JIU/REP/82/1

ДОКЛАД ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ ДЛЯ АФРИКИ:

Проблемы регионального программирования, оперативной деятельности, перестройки и децентрализации

Подготовлен

Альфредом Н. Фордем

Миленко Вуковичем

Объединенная инспекционная группа

Объединенная инспекционная группа

Женева

Январь 1982 года

JIU/REP/82/1

Женева, январь 1982 г.

ДОКЛАД ОБ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ КОМИССИИ ДЛЯ АФРИКИ:

Проблемы регионального программирования, оперативной деятельности, перестройки и децентрализации

Подготовлен Альфредом Н. Фордем и Миленко Вуковичем

СОДЕРЖАНИЕ

		Стр.	Пункты
I.	РЕГИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА	1	1-10
II.	ОБЩАЯ ПРОГРАММА	2	11-21
III.	ПРОЦЕСС ПРОГРАММИРОВАНИЯ	5	22-55
	A. Условия программирования и Лагосский план	5	24-26
	B. Совместное программирование	6	27-36
	C. Внутреннее программирование	7	37-42
	D. Контроль и оценка	9	43-45
	E. Новые принципы регионального программирования	10	46-55
IV.	ОПЕРАЦИИ	12	56-96
	A. Управление	12	57-68
	B. Персонал	14	69-82
	C. Многонациональные центры программирования и оперативной деятельности (МЦПОД)	17	83-96
V.	ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МАНДАТОВ НА ПЕРЕСТРОЙКУ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЮ	20	97-128
	A. Перестройка системы	20	98-110
	B. Децентрализация	22	111-128
VI.	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	28	129-144
	A. Организации системы Организации Объединенных Наций	29	134-137
	B. Организация Объединенных Наций	30	138-141
	C. Экономическая комиссия для Африки	31	142-144

GE.82-00270

I. РЕГИОНАЛЬНАЯ СТРУКТУРА

1. Африка представляет собой регион, обладающий колоссальными природными ресурсами, молодым энергичным населением, составляющим 470 млн. человек, и большим разнообразием культурных укладов. Однако из 31 "наименее развитой" страны мира 21 - находится в Африке, а экономическое и социальное развитие пока еще остается слабым. Почти половина беженцев в мире приходится на Африку, а около половины африканских земель подвержены засухе и опустыниванию. Африканская экономика по-прежнему значительно зависит от нынешней международной экономической системы с точки зрения своих потребностей в области развития, а африканские народы пока еще не перешли от прошлых колониальных систем к новым структурам, необходимым для коллективной самообеспеченности и совместных усилий.

2. Экономическая комиссия для Африки (ЭКА) стала катализатором развития с момента ее создания в 1958 г., через 10 лет после создания региональных комиссий для Европы (ЕЭК), Азии и Дальнего Востока (в настоящее время ЭСКАТО) и Латинской Америки (ЭКЛА) и за 15 лет до создания Комиссии для Западной Азии (ЭКЗА). Она прилагает усилия к тому, чтобы заложить основу для анализа и исследования проблем Африки, содействовать потокам информации между странами, консультировать своих учредителей,а также к тому, чтобы положить начало координированной политике и действиям в интересах экономического и социального развития Африки и участию в них.

3. В 60-х годах ЭКА стала исключительно африканской организацией, поскольку число африканских государств-членов возросло, а первоначальные неафриканские члены выбывали по мере утраты своей территориальной ответственности. Общие интересы нашли также концентрированное выражение в создании в 1963 г. Организации африканского единства (ОАЕ), которая дала стимул процессу деколонизации, способствовала укреплению африканского политического единства и политически дополнила усилия ЭКА в экономической и социальной областях.

4. ЭКА учредила или поддержала создание диверсифицированной группы в составе более чем 20 региональных и субрегиональных учреждений, с тем чтобы развивать сотрудничество и заложить исходные основы для социально-экономического развития Африки, например Африканский банк развития (АБР). Хотя некоторые из этих учреждений стали независимыми и самообеспечивающимися, ЭКА по-прежнему прилагает усилия к укреплению других органов, которые испытывают проблемы в результате ограниченной финансовой поддержки со стороны стран-участниц и ограниченной технической поддержки со стороны ЭКА. Эти учреждения представляют собой лишь небольшую часть из более чем 100 межправительственных органов, возникших в Африке за последние 20 лет. ЭКА пытается оказывать им содействие в рамках своего мандата в поддержку усилий в области сотрудничества и интеграции, в частности, через свои субрегиональные отделения. ОАЕ также располагает сетью субрегиональных отделений и проявляет все больший интерес к экономическим и социальным вопросам. В 1965 году эти две организации, штаб-квартиры которых находятся в Аддис-Абебе, Эфиопия, заключили соглашение о сотрудничестве, с тем чтобы содействовать совместной деятельности в экономическом и социальном секторах.

5. Роль ЭКА в развитии Африки усилена рядом резолюций Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета (ЭКОСОС), принятых после 1960 года, которые предусматривают децентрализацию деятельности Организации Объединенных

Наций в экономической и социальной областях, переход региональных экономических комиссий к оперативной деятельности и осуществлению проектов, а также предоставление комиссиям ресурсов для этих целей. Эти решения увенчались "резолюцией о перестройке системы" (32/197 от 20 декабря 1977 г.) и резолюцией 33/202 от 29 января 1979 г., которые в совокупности представляют собой всеобъемлющую программу деятельности по расширению функций комиссии в системе развития Организации Объединенных Наций (см. главу V).

6. Кроме того, секретариат ЭКА в рамках своей деятельности в области стратегии развития и в соответствии с Декларацией и Программой действий по установлению нового международнго экономического порядка заложил основу стратегии развития Африки на 1976-1986 годы. Эта стратегия получила разработку и развитие в тесной консультации с ОАЕ. Она была принята в апреле 1980 г. первым экономическим совещанием глав-государств и правительств ОАЕ в качестве "Лагосского плана действий по осуществлению Монровийской стратегии экономического развития Африки".

7. Лагосский план, впоследствии одобренный резолюциями Генеральной Ассамблеи, например резолюцией 35/64 относительно специальных мер по социальному и экономическому развитию Африки, подчеркивает необходимость перестройки и интеграции экономики африканских стран с целью достижения самообеспеченности и самостоятельного развития. В качестве основных областей в плане подчеркивается местный потенциал и внутреннее производство, причем на 90% его осуществление должно вестись на национальном уровне. План предусматривает объединение национальных усилий вначале на субрегиональном уровне, а затем на региональном, с тем чтобы сформировать самообеспечивающуюся систему развития Африки. Его конечная цель заключается в создании Африканского экономического сообщества. Таким образом, это - программа обеспечения суверенного контроля африканских стран за темпами, направлением и качеством их развития.

8. Заключительный Лагосский акт отводит ЭКА в сотрудничестве с ОАЕ центральную роль в осуществлении Лагосского плана. В самой резолюции о перестройке системы предусматривается, что региональные комиссии играют роль "главных общих центров экономического и социального развития в рамках системы Организации Объединенных Наций для своих соответствующих регионов", осуществляют "коллективное руководство" и несут коллективную ответственность за координацию и сотрудничество на региональном уровне". Поэтому ЭКА должна осуществлять более тесное сотрудничество со своими партнерами в системе Организации Объединенных Наций в рамках Лагосского плана с правительствами - с целью оказания им содействия в повышении оперативного потенциала. В силу этих функций перед ЭКА, как никогда раньше, встает более серьезная задача, связанная с обеспечением эффективного руководства и оперативной деятельности.

9. В прошлом Объединенная инспекционная группа (ОИГ) занималась обследованием региональных комиссий; сюда относятся доклады об ЭКА (JIU/REP/68/3); ЭКДВ (в настоящее время ЭСКАТО) (69/6); ЭКЛА (70/3); о возможностях комиссий по обеспечению единого подхода к развитию (73/1); о децентрализации в пользу комиссий (74/5); о региональных структурах Организации Объединенных Наций (75/2) и о субрегиональных отделениях ЭКЛА (80/3). Многие из проблем, поставленных

в этих докладах, остаются нерешенными. В настоящее время ОИГ проводит исследование о ходе работы по осуществлению резолюции о перестройке системы. Данное исследование по ЭКА является первым из новой серии исследований, посвященных региональным комиссиям, за которым последуют другие. Однако, по мнению инспекторов, проблемы регионального программирования, перестройки и децентрализации, рассматриваемые в настоящем докладе, имеют важное значение для всех комиссий (см. главы III.E, V и VI).

10. В ходе этого исследования инспектора посетили Центральные учреждения Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке, Центральные учреждения ЭКА в Аддис-Абебе, четыре из пяти субрегиональных отделения ЭКА, различные африканские правительства и правительственные миссии, а также межправительственные организации и должностных лиц системы Организации Объединенных Наций в Африке. Они также направили краткий вопросник всем государствам-членам ЭКА, учреждениям системы Организации Объединенных Наций и резидентам-представителям/координаторам системы Организации Объединенных Наций в Африке. Идеи, замечания и предложения, представленные из этих многочисленных источников, носят весьма ценный характер. Инспектора выражают свою искреннюю признательность всем лицам, оказавшим им содействие.

II. ОБЩАЯ ПРОГРАММА

11. ЭКА прошла длительный путь с момента своего возникновения в 1958 г., когда в ее состав входило девять африканских государств-членов и когда ее годовой бюджет составлял лишь 0,5 млн. дол.США. Предлагаемый бюджет по программам ЭКА на двухлетний период 1982-1983 гг. составляет 71,5 млн. дол.США. Схема предлагаемого бюджета по программам на 1982-1983 гг., приводимая на следующей странице, а также данные прошлых бюджетов по программам с 1974-1975 гг. отражают ряд важных основополагающих элементов и явлений.

12. Многогранность и диапазон деятельности. Располагая 13 основными программами деятельности и другими важными элементами, такими, как Африканский учебный и научно-исследовательский центр для женщин и Координационный отдел по окружающей среде, ЭКА активно занимается почти всем многообразием основной программной деятельности системы Организации Объединенных Наций. В результате такой многогранности персонал и финансовые ресурсы ЭКА довольно сильно распылены по широкому спектру программ. Однако, хотя некоторые наблюдатели высказывают предположение о том, что ЭКА следует ограничиться меньшим числом первоочередных программных областей, подобный многосекторальный размах ее операций является важным элементом функций ЭКА как "центра в области развития" и ее перспектив на континенте.

13. Общий рост бюджета. За 10 лет в период с 1974 по 1983 г. все прямые расходы бюджета ЭКА по программам неуклонно возрастали примерно с 18,3 млн. дол.США в 1974-1975 гг. до 71,5 млн. дол.США на 1982-1983 годы. Это означает рост на 290%, однако в значительной степени он обусловлен резким усилением инфляции. Фактически же прямые расходы из регулярного бюджета возрастали лишь примерно на 1,7% в год в реальном выражении.

14. Рост внебюджетных фондов. В то время как фонды регулярного бюджета увеличились примерно на 160% с 13,9 млн. дол.США за 1974-1975 гг. примерно до 36 млн. дол.США на 1982-1983 гг., внебюджетные фонды увеличились примерно на 700%, или более чем в четыре раза. Они возросли с 4,4 млн. дол.США за 1974-1975 гг. примерно, согласно оценке, до 35,5 млн. дол.США на 1982-1983 гг., что представляет собой радикальное изменение характера фондов ЭКА. В 1974-1975 гг. двухгодичный бюджет ЭКА менее чем на одну четверть сформировался за счет внебюджетных источников, однако ожидается, что в 1982-1983 гг. за счет внебюджетных источников будет финансироваться половина его бюджета.

15. Источники финансирования. Изменился и характер внебюджетного финансирования. К середине 70-х годов большая часть скромных внебюджетных фондов ЭКА поступила из двусторонних источников. Однако по мере активизации работы ЭКА доминирующим внешним источником фондов стала ПРООН. Значительные взносы предоставляет также ЮНФПА, и создан Целевой фонд развития Африки, финансируемый африканскими государствами-членами, который, как можно надеяться, будет обеспечивать расширение прямой финансовой поддержки операций ЭКА в будущем. В 1982-1983 гг. примерно 50% всех ожидаемых внебюджетных фондов в размере 35,5 млн. дол.США поступят от ПРООН, 25% - от ЮНФПА, 10% - от двусторонних доноров, 10% - от Целевого фонда и 5% - из иных источников. Инспекторы считают, что двусторонние доноры или государства-члены ЭКА, которые могут предоставлять средства, будут вносить полезный вклад в развитие Африки.

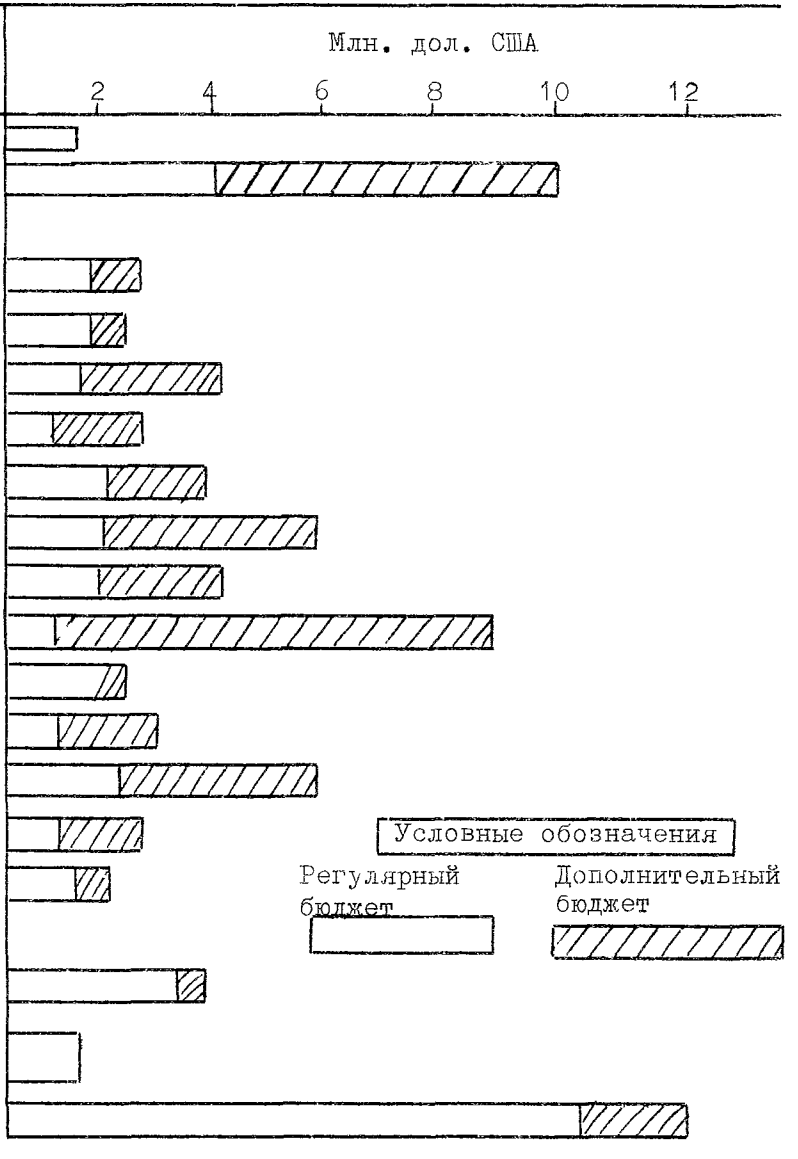
ПРЕДЛАГАЕМЫЙ БЮДЖЕТ ЭКА ПО ПРОГРАММАМ НА 1982-1983 ГОДЫ

Программа	Всего специалистов	Млн. дол. США (2 4 6 8 10 12)
A. Органы по выработке политики	0	
B. Исполнительное руководство и управление	30	
C. Программа деятельности		
1. Продовольствие и сельское хозяйство	9	
2. Проблемы и политика в области развития	14	
3. Образование и подготовка кадров	9	
4. Населенные пункты	3	
5. Промышленное развитие	16	
6. Международная торговля	16	
7. Природные ресурсы и энергия	14	
8. Население	9	
9. Государственное управление и финансы	5	
10. Наука и техника	4	
11. Статистика	12	
12. Транспорт	13	
13. Социальное развитие и гуманитарные вопросы	10	
D. Поддержка программ		
1. Обслуживание конференций	18	
2. Управление деятельностью в области технического сотрудничества	5	
3. Администрация и общие службы	27	
ИТОГО	214 специалистов	71,5 млн. дол. США

Условные обозначения: Регулярный бюджет; Дополнит. бюджет

ПРЕДЛАГАЕМЫЙ БЮДЖЕТ ЭКА ПО ПРОГРАММАМ НА 1982-1983 ГОДЫ

Программа	Всего специалистов
A. Органы по выработке политики	0
B. Исполнительное руководство и управление	30
C. Программа деятельности	
1. Продовольствие и сельское хозяйство	9
2. Проблема и политика в области развития	14
3. Образование и подготовка кадров	9
4. Населенные пункты	3
5. Промышленное развитие	16
6. Международная торговля	16
7. Природные ресурсы	14
8. Население	9
9. Государственное управление и финансы	5
10. Наука и техника	4
11. Статистика	12
12. Транспорт	13
13. Социальное развитие и гуманитарные вопросы	10
D. Поддержка программ	
1. Обслуживание конференций	18
2. Управление деятельностью в области технического сотрудничества	5
3. Администрация и общие службы	27
ИТОГО	214



Специалистов 71,5 млн. дол. США

16. Первоочередные задачи в области финансирования. Первоочередные задачи в области финансирования за счет регулярного бюджета ЭКА оставались почти неизменными в период 1974-1983 годов. Основными программами являются: проблемы развития, транспорт, статистика, промышленное развитие, продовольствие и сельское хозяйство и международная торговля. Однако, исходя из общего объема фондов, первоочередные задачи значительно различаются по программам. Если учесть внебюджетные фонды, то такая программа, как программа в области народонаселения, переходит с последнего места на первое. Если исходить из общего объема фондов, то сектор продовольствия и сельского хозяйства, хотя он, по-видимому, находится в наиболее критическом положении в области развития Африки, занимает лишь седьмое место. Однако a) в масштабах всей Африки с точки зрения отдельного сектора ресурсы ЭКА являются лишь одним элементом из многих, b) доноры средств для ЭКА вполне могут иметь свои излюбленные секторы, которые они будут финансировать и c) программы ЭКА, по-видимому, весьма варьируются с точки зрения способности привлекать внебюджетные фонды. Таким образом, оценка "приоритетов" ЭКА в области финансирования осложняется выбором измерителя: средства регулярного бюджета, внебюджетные фонды, все фонды или доля всех фондов, выделяемых на развитие того или иного сектора в масштабах всей Африки.

