



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

Distr.: General
12 April 2004
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2004 года

14–23 июня 2004 года, Женева

Пункт 11 предварительной повестки дня

**Процесс составления и осуществления
программ**

**Доклад о совместной разработке и осуществлении
программ**

**Доклад Администратора ПРООН и Директора-исполнителя
ЮНФПА**

Резюме

На своей ежегодной сессии 2003 года Исполнительный совет ПРООН/ЮНФПА принял решения 2003/7 и 2003/18, в которых он просил Администратора ПРООН и Директора-исполнителя ЮНФПА представить для рассмотрения на его ежегодной сессии 2004 года доклад, содержащий «основанный на примерах конкретных стран анализ опыта ПРООН/ЮНФПА в области совместной разработки и осуществления программ и применения других новаторских и предусматривающих сотрудничество подходов, направленных на повышение эффективности разработки и осуществления программ и снижение операционных издержек для стран осуществления программ». Во исполнение этой просьбы и был подготовлен настоящий доклад, посвященный совместной разработке и осуществлению программ организациями системы Организации Объединенных Наций. Информация, использованная в рамках данного анализа, в значительной степени опирается на фактологические данные, собранные в процессе пересмотра Инструкции о совместной разработке и осуществлении программ.

Элементы решения

Исполнительный совет может предпринять следующие шаги, направленные на создание более благоприятных условий для совместной разработки и осуществления программ: а) вновь выделить ресурсы для обеспечения достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия; б) проявить гибкость в вопросе перехода от подготовки докладов отдельными организациями к представлению общих докладов; с) поддержать идею

выработки административных процедур для осуществления совместных программ, в том числе общей методологии исчисления косвенных расходов по отдельным совместным программам, при полном понимании того, что такие расходы могут варьироваться по учреждениям, поскольку они отражают различия в структурах расходов, существующие между организациями системы Организации Объединенных Наций; и d) обратиться к государствам-членам, входящим в состав как Исполнительного комитета, так и соответствующих советов управляющих фондов, программ и специализированных учреждений, с согласованными и последовательными призывами продолжать осуществлять инициативы по упрощению и гармонизации процедур в этой области.

I. Введение

1. В основе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, лежат конкретные достигнутые глобальные договоренности и сформулированные глобальные задачи, которые во все большей степени определяют национальные цели и приоритеты и устанавливают новые ориентиры для деятельности Организации Объединенных Наций в области сотрудничества на страновом уровне. В прошлом механизм совместной разработки и осуществления программ и сотрудничества в этой области в той или иной форме чаще всего действовал для достижения целей, которые были намечены на международных встречах на высшем уровне или закреплены в международных конвенциях.

2. Об активизации усилий по переориентации международного сотрудничества в области развития на выполнение национальных приоритетных задач и использование национальных систем, как это предусматривается Римской декларацией по вопросам согласования от 25 февраля 2003 года, нередко свидетельствует оказание поддержки в осуществлении национальных стратегий и программ борьбы с нищетой. Опубликованные в октябре 2003 года новые руководящие принципы проведения общего анализа по стране (ОАС) и разработке Рамочной программы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР) обеспечили полное согласование процедур системы Организации Объединенных Наций с этими механизмами. Сводная таблица результатов РПООНПР и увязка отдельных страновых программ с мероприятиями РПООНПР служат прочной системной базой стратегического характера для расширения сферы применения процедур совместной разработки и осуществления программ. В прошлом интерес к совместной разработке и осуществлению программ часто определялся такими факторами, как заинтересованность со стороны доноров и доступ к финансовым ресурсам.

3. Если в первом варианте Инструкции о совместной разработке и осуществлении программ (2000 год) не содержалось достаточно четких программных и административных указаний относительно эффективного и системного осуществления совместных программ, то в пересмотренном варианте Инструкции (2004 год) различные недостатки такого рода были устранены и было прояснено различие между совместной разработкой и осуществлением программ и совместными программами¹. Инструкция будет периодически пересматриваться с учетом опыта применения новых процедур и отзывов страновых групп.

¹ В пересмотренном варианте Инструкции о совместной разработке и осуществлении программ (2004 год) совместная разработка и осуществление программ характеризуется как коллективные усилия организаций системы Организации Объединенных Наций и национальных партнеров по совместной разработке, осуществлению, контролю и оценке деятельности, направленной на эффективное и действенное достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а также выполнение других обязательств, принятых на международных конференциях. В рамках процесса совместной разработки и осуществления программ определяются общие результаты и механизмы оказания поддержки осуществлению программ, что обеспечивает большую согласованность, эффективность и действенность принимаемых Организацией Объединенных Наций мер по содействию достижению национальных целей. Все это преследует цель устранить дублирование в работе, снизить операционные издержки и добиться максимального синергического эффекта от усилий национальных партнеров и

II. Анализ

4. Обзор был проведен в форме анализа годовых докладов ПРООН и ЮНФПА на предмет определения совместных программ, результатов посещений стран и видеоконференций, организованных в ходе подготовки пересмотренного варианта Инструкции, а также в форме обобщения информации о примерах осуществления совместных программ и применения новаторских и предусматривающих сотрудничество подходов, которая была представлена страновыми группами в ответ на соответствующую просьбу. В общей сложности были использованы базы данных примерно по 30 примерам совместной разработки и осуществления программ.

