JIU/REP/92/1 (Part II)

СОТРУДНИЧЕСТВО СИСТЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ С МНОГОСТОРОННИМИ ФИНАНСОВЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

ЧАСТЬ II: ПРИМЕРЫ НОВЫХ ПОДХОДОВ

Подготовлено:
Ричардом Хеннесом
Зигфридом Шуммом

Объединенная инспекционная группа

Содержание

		Пункты	Стр.
	Сокращение и акронимы		iii
I.	ВВЕДЕНИЕ	1 - 6	1
II.	ПРОГРАММНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ	7 - 68	3
	A. Услуги МОТ в области поставки оборудования и работ по субподрядам	9 - 13	3
	B. Деятельность МПП в области продовольственной помощи и продовольственной безопасности в Африке	14 - 17	4
	C. Пакеты прикладных компьютерных программ ЮНКТАД	18 - 24	6
	D. Доклад ПРООН о развитии людских ресурсов	25 - 28	7
	E. Программы МОТ, ИМО и ЮНКТАД в области подготовки работников, связанных с морскими перевозками	29 - 36	8
	F. Программы помощи беженцам и развития УВКБ	37 - 41	10
	G. Совместная работа с НПО ПРООН и другими организациями	42 - 45	11
	H. Новые услуги и методы в области секторального анализа ЮНЕСКО	46 - 50	12
	I. Глобальная система применения ядерной технологии в пищевой промышленности и сельском хозяйстве ФАО и МАГАТЭ	51 - 55	13
	J. Руководящие принципы внешних ресурсов ПАОЗ	56 - 58	15
	K. Деятельность ПРООН в сфере управленческих услуг	59 - 63	16
	L. Управление координацией на местах	64 - 68	17
III.	ОПЕРАТИВНЫЕ ОБЗОРЫ	69 - 90	19
	A. Обзоры ПРООН в области стратегии финансирования, выполнения на национальном уровне и вспомогательных расходов	70 - 77	19

GE.92-03859 (R)17535

Содержание (продолжение)

		Пункты	Стр.
B.	Обзор целей и операций ФАО	78 - 80	21
C.	Обзор деятельности ЮНКТАД в области технического сотрудничества и ее финансирования	81 - 83	22
D.	Оценка внешних сношений ЮНИСЕФ	84 - 86	23
E.	Обзор управления ЮНИДО	87 - 90	23
IV.	ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ ИНВЕСТИРОВАНИЯ И ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТОВ	91 - 111	25
A.	ФАО	92 - 94	25
B.	ПРООН	95 - 98	26
C.	ЮНИДО	99 - 102	27
D.	МОТ	103 - 107	28
E.	Всемирный банк	108 - 111	29
Сноски/Библиография			31