17. Персонал. Хотя данные бюджета по программам о небюджетных постах считаются не очень точными (см. пункт 121), они показывают, что основной ресурс ЭКА - общее число штатных профессиональных постов - сократился за период 1974-1983 годов. В 1974-1975 гг. ЭКА имела 226 профессиональных постов (62 из которых были небюджетными), а в 1982-1983 гг. ЭКА будет располагать лишь 214 профессиональными постами (18 из которых будут небюджетными). За тот же период число постов на местах увеличилось с 294 до 427, однако 100 из этих постов представляли собой посты общей службы, добавленные в 1976-1977 гг., причем с тех пор их число возросло незначительно.

18. Поддержка программ. Общий рост фондов и персонала, обеспечивающих поддержку программ ЭКА, был весьма ограничен. С двухлетнего периода 1974-1975 гг. по 1982-1983 гг. финансирование увеличилось с 5,2 млн.дол.США до 15,0 млн.дол.США (на 190%), а число специалистов - с 35 до 50 (на 43%). Таким образом, поддержка программ сокращалась на фоне общего роста бюджета за этот период на 290% и еще более значительно - на фоне роста внебюджетных фондов на 700% и с учетом новых оперативных функций ЭКА (см. главу IV, касающуюся оперативной деятельности).

19. Исполнительное руководство и управление. За последнее десятилетие в ЭКА наиболее интенсивно развивалась область исполнительного руководства и управления, с 0,6 млн. дол.США в 1974-1975 гг. до 10,8 млн. дол.США на 1982-1983гг., которая стала вторым по величине элементом программы. В первую очередь этот рост обусловлен тем, что канцелярии Исполнительного секретаря приданы новые важные функции в области политики, программирования, координации и субрегиональной деятельности (МУПОД). Эти общие функции связаны с возложенными на ЭКА важными задачами по перестройке, речь о которых идет в последующих главах.

20. Другие региональные комиссии. Многие тенденции в деятельности ЭКА прослеживаются и в других региональных комиссиях. Отличие ЕЭК состоит в том, что она обслуживает регион развитых, а не развивающихся стран, а ЭКЗА как самая новая комиссия, обслуживающая самый маленький регион, имеет программу, отличающуюся наименьшим масштабом. Однако все четыре комиссии развивающихся стран имеют аналогичную исходную структуру программ, аналогичный характер роста бюджета и, как правило, аналогичный размер бюджета (опять же, за исключением ЭКЗА)

на протяжении последнего десятилетия. Текущие сравнительные данные о бюджетных фондах и персонале программ как на основе регулярного бюджета (РБ), так и на основе внебюджетных ресурсов (ВР) сводятся к следующему:

	1980-1981 Бюджеты (млн.дол.США)			Профессиональный персонал			1982-1983 Бюджеты (млн. дол.США)			Профессиональный персонал		
	РБ	ВР	Всего	РБ	ВР	Всего	РБ	ВР	Всего	РБ	ВР	Всего
ЭКА	29,7	30,1	59,8	194	21	215	36,0	35,4	71,4	196	18	214
ЭКЛА	42,2	20,9	63,1	187	50	237	61,2	17,5	78,7	188	35	223
ЭКЗА	14,5	7,5	22,0	98	15	113	16,8	5,6	22,4	99	13	112
ЭСКАТО	26,1	33,3	59,4	177	43	220	32,4	59,7	92,1	191	37	228

21. Однако наиболее важным изменением программы ЭКА, взаимосвязанным с ее деятельностью в области исследований, сбора данных и анализа, является усиление внимания к деятельности в области программирования и повышения роли прямой оперативной деятельности. ЭКА был дан официальный статус "учреждения-исполнителя" для осуществления проектов технического сотрудничества от имени ПРООН. С учетом этого серьезного переноса акцентов инспекторы сосредоточились на ключевых программных и оперативных аспектах новых функций ЭКА. Прошлые успехи и проблемы ЭКА широко освещены в ряде документов по обзору ЭКА, в прошлых докладах ОИГ и в других источниках 1/.

1/ Adebayo Adedeji, "The ECA: Its origin, development, problems and prospects", United Nations, ECA, 1980; "Biennial report of the Executive Secretary, 1979-1980", E/CN/14/798, ECA, 1981; "ECA and institution building in Africa", E/CN/14/INF/118, ECA, 1981. Доклады ОИГ см. пункт 9. Berhanyku Andemicael, "The OAU and the United Nations", UNITAR, 1976, and "Regionalism and the United Nations", UNITAR, 1979.

III. ПРОЦЕСС ПРОГРАММИРОВАНИЯ

22. Резолюция о перестройке системы возлагает на региональные комиссии, в частности, следующие задачи: служить главными общими центрами экономического и социального развития в рамках системы Организации Объединенных Наций и осуществлять коллективное руководство и нести коллективную ответственность за координацию и сотрудничество на региональном уровне; укреплять связи с организациями системы Организации Объединенных Наций; укреплять и расширять экономическое сотрудничество и осуществлять проекты на субрегиональном, региональном и межрегиональном уровнях и вносить вклад в процессы разработки глобальной политики Организации Объединенных Наций и в полной мере участвовать в осуществлении политики. Все эти новые функции требуют укрепления деятельности ЭКА в области программирования.

23. Положение ЭКА вполне позволяет выполнять эту координационную роль в области программирования. Она накопила более чем двадцатилетний опыт работы над проблемами экономического и социального развития Африки и стала важнейшим источником исходных социально-экономических данных по Африке. Ее деятельность по проведению исследований, конференций и семинаров наряду с организацией сети учреждений на всей территории Африки позволила ей глубоко ознакомиться с потребностями и потенциалом в области развития Африки. Склонность организации к региональному сотрудничеству и интеграции усиливается в результате ее деятельности во всех основных секторах в области развития. Она укомплектована преимущественно африканским персоналом, знакомым с проблемами континента. Все эти факторы говорят в пользу активной, каталитической роли ЭКА в формулировании и разработке координированной политики по региональному экономическому, социальному и техническому развитию Африки.

А. Условия программирования и Лагосский план

24. На протяжении последних лет в Африке и за ее пределами условия программирования международной помощи в области развития приобретают все более комплексный характер. Выявляются различия и расхождения в темпах развития и потребностях многих стран и субрегионов, что требует различной стратегии и различных мер. В силу роста числа секторов, являющихся объектом помощи, политика и подходы, например новый международный экономический порядок, единый подход к развитию, техническое и экономическое сотрудничество между развивающимися странами (ТСРС и ЭСРС) и комплексное развитие сельской местности направлены на бо́льшую рационализацию проводимой деятельности. Уже само число стран Африки неуклонно возрастало и превысило 50 стран, а деятельность по оказанию помощи со стороны системы Организации Объединенных Наций и других многосторонних и двусторонних учреждений по оказанию помощи возросла с точки зрения общего числа доноров и диапазона деятельности. В этих условиях трудно осуществлять скоординированное программирование.

25. В последние годы в Африке растет озабоченность в связи с тем, что ее страны перенасыщены растущим числом многосторонних и двусторонних организаций,"сбывающих" проекты в различных областях интересов, которые не суммируются в единый комплекс деятельности в области развития. Нынешняя сложная международная

экономическая ситуация и ограниченный приток помощи из развитых стран в развивающиеся решительно говорят в пользу повышения эффективности программирования, с тем чтобы устранить расточительность и дублирование, обеспечить, чтобы дефицитные ресурсы поступали в те области, где они могут принести наибольшую пользу, и гарантировать взаимодополняемость мероприятий по оказанию помощи.

26. К счастью, для региона Африки и благодаря большой, сложной подготовительной работе и обсуждениям Лагосский план (см. главу I) представляет собой всеобъемлющий план деятельности по программированию будущего развития. Он дает не только представление о направленности деятельности, но и комплекс "принципов работы" ЭКА и ОАЕ на основе их технической координационной роли в их осуществлении. Для содействия осуществлению этого плана и для выполнения функций "главного центра в области развития" и "коллективного руководителя" для африканского региона, вытекающих из резолюции о перестройке системы, на ЭКА возложены четыре основные функции в области программирования: (a) выявление и разработка региональных, субрегиональных и межрегиональных проектов; (b) сотрудничество и консультативная помощь в отношении межсекторальных проектов в области развития Африки и проектов на уровне страны; (c) помощь государствам-членам в разработке проектов и совместных программ; (d) выполнение роли собственно учреждения-исполнителя проектов. Поэтому в области программирования ЭКА отводится центральная роль.

B. Совместное программирование

27. Для того чтобы освоить эти функции в области программирования и выступать в качестве эффективного регионального центра развития Африки, ЭКА должна располагать механизмами программирования, которые позволяли бы ей тесно сотрудничать с многочисленными другими участниками развития Африки.

28. Организация африканского единства. Как ОАЕ, так и ЭКА интенсивно занимаются осуществлением Лагосского плана. С этой целью они предприняли дальнейшие совместные мероприятия и разработали новые связи в рамках программ между секретариатами их центральных учреждений в Аддис-Абебе. ОАЕ в свою очередь расширяет оперативную деятельность: она имеет свою собственную сеть отделений на местах, пытается укрепить технический опыт своего персонала и располагает своей собственной программой в области технического сотрудничества. Кроме того, в 1980 и в 1981 гг. она проводила совещания с организациями системы Организации Объединенных Наций, с тем чтобы наладить более тесное сотрудничество в рамках Лагосского плана. В ходе своего исследования инспектора выслушали замечания относительно взаимосвязи ОАЕ-ЭКА; одни выразили тревогу в связи с прошлым и нынешним соперничеством и трениями, другие считают, что такие опасения преувеличены. Однако многие подчеркнули важное значение сочетания политической мощи и активности ОАЕ с техническим опытом и ресурсами ЭКА в рамках взаимоотношений сотрудничества и взаимодополняемости. Они отметили, что эти две группы, работая в тесном контакте, могли бы стать весьма мощной ведущей силой будущего развития Африки.

29. Государства-члены. ЭКА программирует свои связи с государствами-членами через Конференцию министров, которая созывается ежегодно и в ходе которой рассматриваются программы работы ЭКА. Кроме того, она поддерживает многочисленные контакты в рамках разработки программ в ходе целой серии конференций, совещаний, коллоквиумов и семинаров, которые она проводит ежегодно (около 80 в год в период с 1979 по 1981 год). Хотя высказывалась некоторая критика в связи с тем, что ЭКА проводит слишком много таких совещаний, отмечалось также, что история сотрудничества между странами Африки насчитывает лишь 10-20 лет и

представляет собой процесс взаимодействия, который нуждается в дальнейшем стимулировании и развитии. Однако важнее всего то,что в последнее время ЭКА наращивает усилия по децентрализации своих процессов программирования и оперативной деятельности и по их переносу на субрегиональный уровень, приближая эти процессы к государствам-членам, через свои многонациональные центры программирования и оперативной деятельности (МЦПОД), каждый из которых имеет свой собственный директивный орган. Полнее этот вопрос рассматривается в главе IV.

30. Учреждения Африки. За последние два десятилетия ЭКА начала и поддерживала многие региональные и субрегиональные экономические, исследовательские и межправительственные организации, распространившиеся сейчас по всей Африке. Они значительно различаются по своей численности, охвату и деятельности и соответственно варьируется уровень технического сотрудничества и деятельности в области программирования со стороны ЭКА с этими организациями. В настоящее время некоторые из этих учреждений могут либо дополнять, либо дублировать деятельность ЭКА. В результате этого, а также в силу того, что эти учреждения могут стать весьма крупными катализаторами совместной деятельности стран по претворению в жизнь целей Лагосского плана, было бы весьма плодотворным усиление связей в области программирования между ними и ЭКА.

31. ПРООН. В резолюции о перестройке системы говорится, что процесс программирования по странам ПРООН должен стать исходной основой для оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций, а резиденты-представители ПРООН, как правило, выступать в качестве резидентов-координаторов, ответственных за коллективное руководство в системе Организации Объединенных Наций на уровне страны. Кроме того, недавно ЭКОСОС подтвердил центральную роль ПРООН в области финансирования и координации технического сотрудничества в рамках системы Организации Объединенных Наций на местах (E/1981/59 от 22 июля 1981 г.). Поэтому особо важно согласовать роль ПРООН с функциями ЭКА как "главного центра в области развития" и "коллективного руководителя" на региональном уровне,особенно поскольку ПРООН несет ответственность за финансирование большого числа региональных проектов (109 млн. дол. США за период 1977-1981 гг. в Африке).

32. До настоящего времени ПРООН сотрудничала с ЭКА в рамках осуществления резолюции о перестройке системы,по-видимому, теснее, чем какое-нибудь другое учреждение. ПРООН предоставляет ЭКА внебюджетную поддержку в большей мере,чем какой-либо иной источник (22 млн. дол. США из 47 млн. дол. США за период 1978-1981 гг.), включая техническую подготовку и помощь, специально направленную на содействие развитию потенциала ЭКА в области программирования, управление проектами и оперативной деятельностью, а также большую долю финансовых ресурсов для субрегиональных МЦПОД.

33. ЭКА осуществляла для ПРООН проекты на сумму около 22 млн. дол. США за четырехлетний период 1978-1981 гг., и, как ожидается, эта сумма возрастет примерно на 15 млн. в течение 1982-1983 годов. Кроме того, в силу своей центральной роли в содействии развитию коллективной самообеспеченности в своих регионах ЭКА и другие региональные комиссии стали с 1981 года полноправными членами Постоянного комитета ПРООН/ЮНКТАД по содействию развитию ТСРС и ЭСРС системой Организации Объединенных Наций. По-видимому, важнее всего то, что ПРООН, ЭКА и ОАЕ совместно организовали и провели в Аддис-Абебе конференцию по обсуждению проекта африканской региональной программы ПРООН на цикл 1982-1986 годов.

34. Департаменты Центральных учреждений Организации Объединенных Наций. До сих пор совместная деятельность между ЭКА и различными органами Центральных учреждений Организации Объединенных Наций в области программирования, по-видимому, ограничивалась спорадическими обменами информацией и вкладами ЭКА в процессы централизованного программирования без соответствующей обратной связи. Отношения не были оформлены какими-либо особыми процедурами, хотя общие указания содержатся в резолюции о перестройке системы. Слабый прогресс во многих из этих областей полнее рассматривается в главе V.

35. Другие организации ООН и системы ООН. ЭКА имеет несколько совместных подразделений с ФАО, ЮНИДО и ЦТКООН и наладила официальные рабочие связи с ВОЗ, ЮНЕСКО, МТЦ, ЮНФПА и другими. ВОЗ и ПРООН имеют отделения связи, расположенные в Аддис-Абебе. Имеют место консультации, обмен информацией и контакты с этими и другими организациями системы Организации Объединенных Наций. Однако в целом учреждения системы Организации Объединенных Наций пока еще находятся в ожидании полного развития новой оперативной и координационной роли и потенциала ЭКА в соответствии с резолюцией о перестройке системы, для того чтобы определить, какие изменения необходимо внести в существующие отношения. Осуществляются некоторые перспективные совместные инициативы, например с ЮНИДО - относительно Десятилетия промышленного развития Африки, с ФАО - относительно подготовки африканского регионального продовольственного плана, с ИКАО, ИМКО, МСЭ и ВПС - относительно Десятилетия транспорта и связи для Африки, а также с ЦООННП (Хабитат) - в области населенных пунктов, однако процесс программирования совместной деятельности все еще носит ограниченный характер (смотри главу V.A.). Кроме того, представляется, что существует значительный потенциал для дальнейшего развития совместного программирования деятельности между ЭКА и ЭКЗА, поскольку арабский мир охватывает оба эти региона.

36. Другие многосторонние и двусторонние программы. Хотя связи в рамках программирования между ЭКА и другими многосторонними и двусторонними программами так и не удалось оформить в значительной степени, все же существуют значительные возможности для неофициального обмена консультациями и информацией. Например, к 1990 г. проект Панамериканской системы документации и информации (PADIS) ЭКА обеспечит свободный доступ к автоматизированной базе данных для всех участников процесса развития Африки. Это обеспечит важную новую базу информации и программирования в области развития Африки. На протяжении ряда лет ЭКА развивала с этими организациями широкую сеть контактов, совместной деятельности, отношений в области внебюджетного финансирования, которые послужат основой для активизации координируемой деятельности в будущем по мере расширения роли ЭКА как "центра в области развития" и "коллективного руководителя".

C. Внутреннее программирование

37. В то время как деятельность ЭКА в области программирования с другими организациями развивалась довольно медленно, ее собственные процессы внутреннего программирования развивались несколько быстрее. Программа работы и приоритеты ЭКА на 1980-1981 гг., пересмотренные в декабре 1980 г., были призваны наметить общие региональные, субрегиональные и межрегиональные элементы ее программы, отразить более реалистический подход к перспективам изыскания фондов, включить "важнейшие" приоритеты Лагосского плана и учесть недостатки (например, медленный набор консультантов), не подконтрольные секретариату.