Реализация целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, — еще одна возможность для совместной разработки и осуществления программ

5. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, представляют собой всеобъемлющие рамки для деятельности по сокращению масштабов нищеты к 2015 году, которая, несмотря на то, что она осуществляется под руководством национальных органов и что они несут за нее полную ответственность, открывает уникальные возможности для совместной разработки программ организациями системы Организации Объединенных Наций с участием других партнеров по развитию. Хотя организации системы Организации Объединенных Наций и имеют разные мандаты и преследуют разные цели, ни одна из них самостоятельно не может предоставить экспертные услуги и выделить ресурсы, требуемые для оказания помощи странам осуществления программ в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия к 2015 году, поскольку без укрепления сотрудничества и расширения координации эта задача представляется невыполнимой. Страновые группы взаимодействовали с национальными заинтересованными сторонами в осуществлении информационно-пропагандистской деятельности, проведении консультаций, сборе статистических данных и анализе и в конечном счете подготовке порядка 58 национальных докладов о ходе реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. К концу 2004 года будет выпущено еще 72 доклада. Шесть стран представили свои вторые доклады. В качестве примера такого взаимодействия можно привести создание Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития (ГОООНВР) во взаимодействии со страновыми группами, национальными статистическими управлениями и национальными государственными министерствами и ведомствами статистической базы данных (ДЕВИНФО), служащей основой для систематизации, хранения и вывода данных в едином формате и тем самым облегчающей обмен данными на страновом уровне. После обобщения странового

организаций системы Организации Объединенных Наций. Совместная же программа представляет собой комплекс мероприятий, которые объединены общим планом работы и отражены в связанном с ним бюджете и которые подлежат осуществлению двумя и более организациями системы Организации Объединенных Наций и национальными (субнациональными) партнерами. Впоследствии план работы и бюджет включаются в документ о совместной программе, в котором также детально описываются функции и обязанности партнеров в области координации и управления совместной деятельностью. Документ о совместной программе подписывается всеми участвующими организациями и национальными (субнациональными) партнерами.

опыта в апреле 2003 года в 20 странах началось развернутое осуществление программ на системной основе.

*Активизация совместной разработки и осуществления программ —
необходимость, обусловленная реформой Организации Объединенных Наций*

6. С момента их появления в 1997 году ОАС и РПООНПР постоянно совершенствовались с учетом странового опыта и глобальных событий, таких, как принятие Декларации тысячелетия, в которой сформулированы цели в области развития, и Римской декларации. В трехгодичном всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности в целях развития, проведенном в 2001 году (E/1998/48), были отмечены слабые места первого «поколения» ОАС/РПООНПР, в частности отсутствие четкой стратегической направленности и ясно сформулированных согласованных результатов, которые предполагается достичь в рамках РПООНПР. Был также сделан вывод о том, что РПООНПР и страновые программы отдельных организаций слабо увязаны между собой в рамках механизма подготовки программ. Процесс РПООНПР оказался недостаточно эффективным с точки зрения облечения совместной разработки и осуществления программ или составления совместных программ.

7. В октябре 2003 года руководящие принципы ОАС/РПООНПР были подвергнуты пересмотру, вследствие чего была укреплена роль РПООНПР как инструмента для определения направлений коллективных и согласованных действий организаций системы Организации Объединенных Наций по содействию выполнению национальных приоритетных задач с учетом целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других глобальных целей. Сегодня ОАС и РПООНПР являются неотъемлемым элементом процесса разработки и осуществления страновых программ; планируемые результаты осуществления страновых программ и результаты, намечаемые к достижению членами Исполнительного комитета ГООНВР, должны увязываться со сводной таблицей результатов РПООНПР.

8. Главным в новых РПООНПР является то, что они ориентированы на выполнение ограниченного числа (трех–пяти) приоритетных задач, выбранных из того комплекса задач, которые были определены в процессе ОАС. Выбор же осуществляется исходя из коллективных сравнительных преимуществ системы Организации Объединенных Наций, которыми, по мнению соответствующего правительства, страновой группы и других партнеров, она обладает для того, чтобы успешно решить вышеуказанные задачи. Приоритетные задачи формулируются в виде ожидаемых результатов, которые сведены в таблицу результатов РПООНПР.