СОКРАЩЕНИЯ И АКРОНИМЫ

АКИС	Система предварительного уведомления о передвижении грузов, ЮНКТАД
АКК	Административный комитет по координации
АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
АСОТД	Автоматизированная система обработки таможенных данных
АФБР	Африканский банк развития
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ДМФАС	Система контроля и регулирования долговых отношений и анализа финансового состояния, ЮНКТАД
ГАТТ	Генеральное соглашение по тарифам и торговле
ЕС/ЕЭС	Европейские сообщества/Европейское экономическое сообщество
ККОВ (ОД)	Консультативный комитет по основным вопросам (Оперативная деятельность), АКК
ИМО	Международная морская организация
ИНТЕРФАИС	Международная информационная система продовольственной помощи, ММП
ИСР	Индекс социального развития, ПРООН
МАБР	Межамериканский банк развития
МАГАТЭ	Международное агентство по атомной энергии
МАР	Международная ассоциация развития, Всемирный банк
МБРД	Международный банк реконструкции и развития, Всемирный банк
МВФ	Международный валютный фонд
МОМ	Международная организация по миграции
МОТ	Международная организация труда
МПП	Мировая продовольственная программа
МТЦ	Международный торговый центр ЮНКТАД/ГАТТ
МФК	Международная финансовая корпорация, Всемирный банк
МФСР	Международный фонд сельскохозяйственного развития
НПО	Неправительственные организации
ОАГ	Организация американских государств
ОАЕ	Организация африканского единства
ОИГ	Объединенная инспекционная группа
ОПЕК	Организация стран - экспортеров нефти
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПАОЗ	Панамериканская организация здравоохранения
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
ПСА	Отдел оперативной политики и секторального анализа, ЮНЕСКО
СМАРТ	Программное обеспечение для анализа конъюнктуры и торговых отношений, Всемирный банк/ЮНКТАД
СПИ	Согласованные программы исследований, МАГАТЭ
УВКБ	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
УОП	Управление по осуществлению проектов ПРООН
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная Организация Объединенных Наций
ФКРООН	Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций
ЭКИПРО	Отдел поставки оборудования для проектов технической помощи, МОТ
ЮНЕСКО	Организация Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры
ЮНИДО	Организация Объединенных Наций по промышленному развитию
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию
ЮНИСЕФ	Детский фонд Организации Объединенных Наций
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций для деятельности в области народонаселения

I. ВВЕДЕНИЕ

1. По просьбе одной из ее участвующих организаций Объединенная инспекционная группа (ОИГ) подготовила исследование о техническом и другом оперативном сотрудничестве между учреждениями системы Организации Объединенных Наций и многосторонними финансовыми учреждениями. На основе проведения более 100 собеседований и изучения почти 300 обзоров и анализов в области политики и программ была сделана попытка определить: какие организации сотрудничают наиболее тесным образом и почему? Какие существуют виды совместной деятельности и возможности? И, что самое важное, какие требуются существенные шаги для улучшения оперативного сотрудничества между этими двумя группами?

2. В части I настоящего исследования рассматриваются общие темы, которые возникают в связи с этим исследованием и анализом: меняющиеся модели сотрудничества в области развития; недавние переоценки внешними и собственными экспертами системы Организации Объединенных Наций; характерные трудности сотрудничества и, тем не менее, последние совместные инициативы; и плодотворный подход к оперативной связи, установленной МОТ со Всемирным банком.

3. Инспекторы выявили, что пока фактически не осуществлялось широкого сотрудничества учреждений системы с многосторонними финансовыми институтами, однако в настоящее время это положение начинает меняться, и существует значительный потенциал для будущей совместной деятельности в интересах государств-членов. Должностные лица, обладающие большим опытом совместной деятельности в области развития, подчеркивали, что в первую очередь для разработки успешных программ развития сотрудничества требуется высококвалифицированная работа. Инспекторы рекомендуют старшим оперативным должностным лицам и ответственным руководящим органам каждой организации рассмотреть меры по повышению показателей работы; быстроты реагирования и использования новых методов в их оперативной деятельности, с тем чтобы наилучшим образом обслуживать государства-члены в сфере международного развития, которое в 90-е годы характеризуется гораздо более жесткими условиями конкуренции.

4. В главе II данной части доклада ОИГ приводится более десяти показательных примеров новых подходов со стороны учреждений системы Организации Объединенных Наций. В целом они иллюстрируют десять ключевых факторов, которые, как подчеркивалось должностными лицами с опытом предшествующей совместной деятельности, являются важными для успешной совместной оперативной работы: прежде всего, качественная работа, но также и конкурентоспособная "ниша", "добавленная стоимость" услуг, прагматическое сотрудничество, стратегический и чуткий подход, гибкие организационные структуры, фактическое самостоятельное продвижение, конкурентоспособность и контроль качества. Большинство приведенных в главе II примеров характеризуются:

a) оперативным партнерством, в первую очередь со Всемирным банком, а также со многими другими организациями "вне системы", действующими в области развития;

b) расширением ключевой "ниши" или области сравнительного преимущества, в которой данная организация может эффективно применять свою особую компетенцию;

c) стратегическим подходом, уделяющим особое внимание программам или услугам, которые являются полезными для многих стран, а не старым индивидуальным подходом к проекту; и

d) чутким реагированием с использованием творческих подходов и методов на обратную связь из стран в том, что касается меняющихся потребностей в области развития, в первую очередь микрокомпьютерного программного обеспечения и связанных с этим баз данных и технологиями связи.