38. В программе работы и приоритетах на 1982-1983 гг. и в бюджете по программам на 1982-1983 гг. делается двоякая попытка: обеспечить дальнейшее согласование программы ЭКА с ключевыми элементами Лагосского плана, соблюдая принцип неувеличения бюджета Организации Объединенных Наций в целом, и внести новые коррективы в работу и структуру в соответствие с происходящим развитием планирования программ и системы разработки бюджета в Организации Объединенных Наций. Наиболее важное значение имеет то, что предлагаемый среднесрочный план на 1984-1989 гг. направлен на интеграцию Лагосского плана и новой международной стратегии развития в упорядоченную и конкретную систему планирования, которая будет служить риентиром для деятельности ЕЭК на предстоящий шестилетний период.

39. Основные координационные функции в отношении программ ЭКА возлагаются на три группы канцелярии исполнительного секретаря. Управление по вопросам координации в области политики и программ (УКПП) несет ответственность за контроль, координацию и помощь в области подготовки и осуществления программы работы отделами ЭКА. Кроме того, УКПП выполняет важные функции, связанные с формулированием основной политики и стратегии в свете социально-экономических изменений и тенденций в африканском регионе, т.е. выступает в качестве центрального элемента и "мозгового треста" по отношению к роли ЭКА как "главного центра в области развития" и "коллективного руководителя" в рамках процесса перестройки.

40. Управление по вопросам координации и оперативной деятельности в области технического сотрудничества (УКОДТС) также выполняет важные функции в области развития и координации деятельности с отделами ЭКА, другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций, африканскими учреждениями и источниками внебюджетных средств в отношении осуществления политики и программ в области технического сотрудничества и других совместных мер. Кроме того, Управление экономического сотрудничества (УЭС) несет ответственность за развитие, координацию и оценку экономического и технического сотрудничества в целом и в отдельных областях, за деятельность по ТСРС и за наблюдение над деятельностью МЦПОД ЭКА.

41. За последние несколько лет отделы ЭКА разработали ряд перспективных новых подходов к своей оперативной роли; в качестве примеров можно привести следующие:

a) детальный секторальный анализ для выявления критических пробелов, которые могут быть восполнены новыми региональными и субрегиональными проектами;

b) подготовка конкретных социально-экономических данных, которые могут использоваться африканскими учреждениями и государствами-членами для выявления потребностей в области развития и привлечения средств доноров на проекты;

c) помощь государствам-членам в сборе информации, относящейся к проектам, и в обмене ею, а также разработка кодексов и протоколов по сотрудничеству на субрегиональном уровне;

d) сотрудничество с государствами-членами с целью анализа наиболее сложных областей и проблем ключевых проектов, а затем предоставление помощи в выявлении необходимых средств или опыта для решения этих проблем;

e) разработка новых списков африканских и неафриканских консультантов, специалистов по решению сложных проблем, а также специалистов, которые должны заниматься индивидуально или в рамках специальных групп проблемами осуществления проектов государств-членов;

f) создание рабочих групп и межведомственных комитетов в рамках ЭКА для синтеза специального и технического опыта, выявления совместных проектов, проведения совместных миссий и координации деятельности;

g) оказание помощи министерствам государств-членов и межправительственным группам в разработке новых, более перспективных стратегий в области программирования на региональном и субрегиональном уровнях для стимулирования единого подхода к планированию.

h) пересмотр программ и подходов, с тем чтобы они учитывали изменение потребностей в области развития в 80-х и 90-х годах;

i) передача программирования, разработки проектов, подготовки кадров и консультативных функций и услуг персоналу и группам государств-членов на субрегиональном уровне, отводя за Центральными учреждениями ЭКА общую разработку будущей программы;

j) распространение информации о выявлении проектов в области развития, разработки предложений, донорах и процессах руководства проектами с целью использования на субрегиональном уровне и на уровне стран.

42. Таким образом, хотя ЭКА проявила некоторую энергичность в подходе к своей новой роли в области программирования и оперативной деятельности, все же существуют крупные проблемы в области программирования. Перечисленные выше инициативы в области программирования в основном не выходят за рамки отдельных отделов, причем отсутствует процесс и механизм систематического программирования, для того чтобы обеспечить распространение перспективных новых подходов, а также упорядочение и надлежащую координацию общего программирования. Контроль за процессом программирования ЭКА в настоящее время довольно неравномерно распределен между тремя группами: УКПП, УКОДТС и УЭС. Кроме того, на немногочисленный персонал этих трех групп ложится большая нагрузка по выполнению многочисленных функций в области координации программ в рамках ЕЭК, функций, касающихся совместных инициатив в области программирования и сотрудничества с другими учреждениями, а также чрезвычайно важной функции оценки общих тенденций и изменений в области развития в Африке. В свою очередь отделы ЭКА часто бывают весьма малочисленны (см. схему в главе II) и, кроме того, серьезно загружены в результате того, что на них возложены новые обязанности в области программирования и что эти обязанности требуют большого внимания. Кроме того, МЦПОД реально еще не привлечены к программированию работы ЭКА (см.главу IV.C).

D. Контроль и оценка

43. Предлагаемый среднесрочный план ЭКА на 1984-1989 гг. предусматривает по каждой подпрограмме изложение целей, которые должны быть достигнуты; проблем, которые должны быть решены; стратегии, которой следует придерживаться, и деятельности в области оценки, которая должна быть предпринята, включая обзоры структур, автономные оценки элементов программ, оценки показателей воздействия и иной информации о результатах программы. Этот конкретный акцент на отдачу, результаты и эффективность программ ЭКА представляет собой составной элемент ведущейся разработки общей системы Организации Объединенных Наций по планированию проектов и разработке их бюджета, которая включает исполнение программы, контроль, отчетность и оценку.

44. В настоящее время в ЭКА формально нет системы контроля. Ответственность за контроль над деятельностью в области технического сотрудничества возложена на УКОДТС, за общую программу ЭКА - на УКПП, за деятельность МЦПОД - на УЭС, а надзор за выполнением их программ - на руководителей отделов. Однако в силу новизны оперативной роли ЭКА, нагрузки, связанной с выполнением другой работы, и напряженного положения с кадрами эта деятельность по контролю, по-видимому, представляет собой весьма неоформленный и стихийный процесс. Единственной формой систематического контроля за выполнением программ является подготовка предписанных докладов Организации Объединенных Наций о ходе выполнения программ, первый из которых показал, что по сравнению со сроками, намеченными ЭКА на 1978/79 г., степень выполнения программ составила минимум 13% и максимум 78%. Однако, как отмечается далее в главе IV.А, основным препятствием к подобному систематическому контролю за ходом работы и информации о положении дел является отсутствие информации об основной программе и планов руководства программами.

45. Отсутствуют также процессы оценки. Некоторые общие функции по оценке возложены на УКПП и УКОДТС, однако деятельность ЭКА по оценке, по сути, сводится к скромному участию в усилиях по оценке со стороны ПРООН и других учреждений. Для обеспечения систематического обратного потока информации о ходе работы по программе и для совершенствования разработки будущих проектов и программ ЭКА должна возложить конкретные обязанности по оценке и разработке системы контроля, координации, подготовке кадров и общему контролю на одного из сотрудников или на небольшую группу из числа групп сотрудников Канцелярии Исполнительного секретаря. Система информации о программе значительно облегчит этот процесс и в конечном счете должна стать составным элементом цикла управления проектами и программами. Однако этот элемент является еще одним элементом процесса программирования ЭКА, который в весьма значительной степени нуждается в укреплении.

Е. Новые принципы регионального программирования

46. Инспектора считают, что ЭКА достигла прогресса в освоении своих функций в области программирования, однако потребуется гораздо больше работы для закрепления и координации программирования развития в африканском регионе, особенно в свете многочисленных задач и связей, изложенных в разделе В. Они также считают, что необходимо неуклонно применять новые принципиальные подходы к программированию региональных проектов, с тем чтобы облегчить роль ЭКА и других региональных комиссий. Такие проекты получают значительные ресурсы: только ПРООН израсходует, по оценкам, 730 млн. дол. США на региональные проекты за цикл программирования 1982-1986 гг. и по крайней мере столько же (в основном внебюджетных средств) может быть обеспечено за счет других организаций системы Организации Объединенных Наций.

47. Поскольку по сравнению с потребностями эти ресурсы региональных проектов все же невелики, их следует тщательно программировать и использовать, с тем чтобы удовлетворить первоочередные потребности стран. Однако в докладе о помощи со стороны системы Организации Объединенных Наций региональным межгосударственным учреждениям по техническому сотрудничеству (JIU/REP/80/10) от 1980 г. ОИГ сделала вывод, что многие региональные проекты, по-видимому, являются объектом лишь пассивной поддержки и участия заинтересованных стран. Это иллюстрируется тем, что с прекращением финансовой помощи системы Организации Объединенных Наций многие региональные учреждения испытывают хронические оперативные проблемы.

48. Ключевую роль в нынешней политике в области развития играет концепция самообеспеченности. Она занимает ведущее место в Лагосском плане и является основной целью политики экономического и технического сотрудничества между развивающимися странами (ЭСРС и ТСРС) и важным компонентом новой международной стратегии развития. Кроме того, в последнее время ПРООН прилагает усилия к расширению коллективного участия развивающихся стран и региональных комиссий в разработке программ, как это имело место в ходе межправительственных совещаний 1980-1981 гг., проведенных в сотрудничестве с комиссиями с целью обсуждения приоритетов цикла программирования 1982-1986 гг. по каждому региону.

49. В недавних резолюциях ЭКОСОС (например, 1978/74 и 1979/64) и Генеральной Ассамблеи (в том числе 33/202 и 34/206) подчеркивается важное значение регионального сотрудничества и развития, благоприятное положение Комиссии для стимулирования и активизации субрегионального, регионального и межрегионального сотрудничества и координации программ и важное значение повышения коллективной самообеспеченности развивающихся стран и обеспечения их равноправного, полноценного и эффективного участия в разработке и выполнении всех решений системы Организации Объединенных Наций в области развития и международного экономического сотрудничества. В докладах Генерального секретаря (Е/1979/81, А/35/546 и А/36/577) подчеркивается большое потенциальное значение расширения участия государств-членов и поддержки региональных комиссий в качестве решающих факторов налаживания более эффективного регионального сотрудничества и координации.

50. Однако, хотя и достигнут определенный прогресс в наращивании самообеспеченности на уровне стран на основе процесса программирования по странам, этот успех еще не получил полного распространения на региональные программы. Инспектора считают необходимым изменить роль региональных проектов, причем правительства должны брать на себя все большую ответственность за программирование, управление и оценку региональных проектов, а система Организации Объединенных Наций должна перейти от центральной роли к вспомогательному участию. Они считают, что принципы, предложенные ОИГ в отношении развития самообеспеченности в докладе о роли экспертов в области сотрудничества в целях развития (JIU/REP/78/3) от 1978 г. применительно к программам и проектам по странам, столь же правомерны и для региональных программ и проектов.

51. В 1980 г. в своем всеобъемлющем обзоре политики в области оперативной деятельности (А/35/224) Генеральный директор по вопросам развития и международного экономического сотрудничества поддержал Администратора и Совет управляющих ПРООН, отметив ограниченный прогресс в осуществлении "новых перспектив" технического сотрудничества с акцентом на содействие развитию самообеспеченности и осуществление проектов правительствами. В заключение он сказал, что последовательное и относительно быстрое принятие на себя правительствами ответственности по выполнению проектов, которым оказывают поддержку система Организации Объединенных Наций, поможет развить управленческий потенциал самих правительств и достичь самообеспечения, поможет сократить административную нагрузку на систему Организации Объединенных Наций, направить деятельность специализированных учреждений на выполнение их основной задачи: на технические консультации, технический контроль и осуществление глобальных функций в области политики и анализа. Оратор также подчеркнул необходимость усиления адаптации деятельности системы Организации Объединенных Наций на уровне групп стран к первоочередным задачам и целям правительств и охарактеризовал региональные экономические комиссии как "важный элемент" поддержки системой усилий развивающихся стран по содействию коллективной самообеспеченности.

52. В своих замечаниях по докладу ОИГ относительно помощи региональным учреждениям (A/36/101/Add.1 от 30 июня 1981 г.) АКК согласился, что региональные ресурсы системы Организации Объединенных Наций используются для укрепления межгосударственного сотрудничества и наращивания их возможностей с точки зрения самообеспеченности и для поощрения осуществления странами-участницами своих основных обязанностей по осуществлению руководства и управления соответствующих учреждений. АКК согласился также, что региональные комиссии и другие компоненты системы Организации Объединенных Наций могут оказать большую помощь правительствам в достижении координации действий между региональными учреждечиями и в достижении глобальных и региональных целей на уровне государств - эта цель имеет самое серьезное значение.

53. Таким образом, в то время как система Организации Объединенных Наций в целом находится на начальном этапе пересмотра потребностей регионального программирования, ВОЗ дает конкретный пример подхода, ориентированного на развитие коллективной самообеспеченности. Как резюмируется в документе Исполнительного совета "Основные принципы для формулирования стратегии достижения здоровья для всех к 2000 году" (Женева, 1979 г.), ВОЗ подчеркивает, что здоровье для всех должно достигаться в рамках стран. Формулирование стратегии должно в первую очередь осуществляться самими странами на основе национальных стратегий и планов действий, и в качестве их дополнения должна проводиться коллективная разработка региональных и глобальных стратегий. Региональные комитеты ВОЗ играют важнейшую роль в разработке, осуществлении, контроле и оценке региональных стратегий и в обеспечении поддержки национальных планов. Секретариат ВОЗ представляет соответствующую информацию о техническом сотрудничестве между странами, обеспечивает его поддержку, а также техническую и управленческую поддержку этих усилий. Хотя в структурном отношении система Организации Объединенных Наций отличается от ВОЗ и требует многосекторального подхода, основные принципы, процессы и опыт ВОЗ являются полезным ориентиром.

54. На протяжении последних нескольких лет руководители комиссий подчеркивали, что в ходе перестройки они уделяют первоочередное внимание укреплению своих возможностей развития межучрежденческого сотрудничества на региональном уровне и расширения региональной координации. Возможность такого укрепления рассматривается в главе V. Однако весьма важное значение имеет также дальнейшая работа по достижению целей коллективной самообеспеченности и экономического и технического сотрудничества между развивающимися странами на субрегиональном и региональном уровнях.

55. Инспектора рекомендуют Генеральному директору изучить новые подходы к программированию межгосударственных проектов системы Организации Объединенных Наций и к управлению ими. В частности, следует проконсультироваться с ВОЗ относительно ее опыта и непосредственно привлечь к этому обзору специализированные учреждения, ПРООН и региональные комиссии. В результате этого вначале следует представить доклад соответствующим межправительственным органам этих организаций, за ним должен последовать окончательный доклад ЭКОСОС, в котором будут учтены мнения межправительственных органов. Инспектора рекомендуют тщательно рассмотреть следующие вопросы.

а) Программирование. Цель должна состоять в том, чтобы определить наилучший способ обеспечения того, чтобы межгосударственные программы исходили от стран-участниц и учитывали их первоочередные потребности. Роль региональных комиссий, которая должна определяться разделами IV и V приложения к резолюции 32/197, могла бы включать координацию деятельности системы Организации Объединенных Наций по оказанию помощи правительствам в подготовке их региональных программ. Она должна предусматривать выяснение мнений правительств о

первоочередных проблемах (если они еще не отражены в таких документах, как Логосский план) и о программах и проектах по смягчению этих проблем и проведение консультаций со специализированными учреждениями по вопросам, входящим в их мандаты. Наконец, комиссии в сотрудничестве со специализированными учреждениями и ПРООН могли бы оказывать содействие правительствам в подготовке проекта региональной программы, охватывающей деятельность, содействие и финансирование которой могло бы осуществляться частично ПРООН или любой иной организацией системы Организации Объединенных Наций.

b) Утверждение программ. После подготовки проект межгосударственной программы может быть представлен соответствующим межправительственным органам заинтересованных региональных комиссий (для ЭКА - директивным органам МЦПОД и Конференции министров), а затем с любыми необходимыми изменениями - директивным органам ПРООН и специализированных учреждений для утверждения относящихся к ним разделов.

c) Исполнение программ. В конечном счете управление проектами должно в полном объеме стать функцией правительств-участников, которые должны принимать все решения в ходе функционирования проекта. Исполнение проектов может осуществляться с помощью соответствующего "учреждения-исполнителя" системы Организации Объединенных Наций, а формой исполнения могло бы стать "исполнение правительствами". Осуществление региональных проектов правительствами столь же реально, как и национальных.

d) Оценка. В отдельном докладе ОИГ проводится анализ роли правительств в оценке своих проектов в области развития, осуществляемых при помощи системы Организации Объединенных Наций. Рекомендации этого отдельного доклада ОИГ должны учитываться в ходе разработки подходов к оценке межгосударственных проектов.

IV. ОПЕРАЦИИ

56. Новые функции ЭКА, разработанные в резолюции о перестройке системы, уже оказывают большое воздействие на характер, объем и комплекс ее операций. В данной главе проводится обзор важнейших проблем в области управления, персонала и проблем, связанных с субрегиональными отделениями.

A. Управление

57. Переход от организации, ориентирующейся преимущественно на исследования и конференции, к организации, занимающейся также программированием и осуществлением проектов в области развития, является сложным процессом, который требует многочисленных изменений в системах управления, процедурах и подходах. Многие организации системы Организации Объединенных Наций прошли или пока еще проходят этот сложный процесс. Инспектора считают, и с ними соглашаются некоторые сведущие наблюдатели, что пока ЭКА довольно успешно проходит этот переходный этап

58. ЭКА сталкивалась с рядом значительных трудностей еще до начала такого перехода. Доклад АУС от 1976 г. об оперативной деятельности ЭКА вскрыл "серьезные проблемы" в администрации, обслуживании конференций и в общем обслуживании и призвал безотлагательно принять организационные меры по укомплектованию административной службы необходимыми кадрами. Однако в 1977 г. Генеральный секретарь решил не запрашивать каких-либо новых штатных постов, а провести полный обзор кадровых подробностей ЭКА на бюджетный период 1978-1979 годов.