*Совместная разработка и осуществление программ на системной основе —
нереализованный потенциал в области повышения эффективности*

9. Организации системы Организации Объединенных Наций расширяют сотрудничество в области согласования своих усилий, направленных на решение национальных приоритетных задач. Однако более тщательный анализ таких инициатив свидетельствует о том, что усилия по совместной разработке и осуществлению программ предпринимаются в рамках процесса разработки и осуществления страновых программ бессистемно. Страновые отделения часто сообщали о том, что осуществление совместных программ на системной основе

легче всего обеспечить в тех случаях, когда для достижения конкретных целей в области развития применяются практически многосекторальные подходы или когда такие программы реализуются в одних и тех же географических районах. Совместные программы чаще всего осуществлялись в таких областях, как гуманитарная помощь, ВИЧ/СПИД, гендерное неравенство, положение женщин и проблемы молодежи. Организации системы Организации Объединенных Наций взаимодействовали также в проведении совместных исследований, совместных оценок и отдельных совместных мероприятий.

10. Преимущества совместной разработки и осуществления программ подтверждаются эффективностью и действенностью соответствующих программ. По предварительным данным, применение скоординированного подхода к решению сложных, многоплановых проблем, позволяющего организациям системы Организации Объединенных Наций объединить свой технический потенциал, способствует повышению эффективности осуществляемой деятельности. Усовершенствование руководящих принципов ОАС/РПООНПР и другие процессы упрощения и согласования также способствуют укреплению взаимодействия на страновом уровне и активизации сотрудничества в системе Организации Объединенных Наций благодаря распространению информации о ее деятельности. Некоторые программы обеспечивают повышение уровня осведомленности общественности о важнейших проблемах и укрепление авторитета Организации Объединенных Наций в целом.

Осуществление совместной программы на Филиппинах: применение многосекторального подхода в послекризисный период

Примером совместной разработки и осуществления программ на основе комплексных усилий в условиях сложной чрезвычайной ситуации является финансируемая множеством доноров программа правительства Филиппин/Организации Объединенных Наций, охватывающая районы конфликта на острове Минданао. В рамках финансируемой множеством доноров программы, которая изначально была направлена на содействие выполнению мирного соглашения 1996 года, заключенного между правительством и Национальным фронтом Моро, с 1997 года оказывалась поддержка усилиям по установлению мира и обеспечению развития на Минданао. На третьем этапе был принят подход, предусматривающий широкое участие общин в миростроительстве. Нынешний этап предусматривает проведение совместной оценки потребностей с привлечением более широкого круга партнеров, таких, как Детский фонд Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирный банк.

Связующим звеном всей деятельности по программе является задача укрепления общин в условиях мира и развития (ОМР), увязывающая воедино различные инициативы организаций системы Организации Объединенных Наций, реализуемые в сотрудничестве с местными органами власти. Все инициативы сгруппированы в рамках следующих семи компонентов программы: создание потенциала путем расширения прав и возможностей ОМР; налаживание партнерских отношений и укрепление институциональных механизмов поддержки; чрезвычайная помощь и восстановление (ПРООН); доступ к

базовым социальным услугам — репродуктивное здоровье (ЮНФПА); общинные предприятия и развитие предпринимательской деятельности (Международная организация труда); устойчивые источники средств к существованию (Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций); и укрепление доверия путем пропагандирования и привития культуры мира (ПРООН). Восьмой компонент, «Управление программой и ее координация», — это деятельность группы по координации и поддержке программы, которая осуществляет общее административное обслуживание и оказывает оперативную поддержку в целях обеспечения координации на местном уровне, что позволяет отдельным организациям сократить свои местные расходы. Кроме того, она выполняет функции координационного центра для различных компонентов программы и усилий различных тематических групп.

Преимуществом совместной программы является то, что она позволяет подключить к ее осуществлению национальных, региональных и местных партнеров, обеспечив тем самым развитие потенциала на местном уровне и укрепление доверия и партнерских связей между общинами и государственными учреждениями и ведомствами. Благодаря совместной разработке и осуществлению программы на цели ее реализации удалось мобилизовать дополнительные ресурсы из местных источников и по линии параллельного финансирования. Применяемый комплексный и скоординированный подход позволяет оперативно принимать эффективные меры для решения самых разных задач на общинном уровне.

Тематические группы по ВИЧ/СПИДу: многосекторальный подход к многосекторальной проблеме

11. Тематические группы служат для организаций системы Организации Объединенных Наций тем форумом, который позволяет им обмениваться информацией и опытом по проблемам, представляющим общий интерес. Большинство тематических групп по ВИЧ/СПИДу изначально руководствовались «комплексными» планами работы, которые, как правило, представляли собой «набор» отдельных мероприятий, осуществляемых организациями. Углубленный обзор опыта последних лет указывает на то, что в настоящее время многие тематические группы пришли к осознанию важности общего видения проблемы, на котором и должен базироваться комплексный план работы. Общим ориентиром для разработки такого стратегического подхода служат цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, обязательства, вытекающие из Декларации о приверженности делу борьбы с ВИЧ/СПИДом, которая была принята на специальной сессии Генеральной Ассамблеи, и решения других соответствующих международных конференций.