5. В главе III рассматриваются совершенно разные оперативные обзоры, недавно подготовленные для руководящих органов и самими этими органами в пяти организациях системы, которые иллюстрируют типы оперативных оценок, рекомендованных инспекторами для более частого использования в будущем всеми организациями. В главе IV дается краткое изложение работы в таких областях, как предынвестиционная деятельность, инвестирование и подготовка проекта, в которых учреждения системы традиционно играли ведущую роль, но в которых все более активными становятся многосторонние финансовые учреждения. Помимо деятельности Всемирного банка, четыре упомянутых учреждения совсем недавно провели тщательную переоценку своей работы в этой области, с тем чтобы сделать ее более гибкой и эффективной.

6. В приведенных в этой части доклада примерах не содержится какой-либо стандартной формулы для более совершенного оперативного сотрудничества, более динамичного программирования или достижения лучших показателей работы. Слишком велико различие между организациями системы Организации Объединенных Наций с точки зрения их оперативных полномочий, размера, процессов и технической специализации. Инспекторы надеются скорее, что указанные примеры по меньшей мере предложат: a) типы новых подходов, которые начинают применяться учреждениями системы Организации Объединенных Наций в качестве реакции на проблемы развития 90-х годов, и b) некоторые новые прогнозы, новшества или процессы, которые отдельные организации могли бы принять, в которых они могли бы участвовать или которые они могли бы совершенствовать в контексте своих собственных программ.

II. ПРОГРАММНЫЕ ИНИЦИАТИВЫ

7. Важным шагом является признание того, что необходимо сделать для улучшения сотрудничества с другими организациями в области развития. Реализация этих принципов имеет даже более важное значение, а также является еще более трудным делом. Во время подготовки их исследования инспекторы выявили, однако, разнообразие новых или более активных видов программной деятельности, которые иллюстрируют факторы успеха, определенные в главе VI части I настоящего доклада.

8. Приведенные ниже примеры никоим образом не включают все инициативы, осуществляемые организациями системы Организации Объединенных Наций в целях совершенствования их текущего сотрудничества в области развития с другими партнерами, действующими в этой же области, или для этих партнеров. Тем не менее они все же дают представление о заслуживающей внимания оперативной деятельности. Они включают:

a) программу вспомогательных услуг (МОТ);

b) совместные усилия в области продовольственной помощи в Африке (МПП);

c) разнообразные виды применения новой технологии (ЮНКТАД);

d) доклад о новом статусе технического сотрудничества (ПРООН);

e) глобальные программы профессиональной подготовки (МОТ, ИМО и ЮНКТАД);

f) новый аспект сотрудничества в области развития (УВКП);

g) более широкие связи с партнерами в области развития (ПРООН и другие организации);

h) новые услуги в области секторального анализа (ЮНЕСКО);

i) интегрированная глобальная исследовательская и информационная система (ФАО и МАГАТЭ);

j) финансирование информационного обеспечения правительств (ПАОЗ);

k) договоренности в области управленческого обслуживания (ПРООН);

l) руководство координацией на местах (межучрежденческое).