59. После того как обзор градации постов, наконец, был завершен в 1979 г. (и привел к значительному повышению уровня постов, несмотря на усиливающуюся тенденцию к бюджетной экономии), управленческо-административная система ЭКА взяла на себя важные новые функции в области программирования и оперативной деятельности, предусмотренные резолюцией о перестройке системы, и стала самостоятельным учреждением-исполнителем. Были созданы субрегиональные службы МЦПОД как важная форма децентрализации оперативной деятельности ЭКА, а общий бюджет по программам и практическая деятельность значительно расширились. Однако несмотря на все эти изменения (начать нужно с того, что порок заложен в административной системе), положение с кадрами в области поддержки программ почти не изменилось. В 1972-1973 гг. ЭКА учредила 35 профессиональных постов, призванных обеспечить поддержку программ, однако с тех пор добавилось лишь 15 новых постов: 12 (примерно 1 в год) - для администрации и общих служб, 3 - для обслуживания конференций, и ни одного - для управления деятельностью в области технического сотрудничества.

60. Неудивительно, что в результате этого возникло много проблем в области управления. Сотрудники ЭКА считают, что системы административной поддержки далеко не отвечают оперативным потребностям, связаны жесткими бюрократическими процедурами, функционируют стихийно и по принципу штурмовщины, не отвечают изменяющимся потребностям. Сотрудники учреждений государств-членов и африканских учреждений приводили примеры дублирования, неэффективности, скованности и путаницы, которые, как они отметили, препятствуют деятельности ЭКА. Хотя сами административные работники ЭКА признают, что они не могут быть на высоте потребностей, связанных с оперативной поддержкой, они приводили примеры основных трудностей, связанных с выполнением значительно возросшего объема работы при неизменных кадровых ресурсах и процедурах.

61. Основные существующие проблемные области управления включают следующие:

a) Данные о состоянии программ. Доклады о состоянии финансовых и кадровых ресурсов часто поступают с большим запозданием. Автоматизированная отчетность пока еще неэффективна, причем данные носят неоднородный, а нередко и противоречивый характер и не обобщаются на основе программ или подпрограмм. Эти факторы значительно осложняют элементарный контроль за осуществлением проектов и программ, и прежде всего важнейший процесс эффективного синтеза компонентов проекта.

b) Информация о внебюджетных фондах. Хотя в настоящее время внебюджетные фонды составляют половину бюджета ЭКА, только небольшая группа персонала ЭКА несет ответственность за внебюджетные ресурсы, а отчетность осуществляется лишь на специальной основе и очень медленно. Это не только осложняет осуществление программы в целом, но и серьезно ограничивает финансовую отчетность о состоянии и использовании фондов перед их внебюджетными источниками.

c) Деятельность по поддержке программ. Многочисленные новые функции в области программирования и оперативной деятельности возложили серьезную нагрузку, связанную с подготовкой документации и контролем, в основном на небольшие оперативные отделения, особенно на самих директоров отделов. Они отмечают необходимость того, чтобы персонал более низкого звена помогал им в осуществлении повседневных операций.

d) Поездки и миссии. Помимо того, что командировочные фонды являются ограниченными, была выражена большая озабоченность в связи с тем, что миссии из Центральных учреждений ЭКА планируются недостаточно заблаговременно и, по-видимому, дублируются или переплетаются. Определение статуса командировочных фондов - это сложная задача, поскольку подготовка часто ведется в последний момент, а процесс возмещения расходов может потребовать весьма длительного времени.

e) Конференции и документация. Службы организации конференций, перевода и размножения документов имеют острые кадровые проблемы, испытывают нехватку оборудования и значительно затягивают выполнение работ. Подразделение по контролю за документацией создается только сейчас. Хотя некоторые сотрудники ЭКА все же считают, что эти службы функционируют хорошо, указанные выше и ниже проблемы часто говорят о том, что отделы представляют свою работу с запозданием. В результате документация не всегда готова, когда она необходима, или не соответствует надлежащей форме. Положение осложняется ограниченными возможностями для выполнения работ на основе подряда.

f) Персонал и набор кадров. Как это отмечается в следующем разделе, наличие вакантных постов, медленная и ограничительная практика набора персонала, ограниченные списки консультантов и сложности, связанные с режимом многих внебюджетных постов различных категорий, значительно затрудняют оперативную деятельность.

g) Субрегиональные отделения. МЦПОД испытывают определенные оперативные проблемы, обусловленные слабой административной поддержкой со стороны Центральных учреждений ЭКА, устаревшими финансовыми и кадровыми процедурами и неравномерными отношениями с оперативными отделами в Аддис-Абебе. Эти трудности рассматриваются ниже в разделе C.

h) Оборудование. ЭКА пока еще не добилась большого прогресса в разработке и использовании автоматизированных систем для ведения своих операций. Оборудование для обработки документов и их размножения часто весьма ограниченно. Проблемой является также связь на обширнейшем африканском континенте.

[illegible]. Использование вспомогательных (дополнительных) фондов. Внебюджетные фонды ЭКА обычно включают вспомогательные расходы на поддержку проектов. В 1981 г. был впервые подготовлен официальный бюджет вспомогательных расходов, однако сложности, порожденные многочисленными административными проблемами, по-видимому, подвели использованию этих фондов по принципу для "залатывания дыр" вместо более систематического их использования.

62. По-видимому, эти административные проблемы объясняются четырьмя причинами. Во-первых, значительная функция в области программирования и управления была передана ЭКА, однако без "необходимых бюджетных и финансовых ресурсов", как это предусмотрено резолюцией о перестройке системы. ЭКА приходится с лагать в условиях по выполнению гораздо более значительной, более сложной и более ответственной работы, по сути, при неизменных ресурсах.

63. Во-вторых, децентрализация функций не сопровождалась соответствующей децентрализацией полномочий. Проведена децентрализация программирования, однако административный контроль в значительной степени остается в руках Центральных учреждений Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке. Это и порождает основные оперативные проблемы. В частности, во многих областях это ведет к сохранению бюрократических процедур (значительную критику которых инспектора услышали со стороны различных сотрудников, относящихся и не относящихся к системе Организации Объединенных Наций), которые практически неприемлемы для оперативной деятельности в области развития на местах. Это приводит также к значительным задержкам и срывам, а не к оперативности и гибкости, в которых нуждается оперативное учреждение.

64. В-третьих, в самой ЭКА, по-видимому, сложился вакуум в области управления развитием. Исполнительному секретарю приходится совершать много поездок, для того чтобы удовлетворять многочисленные просьбы о совместной деятельности на континенте, учитывать текущие потребности и проблемы, посещать межправительственные совещания, требующие его присутствия, и консультироваться с другими организациями, занимающимися проблемами развития. Поэтому он не имеет возможности повседневно заниматься проблемами развития управления в рамках ЭКА. На заместителя Исполнительного секретаря возложены некоторые конкретные функции, и он является председателем Консультативного комитета по административным и бюджетным вопросам. Один из сотрудников канцелярии подготовил ряд критических анализов, направленных на совершенствование некоторых административных процессов, однако их претворение в жизнь происходит, по-видимому, медленно.

65. Проблема управления в ЭКА, по-видимому, в значительной степени обусловлена весьма недостаточной численностью сотрудников старшего звена: одного заместителя Генерального секретаря и одного сотрудника Д-2 недостаточно для руководства двухходовой программой, ресурсы которой составляют 71 млн. дол. США. Эта программа охватывает весь континент и предполагает сложные новые функции в области перестройки коллективного руководства. Инспектора считают, что, учитывая важное значение и объем обязанностей, которые должен принять от Центральных учреждений Исполнительный секретарь, необходимо принять конкретные меры и осуществить передачу полномочий, для того чтобы обеспечить эффективность работы. Необходимо также особо стимулировать в рамках ЕЭК совершенствование управления и подготовки кадров, а также развитие управленческого опыта и систем управления на стабильной основе, поскольку АУС в Нью-Йорке слишком перегружена, для того чтобы постоянно уделять ЭКА такое внимание, в каком она сейчас нуждается.

66. Последний фактор, связанный со вторым и третьим факторами, состоит в том, что в нынешних управленческих и административных процессах ЭКА отсутствует аспект "услуг". Процедуры соблюдаются так, как это требуется, однако весьма механически и бюрократически. Вместо активного стремления к обеспечению

как можно лучшей и как можно более оперативной поддержки операций, а также к упорядочению и совершенствованию системы управления, нынешние административные процессы, по-видимому, слишком часто представляют собой лишь ряд препятствий, преодолевать которые приходится линейному персоналу для выполнения своих задач.

67. В заключение инспектора могут сделать вывод, что совершенствование управления должно выступать на переднем плане по мере дальнейшего перехода ЭКА к новой оперативной роли. Далее в последующих разделах и главах рассматриваются проблемы децентрализации ресурсов и полномочий. Однако здесь следует отметить, что оперативный управленческий потенциал ЭКА представляет собой зарождающийся процесс и в качестве такового должен получать пристальное внимание и поддержку в виде необходимых ресурсов, помощи и адаптации к оперативным потребностям ЭКА.

68. Персонал Центральных учреждений ООН выразил в адрес инспекторов большую озабоченность в связи с осуществлением необходимого контроля за операциями ЭКА в качестве компонента более широких программ ООН. Однако в резолюции о перестройке системы подчеркивается необходимость предоставления необходимых ресурсов и помощи. А это должно означать, что Центральные учреждения ООН устанавливают разумные (но без чрезмерных ограничений) руководящие принципы, процедуры и контрольные механизмы в отношении выполнения такой работы, а затем возлагают контроль за ходом работы только на ЭКА. Центральные учреждения ООН не должны выступать в роли линейного органа в отношении ЭКА, а должны опираться на контроль и доклады, что позволит ЭКА развить эффективное, рациональное (и самостоятельное) управление. В настоящее время ЭКА является учреждением-исполнителем. Для того чтобы хорошо выполнять свои обязанности, она должна располагать достаточными полномочиями и ресурсами для осуществления своих программ на равноправной основе с другими учреждениями-исполнителями системы ООН.

B. Персонал

69. Персонал является основным элементом ЭКА с точки зрения ресурсов, масштабов и расходов, однако в настоящее время многие факторы осложняют управление персоналом. Наиболее серьезным препятствием является ограниченность бюджетных постов. В докладе ОИГ об ЭКА от 1968 г. (JIU/REP/68/10 от октября 1968 г.) инспектора пришли к выводу, что персонал численностью в 137 человек недостаточен для выполнения функций ЭКА в области исследований, консультаций и планирования. Впоследствии общее число штатных постов ЭКА в бюджетах по программам возросло в 1976-1977 гг. до 620 и с тех пор понемногу увеличилось до 641, как предложено на 1982-1983 годы. Но если в 1976-1977 гг. число профессиональных постов возросло до 228, то с тех пор оно, по-видимому, фактически неуклонно снижалось и составит лишь 214 на 1982-1983 гг. (однако см. пункт 121).

70. В условиях этого ограничения усилия по выполнению основных новых функций ЭКА привели к "дроблению" структуры персонала ЭКА. Следующие данные ЭКА отражают изменения общей структуры персонала, предусмотренного и непредусмотренного бюджетом, с января 1977 г. по январь 1981 г. (в скобках): всего 721 (943) поста, причем 535 (578) по регулярному бюджету; 33 (50) на основе временной помощи; 75 (118) консультантов, региональных советников и экспертов; 47 (48) финансируются другими учреждениями; 17 (112) финансируются в рамках проектов, внебюджетных накладных расходов и даров и 16 (37) - субрегиональный персонал. Таким образом, за четыре года общее число постов ЭКА возросло примерно на 222, однако основная доля этого увеличения (80%) приходится на посты, финансируемые в рамках проектов и за счет внебюджетных фондов (на которые в настоящее время приходится около 40% персонала ЭКА).

71. Эта сложная система значительно препятствует работе ЭКА. Усиление краткосрочного характера многих постов порождает неуверенность и разочарование у соответствующих сотрудников, создает серьезные трудности для многих управляющих ЭКА, которых постоянно тревожит возможность внезапного сокращения ключевых постов и соответствующей работы и которые должны уделять значительное внимание бесконечному процессу набора и перераспределения персонала, а также продления сроков контрактов. Краткосрочный характер и нестабильность этих постов снижают также их привлекательность для потенциальных сотрудников, а наличие многочисленных категорий и частое обновление персонала ложится значительным дополнительным бременем на секцию персонала ЭКА.

72. Кадровое положение в ЭКА осложняется и другими крупными проблемами, первой из которых является текучесть кадров. Кадровые данные ЭКА показывают, что за 1977-1980 гг. текучесть профессиональных кадров, занимающих посты, включенные в регулярный бюджет, составила около 15%, то есть около 1/7 этой группы персонала покидает ЭКА ежегодно. Этот показатель не столь серьезен, как считают некоторые наблюдатели в ЭКА, однако он все же превышает средний показатель по системе Организации Объединенных Наций (13% за 1976-1979 гг.) и тем самым является причиной для тревоги. Текучесть кадров по различным видам внебюджетных постов, по-видимому, еще выше. Кроме того, в то время как переводы из ЭКА в другие организации ООН составляют около половины увольнений за 1977-1978 гг., по-видимому, существует мало переводов, командировок и назначений другого персонала ООН в ЭКА, за исключением какого-то числа переводчиков. Это предполагает серьезные трудности с переводом других сотрудников ООН на полевые посты в рамках ЭКА.

73. Во-вторых, набор персонала и его закрепление в ЭКА сдерживаются ограниченной структурой градации. В докладе ОИГ об ЭКА от 1968 г. сделан вывод о том, что ЭКА располагает меньшим числом персонала категории С-4 и выше, чем другие региональные комиссии. Обзор классификации постов Бюро отдела кадров (БОК) 1979 г., по-видимому, с запозданием подтвердил эту проблему заниженной градации персонала, поскольку в нем содержится рекомендация о повышении уровня необычно большого числа постов, а именно 27, и лишь 3 понижения постов. Около половины этих изменений включены в предлагаемый бюджет по программам на 1982-1983 гг., а другая половина пока еще не осуществлена.

74. В настоящее время ЭКА, по-видимому, достигла примерного паритета уровня постов с другими комиссиями, однако все же значительно отстает от Центральных учреждений ООН. Как свидетельствует предлагаемый бюджет по программам на 1982-1983 гг., 8,6% всех предусмотренных бюджетом профессиональных постов пяти региональных комиссий соответствует уровню Д-1 и выше, 25,1% - С-5 и выше и 54% - С-4 и выше. И наоборот, данные, например, по ДМЭСВ и ДТСР составляют соответственно 16,7, 36,5 и 64%. Кроме того, ДМЭСВ и ДТСР в настоящее время фактически увеличивают число постов на 21 пост в бюджете на 1982-1983 гг. главным образом за счет внебюджетных постов категории С-3 и С-4, в то время как региональные комиссии фактически утратили 8 постов, в первую очередь, внебюджетных постов категории С-5 (однако см. также пункт 121). Разумеется, данные по Центральным учреждениям отражают глобальные функции, однако это несоответствие противодействует набору региональными комиссиями компетентных кандидатов.

75. Третьим важным кадровым ограничением является медленный и сложный процесс набора. ЭКА предоставлено право набора специалистов для проектов до уровня С-5, при условии, что они проживают в африканском регионе, персонала общего обслуживания и некоторого другого персонала на основе краткосрочных контрактов. Все другие виды набора, назначений, продлений, повышения и классификаций

производятся Центральными учреждениями Организации Объединенных Наций в Нью-Йорке или совместно с ними. Наблюдатели, связанные и не связанные с ЭКА, подвергают большой критике весьма медленные и жесткие процедуры и правила СНСТП Организации Объединенных Наций в области набора персонала в свете оперативных потребностей ЭКА на местах. По неофициальным оценкам, в настоящее время набор регулярного персонала и экспертов занимает от шести до девяти месяцев, в то время как более разумным был бы срок в три-четыре месяца. Около половины этого времени затрачивается в Аддис-Абебе и половина - в Нью-Йорке, причем значительное время уходит на консультации по таким вопросам, как утверждение результатов медицинского обследования.

76. Кадровые данные ЭКА за период с 1975 г. по начало 1981 г. свидетельствуют о том, что среднее число вакантных профессиональных постов в рамках регулярного бюджета составляет около 15% и в среднем около 8% сотрудников поступает на более высокий, чем у них имеется, уровень поста. Таким образом, в любое время почти один из четырех профессиональных постов, предусмотренных в регулярном бюджете ЭКА, либо вакантен, либо заполнен сотрудником более низкой категории. По-видимому, с точки зрения внебюджетных постов положение еще более серьезно. Таким образом, медленный процесс набора возлагает еще одно серьезное бремя на кадровую деятельность ЭКА, причем это бремя особо ощутимо в силу того, что в настоящее время ЭКА является учреждением-исполнителем и испытывает большую потребность в гибкости и оперативности. Для укрепления своей деятельности ЭКА необходимо гораздо быстрее заполнять свои вакантные посты.

77. Четвертой проблемой является проблема географического распределения постов. ЭКА проводит политику "африканизации", в соответствии с которой, как ожидается, 75% персонала должно набираться в африканских государствах-членах. В последние годы эта величина фактически составила около 70-75% по профессиональным постам и постам экспертов ЭКА и 86%, если учесть вакантные посты, зарезервированные за выявленными кандидатами из африканских стран. В 1981 г. из 196 профессиональных постов, предусмотренных регулярным бюджетом, 169 постов были заняты африканцами или зарезервированы за ними, причем специалисты ЭКА набираются из 40 различных африканских государств. Эта политика была решительно поддержана Конференцией ЭКА на уровне министров и одобрена Генеральной Ассамблеей для всех региональных комиссий. Она способствует деятельности ЭКА и развитию африканских стран благодаря сочетанию национальных интересов с региональными, подготовке африканцев к деятельности в области развития и превращению ЭКА в наиболее репрезентативную международную гражданскую службу в Африке.