Осуществление совместной программы борьбы со стигматизацией и дискриминацией, связанными со СПИДом, в Китае

В Китае в своей деятельности по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в контексте борьбы с ВИЧ/СПИДом Тематическая группа Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу руководствуется общим лозунгом «Хватит молчать!». Создание Специального фонда по борьбе со стигматизацией и дискриминацией, связанными со СПИДом, расширило возможности каждой организации, участвующей в Объединенной программе Организации Объединенных Наций по ВИЧ/СПИДу (ЮНЭЙДС), в плане активизации своей работы с уязвимыми группами или над темами, в рамках которых в отношении информационно-пропагандистской деятельности требовалось применять комплексный подход. Это обусловило переориентацию основной деятельности с информационно-пропагандистской работы на совместный анализ ситуации и совместную разработку и осуществление программ.

ПРООН уделяет повышенное внимание проведению правовой реформы, повышению социальной активности людей, инфицированных ВИЧ/СПИДом, и реализации инициатив, направленных на сокращение масштабов нищеты. ЮНФПА работает с уязвимыми группами, а ЮНИСЕФ — с гражданским обществом, неправительственными организациями (НПО) и средствами массовой информации. В сферу интересов МОТ входят условия труда, а усилия Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (УНПООН) сосредоточены на борьбе со стигматизацией наркоманов, вводящих наркотики внутривенно. ЮНЕСКО осуществляет мероприятия на основе программы «Образование для всех», а Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ) принимает меры по обеспечению того, чтобы медицинские услуги предоставлялись на недискриминационной основе. В рамках комплексного плана с организациями системы Организации Объединенных Наций тесно взаимодействует Всемирный банк.

Совместная инициатива по оказанию поддержки процессу ДССН в Азербайджане

12. Применение единого подхода Организации Объединенных Наций в таких областях, как подготовка документов о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН), также предполагает реализацию совместных инициатив. Недавний анализ вклада Организации Объединенных Наций в процесс ДССН показал, что организации системы Организации Объединенных Наций, опираясь на свои сравнительные преимущества, должны дополнять, когда это необходимо, проводимые в рамках ДССН оценки причин нищеты в своих соответствующих областях специализации. Было установлено, что, хотя в большинстве ДССН дается надлежащий обзор макроэкономического положения, в них не содержится всесторонней оценки глубинных причин нищеты.

Осуществляемая в Азербайджане несколькими учреждениями под руководством Канцелярии Координатора-резидента инициатива, которая финансируется Управлением Верховного комиссара по делам беженцев (УВКБ) на условиях совместного покрытия расходов, а также за счет параллельных взносов ПРООН, ЮНФПА и Департамента общественной информации Организации Объединенных Наций (ДОИООН), направлена на оказание помощи секретариату Государственной программы сокращения масштабов нищеты и экономического развития (ГПСНЭР — страновой ДССН) и его группе по контролю за уровнем нищеты в улучшении и согласовании показателей, применяемых для количественной оценки процесса в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Важнейшим результатом осуществления этой инициативы должно стать включение годового доклада о достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, в годовой доклад о ГПСНЭР/ДССН. Объединение этих двух докладов, обеспечивающее увязку ДССН с национальной стратегией сокращения масштабов нищеты, будет означать, что благодаря ДССН удалось повысить национальную ответственность за осуществление деятельности по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и тем самым сделать еще один шаг в направлении реализации этих целей.

Сокращение операционных издержек путем организации совместных миссий

13. Сокращение операционных издержек путем организации совместных миссий, поездок на места и координационных групп, а также назначения лишь одной организации системы Организации Объединенных Наций для целей управления средствами значительно повышает эффективность деятельности. Несмотря на то, что в ряде случаев планирование совместных программ требует большего времени, чем планирование программ, осуществляемых отдельными организациями системы Организации Объединенных Наций, преимущества разработки и осуществления совместных программ перевешивают издержки. Примером того, как благодаря совместной программе реально удалось сократить операционные издержки, служит Мавритания.