A. Услуги МОТ в области поставки оборудования и работ по субподрядам

9. Еще с 60-х годов Международная организация труда (МОТ) поставляет оборудование и услуги для обеспечения технического сотрудничества во всем мире, в первую очередь в области профессиональной и технической подготовки, создания рабочих мест и промышленных отношений. Отдел поставки оборудования для проектов технической помощи (ЭКИПРО) участвовал в поставке оборудования и услуг для более чем 2 800 проектов стоимостью порядка 300 млн. долларов США. В состав ЭКИПРО входит международная группа специалистов в области поставок и инженеров, которая оказывает содействие развивающимся странам по любым или всем аспектам цикла поставки. Они начинают свою работу с определения требований к оборудованию и/или обслуживанию, а затем, после проведения конкурсных торгов на национальном или международном уровне, переходят к поставке, установке или запуску оборудования 1/.

10. Приблизительно половина текущей работы ЭКИПРО связана в настоящее время с проектами технического сотрудничества, финансируемыми Всемирным банком (МБРР и МАР). Оставшаяся часть деятельности включает оказание консультативной или непосредственной помощи проектам технического сотрудничества МОТ, финансируемым ПРООН (включая ФКРООН) и ЮНФПА; региональным финансовым учреждениям; Европейскому экономическому сообществу (ЕЭС); а также учреждениям и правительствам развивающихся и развитых стран. В проектах, финансируемых МБРР и МАР, ЭКИПРО выступает в качестве агента участника договора (страна-заемщик). Это означает, что он организует конкурс по проекту с участием предприятий как частного, так и государственного секторов. ЭКИПРО определяет рамки работы по поставке оборудования и связанных с этим вспомогательных услуг, а затем определяет общую сумму расходов, в которую входят накладные расходы МОТ. Для подобного вида работы и услуг отдел является по существу внебюджетным и самофинансируемым подразделением, которое стремится назначать цену сообразно расходам без обременения бюджета МОТ, но и без извлечения прибыли при этом.

11. ЭКИПРО может предложить заемщикам некоторые явные льготы. Его большой объем закупок и устойчивые деловые связи с фирмами-поставщиками позволяют ему получать значительное снижение цен. Он обеспечивает быструю поставку и последующее обслуживание, обеспечить которые заемщики, как правило, сами не могут. ЭКИПРО гарантирует высокое качество закупленного оборудования, его соответствие международным нормам труда и техническим нормам, его безопасность и простоту в использовании, экологическую безопасность, а также полное соответствие условиям, доминирующим в странах-получателях.

12. ЭКИПРО разработал также 18 руководств по планированию оборудования, систему поставок с помощью компьютера и курс профессиональной подготовки модульного типа в области управления поставками для представителей развивающихся стран, который преподается в сотрудничестве с Международным центром по профессиональной подготовке МОТ в Турине (Италия). В результате этой работы за последнее десятилетие ежегодная стоимость заказов на приобретение и субконтрактов с участием ЭКИПРО стабильно возрастала - от 20 млн. долл. США до 50 млн. долл. США, что считается почти максимальным объемом деятельности, с которым отдел может справиться в настоящее время.

13. Работа ЭКИПРО показывает, что посредством сочетания квалифицированного персонала, систематических процессов и активного руководства учреждения системы Организации Объединенных Наций могут успешно конкурировать с частными организациями в области развития. Особое внимание уделяется оказанию содействия развивающимся странам с целью максимального использования их собственного опыта, оборудования и услуг для ускорения осуществления проектов в соответствующих странах. Должностные лица МОТ подчеркивают, однако, что целью данной работы является удовлетворение законных потребностей в области снабжения стран - членов МОТ в рамках их более крупных программ увеличения занятости. Деятельность ЭКИПРО направлена на достижение основных целей МОТ, но не в качестве учреждения по общему снабжению.

B. Деятельность МПП в области продовольственной помощи и продовольственной безопасности в Африке

14. Великая засуха в Африке в 1983-1985 годах не только поставила под серьезную угрозу продовольственную безопасность миллионов африканцев, но и привела к более глубокому пониманию того, что продовольственная помощь, ежегодный объем которой в настоящее время составляет почти 1 млрд. долл. США для Африки, является важным и недооцененным источником долгосрочного развития. Мировая продовольственная программа (МПП) разработала долгосрочный

план мероприятий в целях лучшего использования ее средств, составляющих почти 360 млн. долл. США в год для Африки, чтобы поддержать экономическое восстановление Африки посредством проектов в области сельскохозяйственного развития и продовольственной безопасности, окружающей среды, людских ресурсов, инфраструктуры и чрезвычайных обстоятельств 2/.