78. Однако, как показывает последний доклад ОИГ о географическом распределении постов (JIU/REP/81/10 от июля 1981 г., приложение I), африканизация ставит перед ЭКА и ряд проблем. Даже с расширением желательных пределов квот, связанных с географическим распределением постов, которое началось в 1981 г., 10 из 50 африканских государств-членов (против 21 в 1980 г.) все еще перепредставлены в Секретариате Организации Объединенных Наций. ЭКА пришла к выводу, что многие из ее наилучших потенциальных кандидатов поступают из этих перепредставленных стран и поэтому не должны, собственно говоря, наниматься. Эта проблема характерна для всех региональных комиссий. Доклад ОИГ (приложение III) показывает, что с середины 1978 г. по середину 1980 г. около 52% случаев приема специалистов на регулярные посты ЭКА приходится на перепредставленные страны, а соответствующие данные по другим региональным комиссиям варьируются от 19 до 71%. Однако для ЭКА оказалось весьма сложным привлечение персонала из непредставленных или недопредставленных стран.

79. Доклад Секретариата от 1981 г. (A/36/495) показывает также, что в июне 1981 г. одна треть (132) африканских сотрудников, занимающих профессиональные посты, подлежащие географическому распределению, были сконцентрированы в целом среди 196 постов ЭКА в Аддис-Абебе, в то время как остальные две трети (268) были разбросаны по остальным 2 700 соответствующим постам Организации Объединенных Наций. Аналогично (ОИГ, приложение IV) более одной трети (17) из 47 африканцев, занимающих в Организации Объединенных Наций посты категории Д-1 и выше, работают в Аддис-Абебе в ЭКА, а остальные 30 также сильно разбросаны по другим местам службы.

80. Инспектора считают, что политика африканизации ЭКА не должна становиться самоцелью. Текущие неотложные кадровые потребности и сохранение трудностей, связанных с набором персонала из непредставленных или недопредставленных африканских государств-членов, позволяют предположить, что ЭКА следует также рассмотреть вопрос о повышении возможностей по набору персонала из других, неафриканских, государств-членов Организации Объединенных Наций. Небольшая модификация существующей политики может не только позволить ЭКА заполнить некоторые вакантные посты, но и обеспечить более широкое распределение африканских граждан в Секретариате Организации Объединенных Наций.

81. И наконец, ЭКА испытывает и другие кадровые проблемы. Она переходит от набора исследователей, как это имело место в прошлом, к набору оперативного персонала, технических экспертов и управляющих программами. Необходимо сохранение программ подготовки кадров для обеспечения того, чтобы профессиональный и местный персонал мог в полной мере выполнять новые оперативные функции, и для того, чтобы укрепить преподавание английского и французского языков для сотрудников секретариата ЭКА, которые преимущественно являются эфиопскими гражданами. Однако секция персонала ЭКА не может обеспечить эффективное обслуживание, поддержку и консультирование персонала ЭКА.

82. В заключение инспектора делают вывод о том, что сокращение числа постов, предусматриваемых в регулярном бюджете, раздробленность структуры персонала, чрезмерная текучесть кадров, низкий уровень постов, медленный набор персонала, возникающие в результате этого вакантные посты, препятствия, связанные с географическим распределением постов, и другие кадровые проблемы ставят под серьезную угрозу укрепление ЭКА, санкционированное Генеральной Ассамблеей. В свете этих проблем желательно, чтобы ЭКА отвечала предъявляемым к ней требованиям. Для укрепления и расширения достигнутого процесса ЭКА необходимы более широкие полномочия и оперативная гибкость, в частности, в области набора персонала как по кадровым вопросам, так и по вопросам управления вообще. Она испытывает необходимость в увеличении численности персонала, для того чтобы быть на высоте новых функций, в большей преемственности на основе более стабильной кадровой структуры и в увеличении ротации, командировок, перемещений и миссий Центральных учреждений для укрепления своей работы. Этот процесс децентрализации и укрепления должен поставить ее на равноправную основу с другими учреждениями-исполнителями с точки зрения оперативной работы.

C. Многонациональные центры программирования и оперативной деятельности (МЦПОД)

83. В 1962 г. ЭКА создала четыре субрегиональных отделения в Африке для децентрализации деятельности Комиссии и повышения эффективности. Эти центры,

финансируемые за счет регулярного бюджета ЭКА, добились ряда конкретных успехов в обеспечении консультирования и в развертывании проектов, однако они сталкиваются с препятствиями, обусловленными нехваткой кадров и финансовых ресурсов, и не вносят большого вклада в медленный и сложный процесс субрегионального сотрудничества и интеграции. В докладе ОИГ об ЭКА от 1968 г. подчеркивалась необходимость пересмотра вопроса о необходимости этих отделений. В докладе ОИГ от 1975 г. ресурсы характеризовались как "хронически недостаточные", поскольку четыре отделения в совокупности располагают лишь девятью профессиональными сотрудниками, и отмечалось, что они, по-видимому, не располагают самостоятельной программой работы и не могут проводить исследования по существу, что по-прежнему входит в функцию центральных учреждений ЭКА.

84. В начале 70-х годов субрегиональные отделения были постепенно вытеснены многонациональными комплексными консультативными группами по вопросам развития (ЮНДАТ), созданными на основе резолюции Генеральной Ассамблеи от 1969 года. Три из семи ЮНДАТ были учреждены в Африке - причем на первых порах финансирование обеспечивалось за счет бюджета Организации Объединенных Наций, а позднее преимущественно ПРООН - для обеспечения обслуживания на субрегиональном уровне. Однако директивные органы ЭКА попытались переориентировать их на политическую и оперативную роль, которая больше соответствует практическим потребностям государств-членов с точки зрения развития и экономической интеграции. В 1975 г. совместная миссия ЭКА/ПРООН по оценке одобрила такое изменение акцентов и охарактеризовала нехватку персонала и финансовых ресурсов как серьезное препятствие для оперативной деятельности ЮНДАТ.

85. С учетом этих трудностей в 1977 г. Конференция ЭКА на уровне министров решила заменить субрегиональные отделения и ЮНДАТ МЦПОД ЭКА, программа работы которых должна была быть объединена с программой работы ЭКА и которые должны располагать своими собственными директивными органами и развивать и контролировать деятельность каждого центра. Поэтому в 1977-1978 гг. было учреждено пять МЦПОД: в Лусаке (Замбия) - для 18 стран Восточной и Южной Африки; Гизеньи (Руанда) - для 3 стран Сообщества Великих Озер; Яунде (Камерун) - для 7 стран Центральной Африки и прилегающих островов; в Ниамее (Нигер) - для 16 стран Западной Африки (государства-члены ЭКОВАС) и в Танжере (Марокко) - для 6 стран Северной Африки. Первые четыре центра располагают высшими директивными органами в составе министров по вопросам развития и Техническим комитетом сотрудников секретариатов министерств по вопросам планирования, заседания которых проводятся ежегодно с целью разработки, контроля и мобилизации ресурсов и политической поддержки для оперативной деятельности центров. Предполагалось, что руководство североафриканским МЦПОД будет осуществляться советом полномочных представителей, который в силу политических проблем так и не был создан.

86. Доклад ЭКА о ходе работы над МЦПОД характеризует их создание "как важный шаг к преобразованию ЭКА в оперативное учреждение". МЦПОД рассматривается как основной механизм ЭКА для развития экономического и технического сотрудничества на субрегиональном и региональном уровнях в Африке. В качестве многодисциплинарных и многосекторальных инструментов ЭКА они призваны стать центральным звеном для деятельности всех специализированных учреждений и межправительственных организаций и должны играть каталитическую роль в экономическом развитии своих соответствующих регионов.

87. В структуре МЦПОД особое внимание отводится программированию на низовом уровне. Их директивным органам переданы все права по созданию программ работы МЦПОД и по контролю за их осуществлением. Эти программы работы также входят в программу работы ЭКА, что позволяет обеспечить такое положение, при котором деятельность ЭКА в области программирования соответствует ощущаемым субрегиональным потребностям и не дает стереотипных ответов на региональные проблемы. В настоящее время этот подход к программированию в целом утвердился и получил довольно значительное развитие, по-видимому, наиболее заметно в деятельности по созданию зоны преференциальной торговли для стран восточной и южной части Африки на основе МЦПОД, расположенного в Лусаке, в рамках весьма интенсивных и представительных программ эмансипации женщин, ориентированных на субрегиональный уровень. Директивные органы, группы экспертов и совещания и семинары МЦПОД обеспечивают в известной мере весьма позитивное участие, хотя североафриканский МЦПОД пока еще в значительной степени инертен. В настоящее время развернулось большое число совместных инициатив и конкретных субрегиональных проектов.

88. Однако существуют определенные проблемы в области программирования, в том числе следующие:

a) Многогранные потребности, ограниченные ресурсы, многочисленность участвующих организаций (33 субрегиональных межправительственных организаций только в районе одного МЦПОД) и конкуренция между национальными и субрегиональными приоритетами препятствуют слаженному программированию. До сих пор наиболее эффективные связи в рамках программ налажены МЦПОД с государствами-членами либо через группы экспертов директивных органов, либо через ведущие субрегиональные организации.

b) Связи и координация в рамках программ с учреждениями системы Организации Объединенных Наций пока еще носят довольно спорадический характер, причем обмен информацией большей частью производится на неофициальной основе, а сотрудничество сдерживается различиями субрегиональных структур учреждений. Резиденты-координаторы ПРООН уделяют пристальное внимание проблемам отдельных стран и тем самым, по-видимому, проявляют склонность к игнорированию межгосударственных аспектов.

c) Интегрированная программа работы ЭКА получила определенное развитие, однако ее слаженность пока еще достигается с трудом. В то время как некоторые отделы Центральных учреждений играют весьма активную роль в МЦПОД, другие пока еще не наладили эффективных связей, а техническая поддержка нередко носит бессистемный характер. Кроме того, время от времени возникает противоречие между поставленными в проектах задачами директивных органов МЦПОД и имеющимися ресурсами и возможностями Центральных учреждений ЭКА по техническому обслуживанию.

d) И наконец, сотрудники государств-членов и учреждений системы Организации Объединенных Наций выразили серьезную озабоченность в связи с тем, что МЦПОД слишком разбрасываются в своем стремлении охватить всю деятельность Центарльных учреждений ЭКА. Они считают, что МЦПОД нуждаются в увеличении численности технических специалистов, обладающих практическим опытом, которые могут привлекаться к более узкому кругу лучше спланированных мероприятий, направленных на более глубокое решение важнейших проблем субрегионального развития. МЦПОД уже играют важную роль в

стимулировании развития субрегионального сотрудничества, однако высказано мнение, что в настоящее время им необходимо перейти к более интенсивной роли в области программирования и контроля за осуществлением проектов.

89. Основная причина этих проблем в области программирования заключается в том, что МЦПОД, как и прежние субрегиональные отделения и предшествующие им ЮНДАТ, испытывают нехватку персонала и ресурсов, необходимых для выполнения ими своих функций. С начала деятельности МЦПОД ПРООН покрывала их расходы примерно на сумму 6 млн. дол. США, причем ЭКА обеспечивала значительную поддержку за счет оперативной и административной деятельности в Центральных учреждениях. Краткосрочный характер многих постов МЦПОД, предусмотренных в проектах, в значительной мере препятствует набору персонала, поскольку назначение сроком на один год без гарантии продления не является весьма заманчивой перспективой. Кроме того, это снижает стабильность кадров (в одном МЦПОД за два года сменилось пять директоров) и затрудняет адаптацию персонала МЦПОД к положению в субрегионе.

90. Второй крупной проблемой являются недостатки административного порядка. Связь в Африке нередко затруднена, а обмен информацией и координация между Центральными учреждениями ЭКА, МЦПОД и другими учреждениями нередко представляют собой серьезную проблему. Некоторые наблюдатели подвергают критике неэффективную организацию операций МЦПОД. Выездные миссии из Центральных учреждений ЭКА нередко нескоординированы и плохо подготовлены. Кадровые проблемы МЦПОД нередко осложняются задержками с набором персонала и продлением контрактов, расчеты нередко производятся на месячной основе, а денежные документы нередко поступают с опозданием. На субрегиональном уровне бюрократические процедуры Организации Объединенных Наций, по-видимому, представляют собой еще большее бремя, чем в Центральных учреждениях ЭКА, а явные потребности в ресурсах, например в экспертах, говорящих на французском языке, и документах на французском языке для франкоязычных районов не учитываются.

91. На протяжении 1981 г. ПРООН и ЭКА провели совместную оценку четырех МЦПОД к югу от Сахары (МЦПОД в Танжере финансируется за счет регулярного бюджета ЭКА) в ответ на просьбу Конференции ЭКА на уровне министров о проведении оценки нынешних и будущих совместных программ ЭКА/ПРООН в Африке. Однако в течение 1981 г. эти исследования не были завершены.

92. На протяжении 20 лет ЭКА пыталась наладить эффективную систему субрегиональных отделений. Акцент новых МЦПОД на программирование работы на основе субрегиона и на субрегиональные директивные органы, новая общая оперативная роль, приданная ЭКА, и существенный прогресс ЭКА в децентрализации полномочий и деятельности в пользу МЦПОД позволяют серьезно надеяться на то, что эта цель может быть в конечном счете достигнута. МЦПОД могут оказать значительное содействие развитию африканских стран, а операции ЭКА в рамках децентрализованной системы - содействовать обеспечению коллективной самообеспеченности на основе Лагосского плана, а также решить важнейшие проблемы в области развития и обеспечить поддержку совместного планирования и осуществления проектов. Многие сотрудники правительств дали весьма благоприятный отзыв о МЦПОД в качестве позитивного "дополнения", которое позволяет сблизить программы ЭКА и лучше адаптировать их к потребностям государств-членов. Сама ЭКА признает важнейшее значение участия государств-членов на "низовом уровне", что невозможно в рамках программы, руководимой исключительно из Аддис-Абебы.

93. Однако сейчас, когда МЦПОД породили большие надежды, они должны обеспечить эффективную деятельность в рамках программ. Этот процесс уже начался, однако нынешние кадровые и иные ресурсы МЦПОД представляются слишком слабыми, нестабильными и чересчур распыленными для того, чтобы сохранить заданный темп. Африканским государствам-членам трудно обеспечить необходимые добровольные фонды, учитывая испытываемую ими острую нехватку ресурсов, и поэтому они рассчитывают на то, что ЭКА и сама Организация Объединенных Наций продемонстрируют свою поддержку МЦПОД путем обеспечения стабильного финансирования. Резолюция Конференции ЭКА на уровне министров от 1981 г. (418 (XVI)) призвала еще больше укрепить МЦПОД и, в частности, предложила Генеральному секретарю принять необходимые меры по обеспечению финансирования оперативного персонала МЦПОД за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. В резолюции 36/178 Генеральная Ассамблея признала важное значение МЦПОД и просила Генерального секретаря представить в 1982 г. доклад ЭКОСОС об их финансировании на постоянной основе.

94. В заключение инспекторы могут сделать вывод, что, как установила ОИГ в 1968 и 1975 гг., ресурсы, выделяемые для субрегиональных отделений ЭКА, являются недостаточными. ЭКА заявила (A/35/546), что МЦПОД должны стать ее основными механизмами по укреплению экономического сотрудничества на субрегиональном и региональном уровнях по стимулированию экономического развития субрегионов и по развитию межучрежденческой координации и сотрудничества на субрегиональном уровне. Однако без серьезной поддержки МЦПОД не смогут выполнить эти важные функции, возложенные на ЭКА резолюцией о перестройке системы.

95. ЭКА может принять ряд мер по укреплению МЦПОД путем совершенствования своих собственных административных систем и адаптации их к потребностям МЦПОД в поддержке, путем преодоления проблем связи в рамках программ, путем стимулирования более четко направленных и прагматических субрегиональных программ работы и путем децентрализации пяти постов сотрудников МЦПОД по поддержанию связи, которые в настоящее время приданы Управлению экономического сотрудничества в Центральных учреждениях.

96. Однако в конечном счете каждый МЦПОД нуждается в небольшой базовой группе специалистов в области программ и управления, причем по мере необходимости этой группе могут придаваться отдельные специалисты по проектам. Хотя наиболее желательными являются внебюджетные источники Организации Объединенных Наций, ПРООН и других организаций, инспекторы считают, что базовая группа должна финансироваться за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций, как имело место с субрегиональными отделениями и предшествовавшими им ЮНДАТ. Представляется, что без такой стабильности может возникнуть угроза не только оперативной эффективности МЦПОД, но и самому их существованию.

V. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ МАНДАТОВ НА ПЕРЕСТРОЙКУ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЮ

97. Резолюция 1977 года о перестройке системы была направлена на то, чтобы расширить возможности Организации Объединенных Наций и системы Организации Объединенных Наций по всестороннему и эффективному решению проблем международного экономического сотрудничества и развития. Сначала в данной главе обобщается достигнутый до сих пор прогресс ЭКА в выполнении девяти основных задач перестройки системы, возложенных на нее в соответствии с резолюцией о перестройке системы (32/197, приложение, раздел IV, пункты 19-27). Другие региональные комиссии во многом испытывают такие же трудности, как говорится в докладе Генерального секретаря от 1970 года (A/35/546). Во втором разделе обсуждаются достигнутый медленный прогресс, особенно после 1977 года, в наделении комиссий необходимыми ресурсами и полномочиями для выполнения их обязанностей по перестройке системы и по осуществлению многочисленных резолюций Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС о децентрализации.