Осуществление совместной программы в Мавритании

В Мавритании отдельные миссии организаций были заменены совместными миссиями. Совместная программа улучшения образования девочек-подростков в целях ускорения развития общин направлена на повышение качества жизни девочек путем их вовлечения в предпринимаемые на уровне правительства усилия по уменьшению гендерного и межрасового неравенства, а также на поощрение справедливого и устойчивого развития путем расширения возможностей и активизации участия девочек в социальной, экономической и политической жизни страны. ПРООН предоставляет финансовую помощь семьям, побуждая их тем самым направлять девочек в

образовательные учреждения. ЮНИСЕФ оказывает содействие в подготовке учителей и проведении кампании по социальной мобилизации и организует школы-интернаты для девочек на базе общин. ЮНФПА оказывает поддержку в разработке учебных программ, а ЮНИСЕФ и ВОЗ сотрудничают в осуществлении мероприятий, направленных на улучшение инфраструктуры среднего школьного образования. Этот проект — первая попытка обеспечить надлежащую координацию деятельности на местном уровне. При технической поддержке со стороны ЮНФПА и ЮНИСЕФ проводятся совместные среднесрочные обзоры осуществления проекта.

Пересмотренный вариант Инструкции — более эффективные руководящие указания относительно совместной разработки программ и осуществления совместных программ

14. В пересмотренном варианте Инструкции предпринята попытка сформулировать руководящие указания по программным и административным аспектам для обеспечения использования широких возможностей совместной разработки и осуществления программ. Одна из проблем заключалась в том, что осуществление совместных программ иногда зависело главным образом от заинтересованности в этом сообщества доноров и от наличия средств, а также в том, что такие программы не увязывались с уже существующими страновыми программами. Несмотря на то, что в рамках таких программ можно было добиться конкретных результатов, они воспринимались как некое дополнение к соответствующим программам организаций системы Организации Объединенных Наций. Так, один донор выделил средства ЮНФПА, ЮНИСЕФ и ВОЗ на цели осуществления совместно с правительствами, НПО, общинными группами действий и подростками в 11 странах комплекса мероприятий по изысканию новых путей и средств удовлетворения потребностей и решения проблем девочек-подростков. Эта ориентированная на девочек-подростков инициатива сыграла ключевую роль в том, что партнеры включили «подростковую тему» в число приоритетных задач в области развития и активизировали свои усилия по решению более общей проблемы улучшения положения молодежи в контексте реализации целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

15. Хотя вышеуказанная программа и дала возможность сосредоточить внимание на этой важной проблеме, для разработки совместных программ нередко требовалось много времени. Совместные программы часто формулировались на более позднем этапе осуществления программ, и, когда представлялась соответствующая возможность, многие организации системы Организации Объединенных Наций оказывались не в состоянии изыскать требуемые дополнительные средства. Одни организации системы Организации Объединенных Наций не смогли среагировать так же быстро, как другие, поскольку не сознавали всех преимуществ объединения совместных программ в рамках процесса подготовки РПООНПР. На преодоление этих трудностей и направлен пересмотренный вариант Инструкции.

Определение областей для совместной разработки и осуществления программ на основе сводной таблицы результатов и процесса РПООНПР

16. Одной из причин задержек являлась слабая связь между РПООНПР и страновыми программами и страновыми стратегиями отдельных учреждений. Ключевую роль в обеспечении большей согласованности процесса разработки и осуществления программ Организации Объединенных Наций на страновом уровне имеет сводная таблица результатов РПООНПР. Ее цель — повысить степень согласованности приоритетных задач РПООНПР и страновых программ отдельных организаций посредством взаимоувязки национальных целей/задач и ожидаемых результатов РПООНПР и страновых программ с учетом потребностей в ресурсах.

17. Поскольку в таблице сведены воедино общие результаты, достижению которых будет содействовать каждая организация системы Организации Объединенных Наций, она служит основой для определения областей, в которых будет осуществляться совместная разработка программ. Сводная таблица результатов впервые появилась в 2003 году при составлении новой РПООНПР для следующих пяти страновых групп: Бенин, Кения, Нигер, Пакистан и Эквадор. Ее полезность была подтверждена представителями страновых групп на семинаре, проведенном в январе 2004 года. Предполагается, что к 2008 году сводная таблица результатов будет составлена по всем странам, охваченным процессом РПООНПР.

Перспективы совместной разработки и осуществления программ в Кении в контексте составления таблицы результатов РПООНПР

В Кении — одной из пяти стран, в которой в 2004 году начался новый цикл осуществления согласованных программ — благодаря процессу составления таблицы результатов РПООНПР удалось определить те области, в которых организации системы Организации Объединенных Наций могут объединить свой опыт, оперативный потенциал и финансовые ресурсы. В рамках одной совместной программы, для которой в сводной таблице результатов был определен общий результат, все организации системы Организации Объединенных Наций смогли увязать свои мероприятия и виды деятельности таким образом, чтобы эта программа дала максимальный эффект. Программа организации школьного питания МПП способствовала осуществлению программы ЮНИСЕФ в области повышения уровня образования девочек, поскольку предусматривала принятие комплекса мер по улучшению положения в области водоснабжения, санитарии и гигиены, на что также была направлена программа экологической оценки ПРООН. В настоящее время Межучрежденческая целевая группа вырабатывает механизмы осуществления совместных программ на основе пересмотренного варианта Инструкции.