15. Результатом этой деятельности МПП явилось расширение оперативного сотрудничества и сотрудничества в области политики с учреждениями, финансирующими развитие, в частности, со Всемирным банком.

a) В 1984 и 1985 годах Всемирный банк предоставил субсидии в размере 5 млн. долл. США, а Африканский банк развития - 2,4 млн. долл. США для оказания помощи МПП в решении трудностей материального обеспечения, связанных с оказанием глобальной продовольственной помощи странам Африки к югу от Сахары, а также для усиления ее потенциала в целях координации соответствующих операций по предоставлению продовольственной помощи сообразно запросам международного сообщества. Вспомогательная информационная система, которую МПП создала с этой целью, была затем преобразована с помощью ЕЭС в глобальную международную информационную систему продовольственной помощи (ИНТЕРФАИС). Эта система в настоящее время контролирует и анализирует запланированные и фактические потоки продовольственной помощи во всем мире и готовит регулярные подробные доклады, а в самом ближайшем будущем будет готовить текущую оперативную информацию для всех заинтересованных учреждений.

b) В докладе Всемирного банка 1988 года "Проблема голода в Африке" говорилось о том, что Банку и МПП необходимо определить, каким образом продовольственная помощь способствует развитию и обеспечению продовольственной безопасности; использовать опыт МПП в операциях с продовольствием, ее присутствие на местах и ее информационную систему для активизации и расширения ее координирующей роли; а также сделать более результативными с точки зрения расходов проекты по продовольственной безопасности.

c) Кроме этого, в последние два года руководящий сотрудник МПП работает в отделе продовольственной безопасности Всемирного банка.

16. Для поддержки указанных инициатив МПП сама подготовила серию обзоров. В одном исследовании рассматривались механизмы сотрудничества, взаимные выгоды, проблемы и предложения относительно улучшения деятельности, отобранные из 57 проектов МПП/Всемирного банка, которые предоставили в период 1980-1988 годов помощь в размере 3,5 млрд. долл. США. (В настоящее время МПП и Банк участвуют в более чем 30 проектах в области продовольственной безопасности в странах Африки к югу от Сахары.) Недавно МПП обновила внутреннюю оценку 20 текущих или запланированных проектов во всем мире, которые обеспечивают продовольственную помощь в качестве части программ структурной и секторальной корректировки Всемирного банка/МВФ. Кроме этого, секретариат МПП подготовил доклад Комитету по политике и программам в области продовольственной помощи о роли продовольственной помощи в программах корректировки 3/ и о конкретных, связанных с корректировкой, проектах, таких, как проект в Гане, осуществляемый Всемирным банком, Фондом ОПЕК и другими многосторонними и двусторонними донорами 4/.

17. Весьма важно то, что МПП и Всемирный банк недавно завершили весьма обширное совместное исследование будущей продовольственной помощи странам Африки к югу от Сахары 5/. В итоговом докладе дается обзор характеристик этой продовольственной помощи; ее связи с ростом населения, чрезвычайными ситуациями и положением с беженцами; а также с проблемами эффективности, отсутствия стимулов и торговли продовольствием. В нем предлагаются

13 руководящих принципов для улучшения планирования, программирования, управления и оценки продовольственной помощи Африке в 90-е годы. Предлагаются также три главные приоритетные области деятельности - создание или пересмотр международных механизмов планирования продовольственной помощи Африке, обеспечение того, чтобы помощь в большей мере способствовала улучшению ситуации, связанной с проблемами бедности и продовольственной безопасности, а также обеспечение наличия "системы безопасности" в отношении продовольственной помощи. В нем также излагается подробная программа мер по реализации указанных приоритетов.