A. Перестройка системы

98. "Главные общие центры экономического и социального развития" для региона (пункт 19). Ожидается, что ЭКА будет играть центральную роль с должным учетом обязанностей других организаций системы Организации Объединенных Наций в конкретных секторах и обязанностей ПРООН в отношении деятельности по техническому сотрудничеству. По самому своему характеру эта конкретная задача никогда не может быть совершенно однозначной. Однако, как говорится в главах I-III, ЭКА вполне может служить в качестве главного центра и катализатора в силу своего 20-летнего опыта работы над проблемами развития Африки почти по всем секторам; в силу ее деятельности в области исследований, проведения конференций, сбора данных и их распространения; в силу ее обширного опыта в области регионального сотрудничества и в силу ее широкопредставительного африканского персонала. Новые функции учреждения-исполнителя, оперативная роль и структура субрегиональных отделений ЭКА способствуют укреплению этого статуса "главного центра", однако выполнение этой роли в полном объеме ограничивается другими факторами, отмеченными ниже.

99. "Коллективное руководство и коллективная ответственность за координацию и сотрудничество" на региональном уровне (пункт 20). Многолетнее участие ЭКА в региональном и субрегиональном развитии, сотрудничестве, формировании институционной базы и интеграционных усилиях в Африке закладывают прочную основу для ведущей и координирующей функции. В частности, благодаря своей роли в разработке Лагосского плана и в силу совместной ответственности с ОАЕ за техническую координацию в рамках выполнения этого Плана ЭКА продемонстрировала определенную способность к принятию на себя новой ведущей функции. Кроме того, она организовала совместно с ПРООН и ОАЕ совещание по африканским региональным проектам цикла 1982-1986 гг., перестроила свои связи с субрегионами при помощи МЦПОД и наладила совместное программирование с другими учреждениями Организации Объединенных Наций в области промышленности, транспорта, продовольствия и населенных пунктов. Однако, как сделала вывод ОИГ в 1975 году (JIU/REP/75/2), все же справедливо, что региональная координация и сотрудничество еще не отражают комплексного подхода к проблемам регионального развития. ЭКА пока еще не рассматривается как коллективный руководитель в сложной обстановке регионального развития.

100. Процедуры совместного программирования все еще носят спорадический характер в насыщенной среде помощи странам Африки в области развития, причем

многие связи пока еще не налажены, включая наиболее эффективное распределение ответственности ЭКА и ОАЕ (глава III, А и В). Инспектора пришли к выводу, что различные сотрудники системы Организации Объединенных Наций пока еще скептически относятся к тому, что ЭКА может выступать в качестве коллективного руководителя без увеличения потенциала и совершенствования уровня деятельности, причем само внутреннее программирование ЭКА нуждается в укреплении (глава III. С). Однако инспектора считают, что существуют большие возможности для прогресса в области совместного регионального программирования (см. главу III. Е).

101. "Вклад в процессы разработки глобальной политики компетентными органами Организации Объединенных Наций" и участие в выполнении решений (пункт 21). На протяжении ряда лет ЭКА вносит большой вклад в работу глобальных директивных органов Организации Объединенных Наций,чаще всего в виде своих региональных стратегий и участия в специальных сессиях и конференциях. Однако инспектора решительно поддерживают замечания, содержащиеся в недавнем докладе Генерального секретаря (А/35/46, пункт 36) о том, что воздействие этого вклада на ход прений на глобальном уровне не всегда соизмеримо с продолжительным временем и усилиями, необходимыми для их подготовки. Недавно введенные совещания исполнительных секретарей комиссий под эгидой Генерального директора являются весьма полезными. Поскольку Генеральный директор все больше концентрирует свое внимание на оперативных проблемах и потребностях на полевом уровне, этот механизм можно было бы укрепить.

102. В настоящее время исполнительные секретари не участвуют в работе механизма АКК, деятельность и решения которого оказывают значительное влияние на развитие сотрудничества на региональном уровне. Представляется, что они не принимают регулярного участия в работе Второго и Пятого комитетов Генеральной Ассамблеи или КПК. В настоящее время небольшое отделение связи между региональными комиссиями в Нью-Йорке занимается в основном письменными просьбами, а не более существенными вопросами политики и программы или такими потенциально важными связями, как связи с региональными бюро ПРООН в Нью-Йорке. Повышение оперативной роли региональной комиссии говорит в пользу их прямого доступа на эти форумы, с тем чтобы они могли вносить более существенный вклад, а не просто выполнять решения сверху.

103. "Совместное определение регионов и субрегионов" и соответствующее размещение отделений (пункт 22). В своем докладе о региональных структурах (JIU/REP/75/2) от 1975 года ОИГ пришла к выводу, что региональные и субрегиональные отделения системы Организации Объединенных Наций в Африке расположены в 14 различных городах (что в два раза больше, чем в Азии или Латинской Америке), причем только региональное отделение МОТ расположено совместно с ЭКА и ОАЕ в Аддис-Абебе. Это положение почти не изменилось, а совместное определение регионов и субрегионов, несмотря на большие обсуждения, не было проведено. В сочетании с обширностью африканского континента, трудностями связи в пределах Африки, различиями в компетенции и функциях в области политики и программирования, техническими и оперативными факторами в местоположении различных региональных отделений и сохраняющимся во многих программах акцентом на глобальный подход эти факторы порождают общие проблемы координации и сотрудничества. Кроме того, они мешают ЭКА выполнять свою ведущую и координирующую роль, особенно поскольку состав и региональная юрисдикция ЭКА не соответствуют региональным структурам и юрисдикции таких крупных партнеров, как ПРООН, ФАО, ВОЗ, ЮНЕСКО и ЮНИСЕФ. Пока не удастся найти удовлетворительного решения, МЦПОД ЭКА, по-видимому, являются полезными стратегическими

пунктами для развития более систематических связей с другими региональными отделениями системы Организации Объединенных Наций в Африке.

104. Укрепление связей с другими организациями системы Организации Объединенных Наций и ПРООН в рамках оперативной деятельности, включая подготовку межгосударственных программ и выполнение роли учреждения-исполнителя в отношении проектов (пункт 23). Как указывается в главе III.В., сотрудничество ПРООН с ЭКА в развитии ее оперативной роли является довольно тесным и обширным. На протяжении ряда лет ЭКА фактически уже выполняла роль учреждения-исполнителя в рамках деятельности по созданию институционной структуры, до того как ЭКОСОС предоставил ей официальный статус в 1979 году, однако ожидается, что исполнение проектов для ПРООН возрастет примерно с 22 млн. дол. США за четырехлетний период 1978-1981 гг. примерно до 15 млн. дол. США только за 1982-1983 годы. Как говорится в главе IV, ЭКА добилась определенного прогресса в выполнении своей новой роли, однако все же необходимо решить значительные проблемы, связанные с управлением, персоналом и субрегиональными отделениями.

105. ЭКА стремится к тому, чтобы ее МЦПОД играли ключевую роль в развитии межучрежденческого сотрудничества и координации на субрегиональном уровне, однако они испытывают препятствия, обусловленные проблемами ресурсов и оперативными проблемами (глава IV.С.). Она несет также определенную ответственность за исполнение межсекторальных, субрегиональных, региональных и межрегиональных проектов. Пока еще не получили большого развития эффективные механизмы консультаций и координации. Этот процесс требует поисков правильного соотношения между функциями ЭКА как коллективного руководителя и специализированными знаниями и опытом других органов системы Организации Объединенных Наций в их секторах.

106. ЭКА признает чрезвычайно важное значение укрепления ее возможностей по выполнению важных функций в области координации и сотрудничества (см.пункт 118). Хотя существует определенная проблема дублирования функций и соотношения национальных и субрегиональных функций, как представляется, прослеживается значительная готовность к работе по обеспечению лучшей координации. Ввиду колоссальных проблем в области развития Африки, многочисленности участвующих организаций и единого характера Лагосского плана необходимо подлинное сотрудничество на всех этапах оперативной деятельности.

107. Помощь странам в определении совместных проектов и активизация усилий в области субрегионального, регионального и межрегионального экономического сотрудничества (пункт 24). Деятельность ЭКА в этой области уже носит широкий характер (глава I). Она облегчается за счет координации новых программ внутренней деятельности в области программирования (глава III. В. и С.), а и концепция и создание МЦПОД (глава IV. С.) прямо отвечают этой задаче государств-членов. Однако, как говорится в предыдущих пунктах, в этой области также требуется укрепление потенциала и возможностей ЭКА.

108. Расширение мероприятий для постоянного обмена информацией и опытом между комиссиями с целью укрепления межрегионального сотрудничества (пункт 25). Отношения между ЭКА и другими комиссиями все больше укрепляются. Совместно с другими комиссиями осуществлено несколько проектов, таких, как проекты ЭКА/ЭКЛА в области содействия развитию межрегиональной торговли и в области промышленного сотрудничества. ЭКА участвует в проводимых дважды в год совещаниях исполнительных секретарей комиссий. Однако дальнейшее развитие регионального сотрудничества можно обеспечить за счет более регулярного и более

широкого обмена информацией между сотрудниками комиссий и за счет обмена самими техническими сотрудниками.

109. Предоставление необходимых полномочий и "выделение необходимых бюджетных и финансовых средств" для деятельности региональных комиссий (пункт 26). Как говорится подробно в главе IV, в настоящее время эта проблема представляет собой "уязвимое место" в осуществлении мандата на перестройку системы. Дальнейшее рассмотрение важного значения этих проблем, связанных с компетенцией и ресурсами, проводится ниже в разделе В.

110. Рационализация структур Комиссии, в частности, путем усовершенствования вспомогательного механизма (пункт 27). ЭКА ликвидировала свой Исполнительный комитет и Технический комитет экспертов, которые были заменены Техническим подготовительным комитетом полного состава. В настоящее время в порядке опыта пленарные сессии Комиссии проводятся ежегодно, а не два раза в год. Три прежних конференции африканских демографов, статистиков и работников планирования были слиты в совместную Конференцию. Пока еще не достигнуто большого прогресса в области рационализации внутренних структур (главы III и IV), однако такой прогресс также тесно связан с проблемой необходимых ресурсов.

В. Децентрализация

111. Правовая база децентрализации за счет Центральных учреждений Организации Объединенных Наций в пользу региональных комиссий была заложена резолюцией 793 (XXX) ЭКОСОС от августа 1960 года, которая призвала перенести акцент с деятельности на уровне Центральных учреждений на деятельность на местах, используя услуги региональных комиссий для выработки и выполнения программ в области развития. Резолюция 1709 (XVI) Генеральной Ассамблеи от декабря 1961 года настоятельно просила немедленно принять меры к укреплению региональных комиссий путем более широкой передачи основных и оперативных функций и обязанностей и необходимых ресурсов с сохранением основных функций центральных органов. Такая эволюция политики была вновь подтверждена и развита в последующих резолюциях ЭКОСОС и Генеральной Ассамблеи, принятых в период 1962-1976 годов.

112. В 1963 году Генеральный секретарь указал в своем докладе (E/3786), что следует полностью использовать близость комиссий к проблемам развития и обеспечить некоторые новые оперативные посты и ресурсы для проектов. Однако в докладе ОИГ о децентрализации от 1974 года (74/5) сделан вывод о том, что в дальнейшем вряд ли будет достигнут какой-либо прогресс. Несмотря на дальнейшие резолюции директивного органа, комиссии играют лишь незначительную роль. В докладе сделан вывод о том, что отделения Центральных учреждений неохотно отдают ресурсы, в результате чего персонал Центральных учреждений перемещается на места либо слабо, либо не перемещается вообще. За 1970-1974 годы 90% новых постов переданы отделам Центральных учреждений, а комиссии вынуждены в значительной степени полагаться на неопределенный и нестабильный краткосрочный персонал и весьма скромные внебюджетные фонды. В заключение в докладе говорится, что комиссии работают эффективно при наличии необходимых фондов, однако если блокировать необходимые ресурсы, а затем утверждать, что комиссии "не могут" справиться с новыми функциями, то это просто приведет к тому, что централизованный контроль будет увековечен.

113. Замечания Генерального секретаря по этому докладу (E/5607/Add.1) от 1975 г. подтверждают необходимость децентрализации некоторых основных и административных функций, совершенствования координации программ, укрепления региональных консультативных служб, децентрализации региональных и субрегиональных проектов, и, возможно, некоторых многодисциплинарных проектов по странам, частично перераспределения персонала Центральных учреждений в комиссии путем командировок или ротации и ускорения деятельности СНСТП в области набора персонала в регионах.

В докладе (A/C.5/31/18) от 1976 г. он указал на некоторые меры, принятые для создания органов координации программ, для децентрализации некоторых полномочий, связанных с персоналом, закупками и подрядными работами и для обмена и подготовки некоторых сотрудников. Однако он сообщил, что с принятием дальнейших мер придется подождать до рассмотрения вопроса в Специальном комитете по перестройке системы.

114. Как говорится выше в разделе А, резолюция о перестройке системы от декабря 1977 г. значительно расширила роль и функции региональных комиссий. В ней также говорится, что им следует предоставить необходимые полномочия и выделить надлежащие бюджетные и финансовые средства для их работы (приложение, пункт 26) и что в ходе перестройки, рационализации и упорядочения социально-экономических органов Центральных учреждений следует предусмотреть возможность передачи им соответствующих элементов (приложение, пункт 63). В своем первом заявлении об административных и финансовых последствиях (A/AC.5/32/86) Генеральный секретарь сказал, что рекомендации, содержащиеся в разделе IV приложения, в конечном счете потребуют дополнительных ресурсов для региональных комиссий, но что оценка таких ресурсов может быть произведена лишь на более позднем этапе после разработки поэтапного плана осуществления.

115. Таким образом, первый этап перестройки начался в Центральных учреждениях, с тем чтобы позволить новым органам как можно быстрее начать работу. Как показывает следующая краткая сводка мероприятий, этот процесс происходит довольно быстро.

Март 1978 г. Генеральный секретарь назначил Генерального директора и учредил департаменты по международным экономическим и социальным вопросам (ДМЭСВ), Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития (ДТСР) и Отдел секретариатского обслуживания по экономическим и социальным вопросам (OSSECS) в качестве преемников бывшего департамента по экономическим и социальным вопросам и некоторых других подразделений.

Июль 1978 г. В докладе E/1978/118 рассматриваются предлагаемые функции, посты и ресурсы, которые должны быть переданы новым подразделениям, в том числе 596 профессиональных постов и 58 млн. дол. США. АКАБВ не возражает против этих предложений, однако высказал опасение, что они, по-видимому, не полностью отражают необходимую рационализацию и упорядочение, не говоря о том, какие соответствующие элементы могут быть переданы комиссиям в будущем, не содержат достаточно полного обоснования необходимости штатных постов. Однако в докладе отмечается, что эти предложения подлежат пересмотру на более позднем этапе, и подчеркивается, что принятые меры не должны ни в коей степени препятствовать мерам по децентрализации в пользу комиссий.

Январь 1979 г. В докладе A/33/410/Rev.1 говорится, что перераспределение ресурсов в Центральных учреждениях в основном завершено, однако пока еще не привело к расширению числа дополнительных заявок на новые посты или дополнительные ресурсы.

116. Далее, второй этап перестройки начался с консультаций между руководителями комиссий и подразделений Центральных учреждений с целью разработки общей основы перестройки региональных комиссий. Однако в отличие от первого этапа этот процесс развертывается весьма низкими темпами, как показывает следующая сводка резолюций межправительственных органов и докладов секретариата.

Август 1978 г. В резолюции 1978/74 ЭКОСОС подчеркивается и поддерживается "исключительно выгодное положение" региональных комиссий с точки зрения субрегионального, регионального и межрегионального сотрудничества; подчеркивается их роль как учреждений-исполнителей; и предлагается интенсифицировать консультации и меры, с тем чтобы дать им возможность содействовать более эффективному сотрудничеству.

Январь 1979 г. В докладе A/33/410/Rev.1 говорится, что продолжаются консультации по перестройке комиссий с целью выявления ближайших возможностей для децентрализации и перераспределения ресурсов, полного анализа новых функций комиссий и разработки соответствующих мер в рамках программ на двухлетний период 1980-1981 годов.

Январь 1979 г. Резолюция 33/202 Генеральной Ассамблеи подтвердила статус комиссий как учреждений-исполнителей и просила Генерального секретаря "в срочном порядке" приступить к разработке всеобъемлющих предложений, касающихся децентрализации соответствующей деятельности в области исследований и анализа и проектов технического сотрудничества, укрепления соглашений о сотрудничестве и других мер, позволяющих комиссиям эффективно выполнять свои обязанности по координации на региональном уровне.

Июль 1979 г. В докладе E/1979/76 изложено общее согласие относительно того, что децентрализация должна: охватывать исследования, анализ и проекты технического сотрудничества; укреплять взаимоотношения между организациями; проводить разграничение между перераспределением ресурсов и более широкой проблемой децентрализации; регулироваться системой широких политических критериев (геофизический охват, эффективность и результативность, плотность информации и многосекторальные возможности и потенциал); и на первом этапе разворачиваться в семи секторах. Расширение функций комиссий потребует дополнительные ресурсы, помимо тех, которые образуются в результате перераспределения.

Июль 1979 г. В докладе E/1979/81 кратко рассматривается потенциальная роль комиссии в региональной координации и сотрудничестве, формулировании глобальной политики и процессах программирования и планирования. Исполнительные секретари комиссий подчеркнули, что децентрализация и укрепление должны служить целям максимального увеличения потенциала комиссий по развитию и поддержке сотрудничества в их регионах. Заявление об административных и финансовых последствиях перестройки регионального сотрудничества и укрепления комиссий будут представлены тридцать четвертой сессии Генеральной Ассамблеи.

Июль 1979 г. В резолюции 1979/64 ЭКОСОС подчеркивается необходимость укрепления потенциала комиссий и лучшей координации задач между Центральными учреждениями и комиссиями. Резолюция призвала ускорить децентрализацию деятельности, приветствовала предоставление исчерпывающего заявления об административных и финансовых последствиях децентрализации и укрепления потенциала и предложила КПК "полностью проанализировать" проблему распределения задач и функций между комиссиями и другими организациями в 1980 году.

