включение в следующие категории расходов:

- поддержка деятельности координаторов-резидентов: координация в вопросах развития в системе Организации Объединенных Наций;
- ПППН: программы;
- ДРЧ: программы;
- УИР: программы;
- учет гендерной проблематики: эффективность развития;
- сотрудничество Юг-Юг: эффективность развития;
- услуги по поддержке развития: эффективность развития;
- программа экономистов: эффективность развития.

43. Исполнительный совет, возможно, пожелает рассмотреть следующие вопросы для дополнительного обсуждения в целях повышения гибкости и обеспечения большего учета потребностей стран осуществления программ:

а) обеспечение критической массы регулярных ресурсов для стран со средним уровнем дохода на основе четкой стратегии для обеспечения увязки с общим распределением регулярных ресурсов;

б) альтернативы нынешнему использованию валового национального дохода на душу населения в качестве главного критерия в поддержку методики исчисления ПРОФ-1, включая теоретические последствия пересмотра нынешних предельных уровней для определения размера ассигнований по линии ПРОФ-1 для отдельных стран;

в) усиление поддержки стран, затронутых кризисом, для обеспечения критической массы ресурсов, предназначенных для финансирования работы ПРООН в этой области, на основе увеличения доли регулярных ресурсов по программам, выделяемых ПРОФ-3;

г) создание специальной статьи финансирования за счет регулярных ресурсов по программам для деятельности ФКРООН.

44. Исполнительный совет, возможно, пожелает предложить, чтобы все вопросы, требующие разработки конкретных предложений, были представлены на официальное рассмотрение на его второй очередной сессии 2011 года.

Приложение 1

Система процедур программирования, 2008–2011 годы

<i>Базовый объем \$700 млн. долл. США</i>	<i>Процентная доля</i>	<i>Годовой объем (в млн. долл. США)</i>
Переменные статьи		
ПРОФ-1 и ПРОФ-2	78,8	512,7
ПРОФ-3	7,2	46,8
Региональные программы	9,0	58,6
Глобальная программа	5,0	32,5
Итого, переменные статьи	100	650,6
Постоянные статьи		
Программа сотрудничества Юг-Юг		4,5
Управление по составлению «Доклада о развитии человеческого потенциала»		6,7
Управление по исследованиям в области развития		1,8
Программа экономистов		7,0
Учет гендерной проблематики		3,2
Программа помощи палестинскому народу		3,2
Услуги по поддержке развития		7,0
Поддержка координаторов-резидентов		16,0
Итого, постоянные статьи		49,4
Всего		700,0

Приложение 2

Модель ПРОФ

1. Выделение регулярных ресурсов ПРООН для отдельных страновых программ производится в рамках показателей распределения ресурсов из основных фондов (ПРОФ).
2. В своем решении 95/23 о новых процедурах программирования на 1997–1999 годы Исполнительный совет ввел новую, более гибкую трехуровневую систему распределения ресурсов на страновом уровне из основных фондов (ПРОФ)⁴. В соответствии с системой процедур прогнозирования на 2008–2011 годы (решение 2007/33) 78,8 процента регулярных ресурсов по программам, предусмотренных для переменных статей финансирования, выделены для страновых программ по линии ПРОФ-1 и ПРОФ-2, при этом на ПРОФ-1 и ПРОФ-2 приходится по 50 процентов выделенной для них совокупной доли. На ПРОФ-3 выделено 7,2 процента регулярных ресурсов по программам, предусмотренных для переменных статей.
3. Резервирование средств по линии ПРОФ-1 означает, что намеченный объем ресурсов будет выделен отдельной стране осуществления программы в течение данного финансового периода. Этот объем рассчитывается по утвержденной методике распределения ресурсов на основе применения используемого Всемирным банком метода под названием «Атлас», в котором в качестве главного критерия выступают валовой национальный доход на душу населения и общая численность населения. Ресурсы ПРОФ-1 немедленно распределяются среди стран осуществления программ на основе результатов этого расчета.
4. В денежном выражении зарезервированные по линии ПРОФ-1 ресурсы являются предварительными по своему характеру, поскольку они основываются на целевом уровне общего объема регулярных ресурсов по программам на конкретный финансовый период. Этот целевой показатель может быть и не достигнут, что зависит от фактического объема добровольных взносов. Любые необходимые корректировки объема ресурсов, ассигнуемых странам из ПРОФ-1, в случае, когда имеющийся фактический объем ресурсов по программам оказался меньше установленного целевого показателя, проявляются в сокращении ассигнований по всем страновым программам.
5. ПРОФ-2 призван наделить Администратора возможностью проявлять гибкость в выделении ресурсов на высокоэффективные мероприятия с большой отдачей и направлять дополнительные ресурсы на удовлетворение срочных потребностей в развитии национального потенциала стран осуществления программ в деле достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Впоследствии ПРООН ассигнует ресурсы ПРОФ-2 странам осуществления программ.
6. ПРОФ-3 создан с целью наделить Администратора способностью оперативно и гибко реагировать на потребности развития стран, оказавшихся в особой ситуации. Ресурсы по линии ПРОФ-3 выделяются для: а) реагирования на внезапные кризисы; б) предотвращения конфликтов и постконфликтного восстановления; в) уменьшения опасностей бедствий и устранения их последствий; и (d) скорейшего восстановления.