Если благодаря своей ориентации на достижение конкретных результатов сводная таблица результатов РПООНПР расширяет возможности в области разработки совместных программ, то сам процесс РПООНПР заложил основу для расширения сотрудничества, обмена информацией и определения общих областей для поддержки.

В 2003 году было начато осуществление совместной программы оказания поддержки Центральному статистическому бюро в сборе, хранении и распространении дезагрегированных по признаку пола данных и информации, с тем чтобы облегчить анализ прогресса в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В этой инициативе принимают участие следующие пять организаций системы Организации Объединенных Наций: ПРООН, ЮНИФЕМ, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и Программа Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН-Хабитат).

Совместная программа, осуществляемая на основе РПООНПР в Никарагуа: укрепление потенциала путем применения комплексных подходов

В процессе ОАС/РПООНПР было установлено, что Никарагуа нуждается в улучшении системы регистрации актов гражданского состояния как инструмента планирования и оценки на общенациональном и местном уровнях. Благодаря этому организации смогли согласовать меры по решению сложных проблем, включая их социально-демографический и культурный аспекты. Каждая организация сосредоточила свои усилия на каком-либо определенном направлении: ПРООН — на обеспечении эффективного руководства и децентрализации; ЮНИСЕФ — на улучшении положения дел в области регистрации данных о детях и отслеживании ситуации в области прав человека; ВОЗ — на повышении качества собираемых статистических данных о смертности; а ЮНФПА — на оказании помощи в модернизации системы регистрации актов гражданского состояния в целях ее преобразования в надежную национальную статистическую систему, в том числе на обеспечение проведения переписей населения раз в десять лет и периодических обследований.

Разработка и осуществление совместной программы по улучшению положения подростков и молодежи на Маврикии на основе РПООНПР

В рамках РПООНПР была выявлена потребность в осуществлении в определенном географическом районе комплексной программы улучшения положения подростков и молодежи в увязке с целями развития. Каждая задействованная организация, руководствуясь своим мандатом, внесла свой вклад в общий процесс реализации программы, дополнив меры, принимавшиеся другими организациями, и/или внося свой вклад в обеспечение развития подростков и молодежи в том или ином аспекте. По инициативе организаций системы Организации Объединенных Наций целый ряд мероприятий был осуществлен местными учреждениями-исполнителями.

ЮНИСЕФ обучал подростков, не охваченных школьным образованием, навыкам, необходимым им в повседневной жизни, и занимался трудоустройством таких подростков. ПРООН осуществляла проект микрокредитования, цель которого — помочь подросткам, охваченным программой подготовки ЮНИСЕФ, найти себе работу. ЮНФПА и ВОЗ оказывали поддержку в области укрепления репродуктивного здоровья и профилактики ВИЧ/СПИДа. Все эти меро

приятия координировались с усилиями правительства и гражданского общества на основе применения «общинного» подхода с особым упором на привлечение целевых групп к планированию и осуществлению таких мероприятий.

Разработка и осуществление совместной программы укрепления институционального потенциала в целях улучшения положения женщин и расширения их прав и возможностей в Египте на основе РПООНПР

В процессе РПООНПР была выявлена потребность в укреплении институционального потенциала путем осуществления программ ознакомления, информирования и профессиональной подготовки в целях улучшения положения женщин и расширения их прав и возможностей. Цель совместной программы, управление которой взял на себя ЮНИФЕМ, заключалась в том, чтобы, используя сравнительные преимущества ПРООН, ЮНИСЕФ, ЮНФПА и ЮНИФЕМ и опираясь на их соответствующие мандаты, оказать поддержку многоплановой деятельности Национального совета по делам женщин. Операционные издержки удалось сократить не только благодаря взаимодополняемости коллективных усилий, но и благодаря составлению совместного доклада об оценке.

Пересмотренный вариант Инструкции — решение административных и процедурных проблем в области совместной разработки и осуществления программ

18. Обзор странового опыта и последующий пересмотр Инструкции показали, что, помимо выработки руководящих указаний относительно собственно разработки и осуществления программ, необходимо сделать следующее: а) детализировать оперативные процедуры разработки совместных программ; б) достичь общего понимания концепции управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, и связанной с ним терминологии; и с) признать то, что осуществление совместных программ может «затушевывать» вклад каждой отдельной организации системы Организации Объединенных Наций. То, каким образом были решены все эти проблемы, излагается ниже.