Ноябрь 1979 г. В докладе A/34/649 говорится, что и ДМЭСВ и ДТСР выделяют по одному профессиональному посту каждой комиссии, что ДТСР вскоре проведет децентрализацию своих региональных и субрегиональных проектов на сумму около 11 млн.дол.США и что другие подразделения готовы провести консультации о возможностях децентрализации. Комиссии определили первоочередные программные области, которые могут рассматриваться в качестве "первого этапа" децентрализации и укрепления, а обзор КПК в 1980 г. заложит "второй этап".

Декабрь 1979 г. Резолюция 34/206 Генеральной Ассамблеи подчеркнула "необходимость в принятии более энергичных мер", с тем чтобы дать возможность комиссиям стать главными общими центрами экономического и социального развития для своих регионов. Она просила активизировать разработку и применение мер по децентрализации, включая перераспределение существующих постов за счет Центральных учреждений, и просила Генерального секретаря представить тридцать шестой сессии доклад об осуществлении этих мер.

Апрель 1980 г. В докладе E/AC.51/1980/6 на рассмотрение КПК внесены некоторые проблемы политики и программ. В нем отмечается, что, помимо перераспределения ресурсов Центральных учреждений, анализ дополнительных функций для региональных комиссий не был завершен. При правильно децентрализованной структуре каждый регион должен обладать своим собственным мандатом, областью деятельности, функциями и переданными полномочиями. Доклад посвящен анализу функций, осуществляемых одновременно на глобальном и на региональном уровнях, в нем кратко рассматривается распределение задач в одиннадцати программах и вносится предложение, согласно которому, проведение секретариатом детального обзора программ и функций могло бы стать одним из элементов формулирования среднесрочного плана на 1984-1989 годы.

Июнь 1980 г. КПК начал проведение своего обзора (доклад A/35/38). Представители Комиссии отметили проблемы ресурсов и указали на необходимость анализа и принятия мер. КПК решил, что документация, содержащаяся в вышеуказанном докладе, является недостаточной. Он сделал вывод о том, что секретариату следует немедленно проанализировать на своей сессии 1981 г. такие области, как населенные пункты (позднее исключено ЭКОСОС), окружающая среда и водные ресурсы, с тем чтобы любые программные предложения о передаче задач могли быть включены в предлагаемый бюджет по программам на 1982-1983 гг. и в проект среднесрочного плана на 1984-1989 годы. Кроме того, он рекомендовал, чтобы Генеральная Ассамблея рассмотрела вопрос о прогрессе в осуществлении резолюции о перестройке системы.

Июнь 1980 г. В докладе A/35/224 говорится, что передача проектов ДТСР комиссиям проводится в соответствии с принятым решением, учитывая оценки комиссиями своих возможностей. Было признано, что для того, чтобы комиссии могли эффективно выполнять эти функции, потребуются соответствующие бюджетные и финансовые ресурсы.

Октябрь 1980 г. В докладе A/35/546 делается "первая попытка" проанализировать общее значение перестройки для комиссий и указать ближайшие программные потребности, которые должны быть удовлетворены. В нем довольно подробно анализируются расширенные функции по перестройке, предусмотренные для комиссий, а вопрос о конкретных потребностях в ресурсах и об источниках финансовых средств рассматривается в весьма общем плане.

Декабрь 1980 г. Резолюция A/35/523 Ассамблеи содержит просьбу к ОИГ в соответствии с просьбой КПК о сотрудничестве в проведении исследования последствий перестройки экономического и социального секторов системы Организации Объединенных Наций для секретариата.

Май 1981 года: КПК отметил (A/36/38), что секретариат не достиг согласия относительно рационального распределения задач в области окружающей среды или водных ресурсов. Он сделал вывод о том, что данные, представленные Генеральным секретарем (E/AC.51/1981/3), являются "слабым откликом" на его просьбу от 1980 г., который не характеризуется серьезной попыткой проанализировать распределение задач и обязанностей в качестве основы для выдвижения существенных рекомендаций КПК. В докладе признается необходимость проведения дальнейшего рассмотрения этого вопроса по этим двум областям в 1982 г. на основе подробного аналитического доклада секретариата.

Июль 1981 года: Исполнительные секретари комиссий отметили (E/1981/80/Add.1), что многочисленные доклады и обзоры возможностей децентрализации деятельности распределения задач и функций не привели к предоставлению или выделению значительных ресурсов, что препятствует осуществлению перестройки на региональном уровне.

Июль 1981 года: Резолюция 1981/66 ЭКОСОС признает необходимость "активизации и ускорения" работы по децентрализации в пользу комиссий и желательность децентрализации административных и управленческих функций наряду с оперативной деятельностью. Генеральной Ассамблее рекомендовано обратиться ко всем межправительственным органам и органам секретариатов с просьбой ускорить децентрализацию и рассмотреть вопрос о перераспределении персонала и финансовых ресурсов в пользу комиссий в соответствии с передачей им оперативной деятельности.

Октябрь 1981 года: В докладе A/36/577 (в ответ на резолюцию 34/206 Генеральной Ассамблеи о представлении доклада об осуществлении децентрализации) анализируются роль и функции четырех комиссий в регионах развивающихся стран и их дискуссии о последствиях перестройки, состоявшейся в 1981 году. Комиссии одобрили возложенные на них функции в области перестройки и подчеркнули важное значение достаточных бюджетных ресурсов для выполнения этих функций. Однако в докладе признается, что полный анализ долгосрочных бюджетных последствий резолюции о перестройке системы не проведен. В нем делается предположение о возможности изучения некоторых специальных механизмов финансирования.

Декабрь 1981 года: В резолюции 36/187 Ассамблея постановила вернуться к резолюции о последствиях перестройки системы для комиссий на тридцать седьмой сессии и учесть дальнейшие замечания КПК и ЭКОСОС.

117. Инспектора признают, что для региональных комиссий процессы перестройки и децентрализации являются сложным делом. Тем не менее результат трудоемкого процесса, охарактеризованного выше, сводится к тому, что "первый этап" на уровне Центральных учреждений в основном завершен в течение года, в то время как "второй этап" на уровне комиссий едва начался. Кроме того, в то время как ресурсы Центральных учреждений были распределены и размещены с 1978 г., "необходимые" ресурсы для комиссий еще не предоставлены и даже не оценены, и сейчас, спустя четыре года, комиссии увязли на "нулевом" этапе серьезных бюджетных ограничений.

118. Со своей стороны, ЭКА провела в июле 1981 г. для ЭКОСОС оценку (E/1981/80/Add.2), согласно которой ему потребуется около 3,5 млн. дол. США в год для осуществления перестройки помимо небольшого числа постов и фондов на проекты, уже выделенных Центральными учреждениями. Однако секретариат предложил, чтобы ЭКОСОС дождался доклада Генерального секретаря об осуществлении перестройки и децентрализации от 1981 года (см. выше). ЭКА использует новые фонды для 83

постов категории "специалисты" и выше для постов общего обслуживания, а также для связанных с ними командировочных расходов. Они позволят вести работу по выполнению возложенных в соответствии с мандатом функций регионального коллективного руководства и по укреплению отношений сотрудничества системы Организации Объединенных Наций (в частности, на основе финансирования основного персонала МЦПОД за счет регионального бюджета) и оказанию помощи африканским странам в разработке проектов и их осуществлении (особенно при помощи основного персонала технических специалистов, привлекаемых для подготовки исследований осуществимости, и путем технической поддержки руководства программами ЭКА). Другие функции в области перестройки могут быть выполнены на основе имеющихся кадровых ресурсов, однако любые другие дополнительные функции, особенно оперативные, потребуют значительных новых средств.

119. Вопрос состоит в том, где изыскать такие ресурсы. Как указывается в главе IV, ЭКА следует ускорить набор персонала для заполнения вакантных постов и совершенствования своих систем управления, для того чтобы обеспечить такое укрепление. Накладные вспомогательные расходы по проектам технического сотрудничества и возможность ротации и командировок персонала из Организации Объединенных Наций и специализированных учреждений, что используется в малых масштабах, также могут принести пользу. Однако новые ресурсы регулярного бюджета, наиболее стабильного и непосредственного источника, ограничиваются "нулевыми темпами роста", и аналогично сложно добиться увеличения внебюджетных ресурсов. Из всех этих вариантов, как представляется, в наибольшей мере не используется возможность перераспределения ресурсов в более широком конктексте децентрализации.

120. Анализ конкретного прогресса в области децентрализации в Организации Объединенных Наций проводится весьма не часто: в основном это лишь анализ секретариата, проведенный в 1965 г., и ОИГ - в 1974 году. Такие анализы являются сложными, но важными для того, чтобы определить, действительно ли имеет место децентрализация. Для того чтобы получить примерное представление о сложившемся положении, инспектора использовали данные бюджетов по программам Организации Объединенных Наций за 1978-1983 гг. для сопоставления фондов и штатных професиональных постов пяти региональных комиссий с программами Центральных учреждений ДМЭСВ, ДТСР и с регулярными программами технического сотрудничества (т.е. исключая другие учреждения Организации Объединенных Наций). Они также провели сопоставление фондов на поддержку программ и профессиональных постов пяти комиссий с программами вышеуказанных Центральных учреждений, а также с общими вспомогательными программами Центральных учреждений в Департаменте по вопросам администрации, финансов и управления, в Управлении общественной информации и в Департаменте по обслуживанию конференций и в библиотеке (во всех случаях, включая Нью-Йорк и исключая Женеву или Вену). Даже эти ограниченные сопоставления позволяют сделать вывод о том, что децентрализация увенчалась небольшими успехами, например, по следующим позициям.

a) По обеим группам средства регулярного бюджета незначительно увеличились в реальном выражении, в то время как внебюджетное финансирование комиссий возросло на 59% и составило на 1982/83 г. 121,9 млн. дол. США, внебюджетные фонды Центральных учреждений увеличились на 68% и составили за тот же период 342,6 млн. дол. США.

b) 60% всех фондов по-прежнему приходится на Центральные учреждения, причем только ДТСР в силу его ответственности за национальные проекты располагает на 1982/83 г. (301 млн. дол. США) большими оперативными внебюджетными фондами, чем все пять региональных комиссий вместе взятые (295,2 млн. дол. США).

c) Доля комиссий в общем объеме ресурсов возросла за период с 1978/79 по 1982/83 г. лишь на 9% и составила 39,4%: при таких темпах до двухлетнего периода 2026/2027 гг. между тремя программами Центральных учреждений и пяти региональных комиссий не будет достигнуто даже соотношения 50/50.

d) Доля комиссий в общем числе штатных профессиональных постов между двумя группами сократилась с 62 до 60,1%, причем прирост регулярного бюджета сводится на нет в результате сокращения внебюджетных ресурсов: только за 1982-1983 гг. число постов в Центральных учреждениях должно возрасти на двадцать один, в то время как число постов в комиссиях снизится на восемь.

e) Если наряду с данными о поддержке программ по этим двум группам учесть общие данные о поддержке программ по Нью-Йорку, то на комиссии приходится лишь 15% (74,4 млн. дол. США и 207 вспомогательных профессиональных постов), а на группы в Нью-Йорке - 85% (364,7 млн. дол. США и 1 260). Даже несмотря на то, что Нью-Йорк выполняет функции поддержки национальных проектов и многие другие важные дополнительные функции, такое соотношение 5:1 не говорит о большом прогрессе в децентрализации административных функций, ресурсов и полномочий.

121. Эти оценки весьма приближены и поднимают больше вопросов, чем отвечают на них. Сотрудники Центральных учреждений указывали, что прогнозы численности внебюджетных постов не всегда точны и что, например, ЭКА и другие комиссии, к сожалению, включали некоторые внебюджетные посты экспертов в свои бюджеты по программам на протяжении трех двухлетних периодов с 1976 по 1981 год. Разумеется, инспектора использовали данные бюджетов по программам, потому что из публикуемых данных только эти данные являются сопоставимыми для сравнения программ Центральных учреждений и комиссий и потому что именно эти данные представляются межправительственным органам для принятия ими решений относительно программ и приоритетов. Важно то, что следует провести полный и точный анализ.

122. Правильная децентрализация предполагает не только передачу функций в отношении оперативной деятельности из Центральных учреждений в регионы, но и выделение необходимых ресурсов и полномочий для эффективного осуществления этой деятельности. Она должна увязать глобальную деятельность, мониторинг и контроль со стороны Центральных учреждений и расширение ответственности комиссий за эффективную деятельность на региональном уровне в гармоничной общей программе. Она должна охватывать как средства регулярного бюджета, так и внебюджетные средства, а также основные меры и процедуры. Она должна также охватывать функции, связанные с оперативными исследованиями и анализом (особенно в том случае, когда в настоящее время Центральные учреждения и комиссии имеют общие задачи и функции), оперативную деятельность (особенно по решению вопроса о наилучшем осуществлении проектов по странам, которые в настоящее время осуществляются из Нью-Йорка) и управление.

123. В середине 70-х годов ожидалось, что перестройка позволит реализовать давно откладывавшиеся усилия по децентрализации деятельности Организации Объединенных Наций. Вместо этого она привела, по-видимому, к еще большему замедлению этого процесса, породила проблемы там, где были внедрены новые функции, неподкрепленные соответствующими ресурсами и полномочиями. Генеральная Ассамблея и ЭКОСОС приняли за последние два десятилетия многочисленные резолюции, в которых содержится призыв к расширению сотрудничества в области развития и к более гибкому учету изменения потребностей на субрегиональном и региональном уровнях во всем мире. Однако большого прогресса пока не достигнуто.

124. Сотрудники секретариата информировали инспекторов о том, что в ходе подготовки среднесрочного плана на 1984-1989 гг. особое внимание будет уделяться улучшению распределения задач и функций и укреплению координации между региональными комиссиями и подразделениями Центральных учреждений, но что в настоящее время в связи с этим планом не предусматривается никаких других крупных инициатив в области децентрализации. Секретариат отметил также, что децентрализация является весьма сложным вопросом, для решения которого требуются дополнительные усилия и исследования.

125. Однако если сейчас не принять энергичных мер, этот процесс будет по-прежнему затягиваться так же, как и в прошлом. Для того чтобы когда-либо достичь большей гибкости и эффективности, к которым призывают многочисленные резолюции о перестройке и децентрализации, наступило время ясно, полно и точно определить, что означают "перестройка" и "децентрализация" для Организации Объединенных Наций и для региональных комиссий, и принять меры.

126. Инспектора рекомендуют Генеральному директору провести всесторонний анализ перестройки и децентрализации применительно к региональным комиссиям. Этот анализ должен учитывать многочисленные прошлые резолюции и доклады по этим вопросам, а также особые потребности каждого региона в области развития. Эта работа требует участия всех заинтересованных организаций системы Организации Объединенных Наций и должна быть связана с подготовкой проекта среднесрочного плана на 1984-1989 гг. и проекта бюджета по программам на 1984-1985 гг. в той мере, в какой это окажется возможным. В результате в течение двух лет должен быть подготовлен доклад КПК и ЭКОСОС, в котором должны излагаться:

a) конкретные административные бюджетные и финансовые последствия резолюции по перестройке системы для региональных комиссий;

b) конкретные полномочия, функции, мероприятия и ресурсы, которые должны быть переданы, и доводы в пользу такой передачи;

c) конкретный график осуществления такой передачи;

d) конкретные полномочия, функции, мероприятия и ресурсы, которые не будут децентрализованы, и доводы в пользу этого.

127. В своем докладе о региональных структурах системы Организации Объединенных Наций от 1975 года (JIU/REP/75/2) инспектора отметили, что с момента своего возникновения ВОЗ приняла политику максимально возможной децентрализации своей деятельности. Они сделали вывод, что далеко не случайно ВОЗ, располагающая весьма децентрализованной структурой, относится к числу организаций, характеризующихся наибольшим пониманием и гибкостью по отношению к региональным целям. В настоящее время ВОЗ проводит широкую работу по пересмотру и укреплению своих структур в свете ее функций, включая вопросы децентрализации. Инспектора считают, что опыт подтвердил ценность такого подхода ВОЗ и что прошлые и нынешние усилия являются полезным ориентиром для аналогичной деятельности Организации Объединенных Наций. Они считают, что в ходе исследования Генерального директора следует, в частности, провести консультации с ВОЗ.

128. Без ущерба для этого исследования инспектора считают все же, что, для того чтобы избежать блокирования процесса децентрализации еще на несколько лет, требуется срочно принять меры. Учитывая, что Генеральная Ассамблея одобрила Лагосский план в качестве программы экономического и социального развития Африки и подтвердила необходимость работы по его осуществлению, Генеральный секретарь, Генеральный директор и Исполнительный секретарь ЭКА должны рассмотреть вопрос о том, какие предварительные меры можно принять для того, чтобы ускорить процесс децентрализации. Помимо передачи каких-либо новых функций и ресурсов эти меры могли бы включать передачу права принятия решений по кадровым и финансовым вопросам в том случае, когда такая передача повысит возможности ЭКА по оперативному осуществлению своих программ. Аналогичные меры следует принять и в отношении других региональных комиссий с учетом их конкретных потребностей и целей.

VI. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

129. За последние 24 года ЭКА постепенно и с большим трудом пыталась определить для себя надлежащую роль в развитии Африки. Представляется, что она добилась большого числа значительных, хотя и негромких успехов в своей работе в области исследований, консультирования и создания институционной инфраструктуры. В то же время она столкнулась с трудностями, пытаясь удовлетворить многочисленные неотложные потребности африканских стран, решить которые пытаются также сами африканские страны и многочисленные другие межправительственные, двусторонние и многосторонние учреждения, занимающиеся развитием Африки.