⁴ В документе DP/1995/15 (пункты 12–19) приводится обоснование введения трехуровневой системы ПРОФ.

Приложение 3

Выделение ресурсов по линии ПРОФ-2, 2008-2011 годы* (В тыс. долл. США)

По регионам

<i>Регион</i>	<i>2008 год</i>	<i>2009 год</i>	<i>2010 год</i>	<i>2011 год</i>	Итого	<i>В процентах от общего объема</i>
Африка	120 644	119 674	159 882	133 400	533 600	53
Азиатско-Тихоокеанский регион	70 595	70 595	70 595	70 595	282 380	28
Арабские государства	15 588	15 388	18 438	16 455	65 869	7
Латинская Америка и Карибский бассейн	13 122	12 703	12 767	12 864	51 456	5
Европа и Содружество Независимых Государств	18 132	18 132	17 620	16 437	70 321	7
Всего	238 081	236 492	279 301	249 751	1 003 626	100

По уровню дохода

<i>Уровень дохода</i>	<i>2008 год</i>	<i>2009 год</i>	<i>2010 год</i>	<i>2011 год</i>	Итого	<i>В процентах от общего объема</i>
Низкий доход	202 819	203 111	241 221	213 110	860 262	86
Средний доход	33 409	31 538	36 132	34 441	135 521	14
Переход в категорию стран-чистых доноров	1 853	1 843	1 948	2 199	7 843	1
Всего	238 081	236 492	279 301	249 751	1 003 626	100

По статусу «наименее развитой страны»

<i>Уровень развития</i>	<i>2008 год</i>	<i>2009 год</i>	<i>2010 год</i>	<i>2011 год</i>	Итого	<i>В процентах от общего объема</i>
Наименее развитые страны	151 415	151 757	184 006	158 797	645 977	64
Страны, не имеющие такого статуса	86 666	84 735	95 295	90 954	357 649	36
Всего	238 081	236 492	279 301	249 751	1 003 626	100

* Ресурсы ПРОФ-2, причитающиеся на 2011 год, в настоящее время используются на уровне 40 процентов.

Приложение 4

Результаты наращивания потенциала по отдельным странам

Благодаря внедрению усовершенствованной платформы управления по результатам страновые отделения представили годовые доклады за 2008 год, которые позволяют получить представление о ходе укрепления национального потенциала, необходимого для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и реализации стратегий и планов развития человеческого потенциала. Эта информация может использоваться в качестве отчетности о результатах использования ресурсов ПРОФ-2 в этих областях. Ниже приводится краткое описание основных мероприятий и достигнутых результатов в области наращивания потенциала по отдельным странам.