Возможность управления «переданными» средствами и типовые соглашения

19. В первом варианте Инструкции говорится о том, что при осуществлении совместных программ можно использовать такие механизмы управления ресурсами, как параллельное финансирование и объединение средств нескольких организаций. Однако в нем не содержится никаких указаний относительно того, каким образом применять эти механизмы на практике, или относительно возможности «передачи» средств одним учреждением в управление другому. Изменения, произошедшие вследствие реформы Организации Объединенных Наций, и рекомендации, вынесенные по итогам трехгодичного всеобъемлющего обзора политики 2001 года, нашли свое отражение в пересмотренной Инструкции: в ней детализированы руководящие указания в отношении трех возможных вариантов управления ресурсами, выбор каждого из которых зависит от конкретных задач совместной разработки и осуществления программ. В ней

предусмотрен новый механизм, заключающийся в передаче средств одной организацией системы Организации Объединенных Наций другой, и разъяснены достоинства его применения для целей совместной разработки и осуществления программ. В Инструкцию включены стандартные соглашения об объединении ресурсов нескольких организаций и о передаче средств в управление другой организации. В настоящее время организации разрабатывают на основе Инструкции свои соответствующие процедуры.

Применение механизма передачи ресурсов в Бангладеш

Примером того, каким образом отсутствие четких руководящих указаний относительно применения механизма передачи ресурсов замедлило процесс окончательной доработки совместной программы, является недавно утвержденная программа защиты материнства в Бангладеш. Совместная инициатива организаций системы Организации Объединенных Наций по защите материнства (СИЗМООН) является уникальной программой, цель которой — обеспечить, чтобы все осуществляемые мероприятия в каком-либо конкретном географическом районе способствовали защите материнства. Семь организаций — ФАО, ПРООН, ЮНЕСКО, ЮНИСЕФ, МПП, ВОЗ во главе с ЮНФПА — предпринимают в своих соответствующих сферах компетенции усилия с общей целью снизить материнскую смертность и заболеваемость путем достижения синергизма в скоординированной деятельности при финансировании из двустороннего источника. Проектный документ, подписанный правительством и ЮНФПА от имени участвующих организаций, — первый документ об осуществлении совместной программы в Бангладеш. СИЗМООН является также одним из элементов общесекторального подхода, применяемого донорами для оказания поддержки в осуществлении Программы «Здоровье населения и питание». Включенные в пересмотренную Инструкцию типовые соглашения, которые можно использовать для задействования механизма передачи средств, призваны облегчить работу страновых групп.

Механизм координации

20. Обзор практики ряда стран подтвердил, что одной из причин чрезмерной продолжительности этапа разработки совместных программ является неэффективное планирование и нехватка ресурсов, особенно на подготовительной стадии. По итогам обзора вновь был сделан вывод о том, что для обеспечения надлежащей координации требуется время и что крайне важно с самого начала уделять должное внимание вопросам управления совместной программой.

21. В Инструкции говорится о том, что в некоторых случаях участвующие организации могут, по желанию, придать механизм координации с национальными партнерами определенную форму, использовав для этой цели, если это возможно, уже существующие структуры, такие, как тематические группы. Это предполагает составление общего плана работы, определяющего общие задачи, действия, сроки и потребности в ресурсах, а также четко разграничивающего обязанности участников. Необходимость составления общего плана работы обусловлена тем согласованным подходом, на который опираются организации

системы Организации Объединенных Наций в своих коллективных усилиях при реализации общих стратегий в рамках совместной программы.

Разработка согласованной методики исчисления косвенных расходов

22. Члены Исполнительного комитета признают, что по причине различий в мандатах, присутствии и операциях на местах, а также схемах финансирования структуры расходов организаций системы Организации Объединенных Наций не совпадают. Неизбежным следствием этих структурных несовпадений являются различия в ставках возмещения косвенных расходов. Однако под давлением доноров организации системы Организации Объединенных Наций, участвующие в осуществлении совместной программы, нередко вынуждены применять единую ставку возмещения косвенных расходов и в ряде случаев использовать регулярные ресурсы для субсидирования расходов по такой программе.

23. Несмотря на то, что каждая организация имеет свою собственную структуру расходов, для исчисления ставок возмещения расходов требуется согласованная методика. Организации приступили к работе над согласованием принципов возмещения расходов в рамках Сети обмена информацией о бюджете и финансах под эгидой Комитета высокого уровня по вопросам управления. Участники Сети пришли к выводу о том, что организациям важно согласовать не столько применимые ставки, сколько сам концептуальный подход. Поэтому, несмотря на возможные различия в ставках возмещения расходов, применяемых организациями, участвующими в осуществлении совместной программы, метод начисления и классификации расходов должен быть одинаковым для всех.

24. Участники Сети информации о бюджете и финансах также отметили, что после согласования новой системы исчисления косвенных расходов число исключений должно быть сведено к абсолютному минимуму, признав при этом, что за исполнительными главами необходимо сохранить право отступать от установленных правил, если того требуют обстоятельства.