130. Новые явления помогут уточнить и укрепить роль ЭКА. В резолюции о перестройке системы от 1977 г. Генеральная Ассамблея назначила региональные комиссии "главными общими центрами экономического и социального развития", возложила на них "коллективное руководство и ответственность за координацию и сотрудничество" в рамках деятельности системы Организации Объединенных Наций в их регионах. Они были назначены "учреждениями-исполнителями" в отношении отдельных проектов в этой области, а во многих резолюциях о децентрализации указывается, что они могут стать на местах важным оперативным инструментом программ Организации Объединенных Наций в области развития.

131. Однако ЭКА должна отстоять свою новую лидирующую роль путем проведения высококачественной деятельности. Спустя пять лет после принятия резолюции о перестройке она добилась заметных успехов в расширении внебюджетных источников, развертывании оперативной деятельности и деятельности в рамках программ и в децентрализации полномочий и функций в области программирования и оперативной деятельности в пользу субрегиональных МЦПОД. Эта деятельность еще больше повысила престиж и авторитет ЭКА в глазах африканских государств-членов.

132. Несмотря на эти усилия, инспекторы могут констатировать, что в настоящее время деятельность ЭКА находится на переломном этапе. Вместе с ОАЕ ЭКА является межправительственным форумом и базовым секретариатом для осуществления Лагосского плана в качестве исходной структуры общего социально-экономического развития Африки. Однако необходимые полномочия и "надлежащие бюджетные и финансовые ресурсы", предусмотренные резолюцией о пересмотре системы, пока еще не предоставлены. Это ставит под угрозу ту важную роль, которую, как ожидается, должна сыграть ЭКА в осуществлении Лагосского плана. Существуют большие возможности для более широкого сотрудничества и координации в рамках системы Организации Объединенных Наций и для более широкого участия африканских государств-членов в региональном программировании, однако ЭКА не смогла полностью взять на себя роль "коллективного руководителя" в этой области (см. главу III). Многочисленные новые функции привели к напряжению существующих ресурсов и потенциала Центральных учреждений ЭКА и ее субрегиональных отделений (глава IV). Задержка с осуществлением многочисленных мандатов на перестройку и децентрализацию серьезно препятствует эффективной деятельности ЭКА (глава V).

133. Ниже инспектора предлагают меры, необходимые для того, чтобы позволить ЭКА сохранить нынешние позитивные темпы и раскрыть свой потенциал для гибкого и эффективного коллективного руководства деятельностью системы Организации Объединенных Наций в области развития Африки. Некоторые из этих рекомендаций касаются организаций системы Организации Объединенных Наций, другие могут относиться ко всем региональным комиссиям Организации Объединенных Наций, а третьи касаются самой ЭКА.

А. Организации системы Организации Объединенных Наций

134. В недавних резолюциях Генеральной Ассамблеи и ЭКОСОС подчеркивается важное значение регионального сотрудничества и развития, выгодное положение региональных комиссий для развития и укрепления субрегионального, регионального и межрегионального сотрудничества и координации программ и важное значение повышения коллективной самообеспеченности развивающихся стран и обеспечения их полноправного участия в принятии решений по вопросам развития системы Организации Объединенных Наций. Концепция самообеспеченности является ключевым элементом Лагосского плана, политики экономического и технического сотрудничества между развивающимися странами (ЭСРС и ТСРС) и новой международной стратегии развития.

135. Хотя концепция самообеспеченности находит признание на уровне стран, она, однако, только начинает использоваться на региональном уровне. Необходимы новые принципиальные подходы, для того чтобы добиться скорейшего принятия правительствами ответственности за осуществление региональных и субрегиональных проектов, осуществляемых при поддержке системы Организации Объединенных Наций.

136. Недавно АКК отметил, что система Организации Объединенных Наций может сыграть большую роль в укреплении межгосударственного сотрудничества и в поощрении стран-участниц к повышению своих возможностей с точки зрения самообеспеченности. ВОЗ, благодаря своей работе над региональными стратегиями и развитием коллективной самообеспеченности, дает конкретный пример деятельности в этой области. ЭКА, располагая широким опытом в деятельности в Африке и новыми функциями в области перестройки, обладает хорошими возможностями, для того чтобы содействовать преодолению существующих проблем регионального программирования благодаря этому новому подходу, и инспекторы считают, что существуют большие возможности для его использования и другими региональными комиссиями (пункты 46-55).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 1

Генеральному директору по вопросам развития и международного экономического сотрудничества следует изучить новые подходы к региональному и субрегиональному программированию и к управлению межгосударственными проектами системы Организации Объединенных Наций, работая в тесной связи с организациями системы. Эта работа должна увенчаться направлением доклада межправительственным органам организаций, а затем окончательным докладом - ЭКОСОС, учитывающим все мнения. В ходе этого анализа следует тщательно рассмотреть некоторые проблемы программирования, утверждения программ, осуществление и оценки, особенно в той мере, в какой они затрагивают роль региональных комиссий (как говорится в пункте 55).

137. Многие проблемы в области развития Африки, в сочетании с нынешним ухудшением международного экономического положения и с обусловленным этим давлением на потоки ресурсов из развитых стран в развивающиеся, решительно говорят в пользу творческого пересмотра подходов к техническому сотрудничеству со стороны системы Организации Объединенных Наций. Необходимы более эффективные механизмы сотрудничества для того, чтобы обеспечить согласованный и комплексный учет потребностей в области развития в африканском регионе. Многочисленным организациям системы Организации Объединенных Наций, принимающим участие в сложном процессе технического сотрудничества в Африке, необходимо обеспечить более тесное сотрудничество, с тем чтобы оказать поддержку технической координирующей роли ЭКА наряду с ОАЕ, связанной с осуществлением Лагосского плана и достижением целей Плана (пункты 24-36, 98-107).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 2

a) Следует ввести в практику проведение под эгидой ЭКА региональных тематических межучрежденческих совещаний на высоком уровне по обсуждению общих проблем и следует разработать четкие директивы для координации усилий, направленных на достижение целей Лагосского плана действий.

b) В рамках процесса программирования по странам всем организациям следует оказывать правительствам африканских стран помощь в отношении включения целей и задач Лагосского плана в их секторальные программы и проекты по странам и в отношении их адаптации к субрегиональным и региональным приоритетам. Резидентам-координаторам Африки следует оказывать помощь в обеспечении такого согласования в их соответствующих странах назначения.

c) Всем организациям следует периодически представлять ЭКОСОС и своим соответствующим директивным органам доклады относительно вклада в осуществление Лагосского плана действий, как это рекомендуется в резолюции 35/64 Генеральной Ассамблеи о специальных мерах по экономическому и социальному развитию Африки.

d) Всем организациям следует рассматривать вопрос о возможности командирования опытных и компетентных сотрудников в ЭКА/МЦПОД с целью оказания помощи в рамках конкретных задач, связанных с Лагосским планом, а также в другие региональные комиссии.

e) Секретариату ЭКА и резидентам-координаторам/представителям в Африке следует периодически проводить совещания по обсуждению проблем стран и проблем регионального сотрудничества.

B. Организация Объединенных Наций

138. ЭКА добилась известного прогресса в выполнении новых функций, возложенных на нее резолюциями о перестройке системы, однако этот прогресс серьезно сдерживается отсутствием "необходимых полномочий" и "надлежащих бюджетных и финансовых средств", которые должны подкреплять эти функции. Аналогично, несмотря на то что ЭКОСОС и Генеральная Ассамблея более 20 лет подряд принимают резолюции о децентрализации за счет Ценральных учреждений в пользу региональных комиссий, работа по-прежнему идет весьма медленно. Децентрализация должна предполагать тесное сочетание полномочий, функций и ресурсов, однако примерный анализ данных текущего бюджета по программам показывает, что работа идет медленно и что необходимо уточнить реальное содержание "соответствующей децентрализации".

139. Нынешний "поэтапный" подход к децентрализации не должен сохраняться в будущем, поскольку он накладывает значительное бремя там, где полномочия и ресурсы уже несоизмеримы с функциями, как это имеет место в ЭКА, вызывает серьезное недоумение у всех заинтересованных сотрудников Организации Объединенных Наций, которые хотят знать, когда и как все же будет проводиться децентрализация. Инспекторы считают, что для того чтобы наполнить многочисленные резолюции о децентрализации и перестройке системы конкретным содержанием, претворить их в жизнь применительно к региональным комиссиям, явно наступило время полнее и конкретнее определить, что означает "перестройка" и "децентрализация" для региональной комиссии и принять соответствующие решения (пункты 97-128).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 3

Генеральному директору по вопросам развития и международного экономического сотрудничества в консультации со всеми заинтересованными организациями Организации Объединенных Наций следует проанализировать достигнутый прогресс в децентрализации деятельности Организации Объединенных Наций и представить соответствующий доклад КПК и ЭКОСОС. В ходе этого анализа (как говорится в пунктах 126-128) следует определить, какие конкретные полномочия, функции и ресурсы будут или не будут децентрализованы, когда и как; есть опыт ВОЗ,которая характеризуется высокой степенью децентрализации деятельности; и рассмотреть вопрос о принятии предварительных мер применительно к ЭКА, а возможно, и применительно к другим региональным комиссиям, с тем чтобы ускорить процесс децентрализации.

140. Инспекторы считают также, что следующие меры помогут укрепить деятельность региональных комиссий в их общих усилиях по эффективному осуществлению новых функций, возложенных на них резолюциями о перестройке системы (пункты 75-76, 97-110, 113).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 4

a) ЭКОСОС мог бы рассмотреть вопрос о том, чтобы регулярно посвящать отдельный пункт повестки дня проблемам и потребностям координации в рамках системы Организации Объединенных Наций на региональном уровне вместо нынешних устных выступлений исполнительных секретарей комиссий.

b) Комиссиям следует по мере возможности расширить обмен персоналом в рамках более широкой системы межрегионального сотрудничества, к которому призывают резолюции о перестройке системы.

c) Следует безотлагательно принять меры к тому, чтобы упростить и ускорить процедуры СНСТП в области найма персонала для комиссий. Такие меры должны предусматривать возможность передачи некоторых функций в области набора персонала в регионы с учетом особых потребностей каждой комиссии.

d) Следует укрепить статус и функции Бюро связи с региональными комиссиями в Ценральных учреждениях ООН, с тем чтобы оно могло лучше выполнять свои представительские функции без увеличения численности персонала. Например, оно могло бы представлять комиссии на совещаниях ПРООН/Межучрежденческой целевой группы.

141. МЦПОД ЭКА располагают значительным потенциалом в качестве важного элемента развития Африки и получают поддержку африканских правительств как "дополнение" программ ЭКА, призванное лучше удовлетворять потребности государств-членов на субрегиональном уровне. Однако ресурсы МЦПОД, которые в настоящее время предоставляются в основном ПРООН, пока еще недостаточны и нестабильны, и существуют различные проблемы в области программирования и оперативной деятельности. Располагая солидной основой и базовым персоналом, МЦПОД могут добиться дальнейшего прогресса, однако без такой поддержки будет поставлено под угрозу их существование в будущем (пункты 83-96).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 5

Каждый МЦПОД должен располагать небольшим ядром программ и административных работников, финансируемых за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций. Пять постов сотрудников связи МЦПОД в Центарльных учреждениях ЭКА следует передать МЦПОД в качестве первого шага к созданию этих базовых групп.

C. Экономическая комиссия для Африки

142. Для того чтобы ЭКА осуществляла функции "главного центра в области развития" и "коллективного руководства", возложенные на нее резолюцией о перестройке системы, важное значение будут иметь функции в области программирования. Хотя в рамках ЭКА уже достигнуты значительные успехи, существует необходимость в укреплении и систематизации процесса программирования, контроля и оценки, с тем чтобы обеспечить упорядоченность работы самой ЭКА и ее надлежащую координацию, а также с тем чтобы эффективно выполнять более общие функции центра общего программирования и развития (пункты 37-45).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 6

a) ЭКА следует распределить обязанности и функции на уровне, непосредственно предшествующем уровню Исполнительного секретаря, с тем чтобы контроль над двумя областями "программирования" и "администрации и управления" осуществлялся сотрудником Д-2, обладающим необходимым опытом и возможностями в этой области.

b) Следует укрепить возможности управления по вопросам координации в области политики и программ (УКПП). Оно должно выступать в качестве основного катализатора и координатора предложений в области программ и развития в рамках ЭКА, а также наладить и контролировать систему внутреннего программирования, с тем чтобы обеспечить распространение новаторских подходов и идей в рамках всей ЭКА.

c) Следует срочно создать небольшое подразделение по разработке систем контроля и оценки, с тем чтобы выполнять быстро развивающиеся функции ЭКА в этой области.

d) По мере возможности следует подготовить или назначить в отделы МЦПОД помощников по программам, с тем чтобы содействовать решению многочисленных новых задач в области программирования.

e) ЭКА следует ежегодно представлять Конференции министров доклад о конкретном прогрессе по пути к совместному программированию с каждой из категорий участников развития Африки, используя схему, изложенную в главе III.

f) ЭКА и ЭКЗА следует расширять работу по совместному программированию в отношении арабских стран, которые расположены в двух их регионах.

143. Развитие оперативного потенциала всегда проходит с трудом, однако эта работа еще более трудна для ЭКА в силу того, что весьма быстрое развитие программ и функций не сопровождалось соответствующим увеличением числа административных постов и объема ресурсов. В результате этого в ЭКА сложился "административный разрыв" и существуют различные управленческие проблемы, которые должны быть преодолены (пункты 57-68).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 7

Для того чтобы обеспечить постоянное внимание созданию эффективной управленческой системы для своих новых оперативных функций, ЭКА следует принять следующие меры.

a) В предварительном порядке следует безотлагательно создать в ЭКА подразделение управленческих служб на трехлетний период, к концу которого можно

было бы рассмотреть вопрос о необходимости принятия дальнейших мер. Оно должно быть подотчетно непосредственно высшему руководству, располагать солидной его поддержкой, иметь право оказывать динамичное влияние на управленческие системы. Оно должно располагать освобожденным штатным персоналом, имеющим подготовку в области систем управления и деятельности по сотрудничеству, для того чтобы обеспечить участие персонала в развитии гибких управленческих процессов.

b) Подразделению следует безотлагательно провести анализ текущего управления и администрации, с тем чтобы выявить оперативные функции и потоки во всех звеньях секретариата, включая МЦПОД. На этом и на последующих этапах можно было бы использовать консультантов и другие ресурсы системы ООН.

c) Этот анализ должен обеспечить надежную информацию об объеме работы, рабочей задолженности, сроках работы и препятствиях по каждой области, причем соответствующая оценка должна проводиться на ежемесячной основе. Следует ежемесячно выявлять наиболее серьезные проблемы и представлять доклады о них высшему руководству для принятия мер по исправлению положения.

d) Одновременно это подразделение должно провести обзор и реорганизацию управленческих и административных процессов для развития координируемой и рациональной системы. По мере необходимости следует предусматривать сотрудничество с Центральными учреждениями ООН по разработке систем, отвечающих требованиям Центральных учреждений и как можно полнее учитывающих оперативные потребности ЭКА. Кроме того, эта работа должна предусматривать соответствующее перераспределение вспомогательного персонала и его обязанностей и использование методов и техники управления, предоставляемых через PADIS и другие системы.

e) Следует уделять постоянное внимание управленческой подготовке административного персонала, который будет выполнять новые функции в рамках управленческой системы, и линейного персонала, который должен быть хорошо знаком со всеми этапами руководства проектами и цикла программирования.

f) Далее это подразделение должно контролировать и адаптировать управленческую деятельность и системы ЭКА, с тем чтобы они отвечали изменяющимся потребностям программ.

144. И наконец, инспектора отмечают пробелы в нескольких конкретных областях деятельности ЭКА, которые, по их мнению, могут быть устранены при помощи соответствующих мер внутреннего характера (пункты 56-96).

РЕКОМЕНДАЦИЯ 8

a) В ходе миссий ЭКА в страны-члены следует шире использовать возможности МЦПОД и аппарата резидента-координатора или резидента-представителя, которые являются также представителями ЭКА на уровне страны. Все миссии должны планироваться заблаговременно при помощи этих органов и заинтересованных правительств.

b) Время отправления сообщений или документации правительствам-членам должно выбираться таким образом, чтобы они были получены правительствами по крайней мере за шесть недель до мероприятий, которых они касаются. С согласия правительств резиденты-координаторы/представители могут оказывать помощь в процессе распространения.

c) Следует пересмотреть и переработать соглашение о взаимоотношениях с другими организациями системы ООН, с тем чтобы они учитывали положения раздела IV приложения к резолюции 32/197 и раздела IV резолюции 33/202. Они могли бы включать соглашения об учреждении совместных отделов ЭКА/ЮНИДО и ЭКА/ФАО, чтобы позволить, в частности, расширить их участие в региональной оперативной деятельности.

d) ЭКА следует принять необходимые меры по улучшению и расширению языковой подготовки (на английском и французском языке) всего персонала, набираемого на местах.

e) Меры, касающиеся переводческой службы, следует принять применительно к МЦПОД в Ниамее, который обслуживает англо- и франкоязычные страны, и применительно к МЦПОД в Лусаке, который обслуживает англо- и португалоязычные страны. При подборе и назначении экспертов в эти два МЦПОД следует учитывать двуязычный характер их соответствующих субрегионов.

f) МЦПОД следует в полной мере использовать отделения ПРООН в странах и координировать свою деятельность в странах с резидентами-координаторами/представителями. Рабочие взаимоотношения между резидентами-координаторами/представителями и МЦПОД должны быть поставлены на более систематическую основу и должны включать, там где это практически осуществимо, взаимное посещение совещаний.

g) Поддержка МЦПОД со стороны ЭКА должна обеспечивать прямые контакты между экспертами МЦПОД и основных отделов Центральных учреждений ЭКА.

h) Следует ежегодно проводить совещания директоров МЦПОД и оценку их общего опыта с целью совершенствования систем ЭКА в области программирования и административной деятельности.