Бангладеш. ПРООН оказала поддержку в подготовке и осуществлении национальных планов и стратегий развития, увязанных с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а также в укреплении национального потенциала, необходимого для проведения оценки потребностей и расходов в связи с достижением этих целей. Потенциал местных органов управления и других заинтересованных сторон укрепился настолько, что они смогли начать планирование местных мероприятий с участием населения по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и организовать предоставление услуг в области развития, что позволило улучшить условия жизни в 349 городских общинах. ПРООН способствовала также укреплению институтов местного управления в сельской местности и городах посредством организации обучения 1100 местных представителей по вопросам планирования и проведения мероприятий с участием населения. Аналогичная поддержка по вопросам управления финансами способствовала успешному осуществлению 1512 программ на общинном уровне, финансируемых за счет целевых субсидий.

Демократическая Республика Конго. ПРООН оказала поддержку в подготовке второго национального доклада о ходе реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в котором содержалась программа достижения этих целей к 2015 году. В семи секторах были проведены анализ и оценка потребностей. ПРООН оказала помощь в разработке принципов среднесрочного планирования бюджетных расходов и создании целостной системы контроля и оценки достигнутых результатов. ПРООН оказала также поддержку в разработке национальной политики по обеспечению учета гендерной проблематики в деятельности правительства и в выработке провинциальных стратегий учета гендерных факторов.

Гана. ПРООН оказала поддержку в укреплении потенциала национальной комиссии по планированию развития и статистических служб для ускоренного решения вопросов, связанных с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В годовом докладе о ходе реализации стратегии борьбы с нищетой отражена ситуация с достижением этих целей на национальном уровне с уделением особого внимания положению в отдельных секторах. Доклады о развитии человеческого потенциала на глобальном, национальном и районном уровнях оказывают позитивное влияние на политический диалог и обсуждение вопросов изменения климата, социальной интеграции и профилактики ВИЧ/СПИДа. Благодаря созданию парламентского фо-

рума, призванного облегчить работу законодателей, активизировалась информационно-пропагандистская работа по привлечению внимания общественности к вопросам, связанным с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. ПРООН поддерживала создание устойчивых источников средств к существованию, проведение на местном уровне работы по достижению целей и внедрению опыта создания «деревень тысячелетия» для привлечения к этим вопросам внимания районных руководителей и групп гражданского общества.

Монголия. ПРООН оказала поддержку в разработке национальной стратегии развития, основанной на целях в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и в начале 2008 года эта стратегия была принята парламентом в качестве основы для составления среднесрочных и краткосрочных планов и бюджетов. В соответствии с национальной стратегией развития были разработаны социально-экономические показатели, критерии реализации целей тысячелетия и механизм отчетности, которые были одобрены парламентом. Кроме того, для наблюдения за ходом достижения этих целей была создана единая система, включая двусторонний механизм обратной связи между общественностью и правительством. Благодаря осуществлению ряда инициатив по повышению осведомленности и проведению работы на местах по реализации целей, сформулированных в Декларации тысячелетия, в шести экспериментальных областях укрепился потенциал местных органов управления и групп гражданского общества. Специальная управленческая модель, опробованная в ходе ежегодного проведения социально-экономического обследования домашних хозяйств, позволила наладить отчетность на провинциальном и районном уровнях о ходе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, с ориентацией на целевые показатели, установленные на местном уровне.

Нигерия. ПРООН оказала поддержку в проведении обзора хода достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и задач, поставленных в национальной стратегии экономического роста и развития. ПРООН оказала также поддержку в разработке государственного статистического генерального плана на федеральном уровне, а также в проведении в 16 штатах работы по определению расходов и оценке потребностей в связи с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Впервые в 14 штатах на субнациональном уровне были подготовлены доклады о ходе достижения этих целей, что позволило получить важнейшую исходную информацию для планирования и активизации действий по реализации этих целей на местном уровне.

Пакистан. ПРООН оказала поддержку в укреплении потенциала национальных и местных органов по разработке, мониторингу и осуществлению стратегий борьбы с нищетой с уделением особого внимания обеспечению равенства мужчин и женщин и достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, частично по линии программы пересмотра стратегии сокращения масштабов нищеты. Обеспечена подготовка более 2300 женщин-консультантов и государственных служащих, которые будут заниматься разработкой и осуществлением мероприятий по борьбе с нищетой и обеспечению равенства мужчин и женщин на провинциальном и районном уровнях.