Различное понимание терминов, используемых в рамках концепции управления, ориентированного на достижение конкретных результатов

25. Организации — члены ГООНВР признают то, что они по-разному понимают и используют такие термины, как «результат», «мероприятие» и «вид деятельности». В связи с этим они предприняли попытку согласовать термины, используемые при планировании, например составлении сводной таблицы результатов РПООНПР. Термины, применяемые в рамках концепции управления, ориентированного на достижение конкретных результатов, были согласованы в ходе упрощения и гармонизации общего процесса РПООНПР. В настоящее время для описания иерархии структуры программы организации и страновые группы должны использовать такие термины, как «страновая программа», «компонент программы», «проекты» и «виды деятельности», а для описания иерархии результатов — термины «цель», «результат» и «мероприятия», которые привязаны соответственно к страновой программе, компоненту программы и проектам.

Зримость

26. В качестве одного из факторов, препятствующих совместной разработке и осуществлению программ, часто указывается недостаточная зримость и признание вклада каждой организации в реализуемую совместную программу. В Инструкции предпринята попытка решить эту проблему следующим образом: в ней говорится, что независимо от используемого механизма управления средствами в рамках совместной программы следует отмечать коллективный характер усилий по ее реализации, воздавая при этом должное вкладу всех участвующих организаций. Положения об обеспечении зримости вклада включаются в соглашения, подписываемые участвующими организациями, и обязывают ведущую организацию придерживаться этого принципа.

27. Из нормативных документов, посвященных механизмам объединения ресурсов и передачи средств, ясно следует, что, каким бы ни был механизм управления средствами, функции и обязанности всех участвующих организаций четко разграничены. Это сделано с целью развеять опасения относительно того, что совместная программа может превратиться в программу той организации системы Организации Объединенных Наций, которой поручено вести переговоры с донорами или возглавить усилия в каком-либо определенном секторе. В Инструкции говорится, что общий план работы должен включать перечень мероприятий в области поддержания связи, направленных на регулярное широкое освещение деятельности в рамках совместной программы.

III. Будущие направления деятельности по совместной разработке и осуществлению программы

28. Инструкция — важный шаг в верном направлении, и ее следует рассматривать в качестве инструмента, позволяющего определять области, нуждающиеся в дальнейшем согласовании. Успех совместной разработки программ и осуществления совместных программ в значительной степени будет зависеть от присутствия и эффективности деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций и, что, возможно, самое важное, от желания государств-членов.

Представление докладов

29. В настоящее время группа финансовых экспертов, представляющих различные организации системы Организации Объединенных Наций, уже работает над общим форматом финансовых докладов высокого уровня, подлежащих представлению донорам для их использования в рамках совместных программ, над установлением соответствий между категориями расходов организаций, с одной стороны, и согласованными категориями расходов высокого уровня, с другой, и над стандартной схемой/форматом докладов. Финансовый доклад высокого уровня призван дополнять описательный доклад высокого уровня, формат которого уже разработан и согласован организациями, входящими в состав Исполнительного комитета. Успех этой инициативы будет зависеть от готовности доноров согласиться с форматом таких общих докладов высокого уровня и частотой их представления, а также с концепцией подготовки докладов, в которых не обязательно будет определяться вклад каждого конкретного донора в осуществление совместной программы.

Последовательные призывы к согласованию процедур и циклов и поддержка усилий в этой области

30. Усилия организаций, входящих в состав Исполнительного комитета ГООНВР, должны дополняться усилиями других организаций системы Организации Объединенных Наций, что предполагает проявление ответственности со стороны государств-членов и двусторонних доноров. Являясь членами советов управляющих организаций, они обладают всеми возможностями для содействия принятию политики и процедур, которые поощряют совместную разработку и осуществление программ. Необходимо устранить различия в механизмах делегирования полномочий и в бюджетных циклах, которые препятствуют деятельности по совместной разработке и осуществлению программ.

31. Согласование следует осуществлять на всех уровнях. Усилиям по согласованию политики и процедур организаций в области составления программ и использованию усовершенствованных национальных систем по-прежнему препятствует все более широкое применение «новых» механизмов финансирования помощи, таких, как глобальные фонды. Каждый новый механизм имеет свои собственные процедуры, для корректировки которых требуются значительные усилия со стороны национальных партнеров и организаций. Инструкция будет обновляться для отражения в ней накопленного опыта.

Новаторские подходы к осуществлению сотрудничества в области разработки программ

32. Организации системы Организации Объединенных Наций не только осуществляют совместные программы, но и пытаются общими усилиями повысить их эффективность и действенность. Примерами этого служат «объединение» средств для оплаты услуг межсекторального консультанта по вопросам укрепления комплексной разработки программ; проведение исследований и оценок, охватывающих множество технических областей; и создание общих баз данных для отслеживания деятельности, направленной на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Для достижения этих целей требуется взаимодействие между всеми партнерами, и эти цели служат основой для совместных усилий во многих странах.