C. Пакеты прикладных компьютерных программ ЮНКТАД

18. В последние годы Конференция по торговле и развитию Организации Объединенных Наций (ЮНКТАД) работала вместе со Всемирным банком, двусторонними донорами и другими международными и частными группами в целях создания пакетов компьютерного обеспечения с использованием достижений революции в сфере персональных компьютеров, в результате которой компьютеризированные системы информации и управления стали широко доступными для использования в развивающихся странах. ЮНКТАД выступает в качестве посредника между развивающимися странами, которые изыскивают полезные современные механизмы управления, и развитыми странами, которые хотят иметь ориентированные на конечные результаты проекты, а также совершенствовать процессы международной торговли в целом. Она стремилась поддержать конкретные обращения относительно систематического использования в мировом масштабе, а также применять подход, связанный с совместным финансированием и развитием. Эти программы оказывают комплексное воздействие в рамках ЮНКТАД, укрепляя связи между программами ЮНКТАД и увеличивая ее общий потенциал для обеспечения этих новых, более сложных форм сотрудничества в области развития.

19. Программное обеспечение для анализа конъюнктуры и торговых ограничений (СМАРТ) было разработано совместно с сотрудниками Всемирного банка и ЮНКТАД при финансовой поддержке со стороны ПРООН. СМАРТ предоставляет развивающимся странам возможность анализировать торговые барьеры и базовую торговую статистику для использования полученных данных в многосторонних торговых переговорах, а также двусторонних переговорах и исследованиях проблемы доступа на рынок 6/. В 1989 году в 22 наименее развитых странах был внедрен экспериментальный вариант этой программы. После этого данная система была установлена в более чем 50 развивающихся странах, а правительственные должностные лица прошли обучение для работы с ней. Примечательной характеристикой этого проекта является то, что обширное сотрудничество Всемирного банка/ЮНКТАД осуществлялось главным образом посредством электронной почты при минимальном использовании официальных миссий.

20. Важным источником правительственных доходов во многих развивающихся странах являются таможенные пошлины, однако существующие таможенные процедуры часто являются неадекватными. ЮНКТАД разработала пакет прикладных программ для автоматизированной системы обработки таможенных данных (АСОТД) в целях совершенствования таможенного контроля и процедур, а также обеспечения своевременных и точных статистических данных о торговле и доходах. Впервые это программное обеспечение было разработано и применено с хорошими результатами в Западной Африке, а в настоящее время оно охватывает проекты в 27 странах, при этом из многих других стран продолжают поступать дополнительные запросы на него.

21. В настоящее время ЮНКТАД предоставляет самую большую в мире систематическую программу таможенного управления. Она создала на первоначальном этапе группу связи с донором для координации и разработки

программы. Финансовая помощь предоставлялась, среди прочих, ПРООН, двусторонними донорами целевого фонда, Европейским фондом развития и Всемирным банком. Международный совет таможенного сотрудничества - важный орган в этой области - также принимает участие в этой деятельности.

22. Для содействия обеспечению развивающихся стран своевременными и точными данными, а также аналитическими средствами регулирования национальной задолженности ЮНКТАД разработала также компьютеризированную систему контроля и регулирования долговых отношений и анализа финансового состояния (ДМФАС). С момента ее создания в 1981 году в рамках программы ДМФАС с ЮНКТАД сотрудничают 26 развивающихся стран. В настоящее время в странах осуществляется 13 текущих проектов, а еще 19 стран заявили о своем интересе. ПРООН и двусторонние доноры целевых фондов поддержали развитие программы и деятельности в странах, а Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ) участвовали на неофициальной основе в программировании по странам.

23. Ввиду роста заявок от развивающихся стран о содействии в совершенствовании регулирования задолженности ПРООН решила пересмотреть опыт в этой области. Она организовала проведение экспертного исследования потребностей развивающихся стран в области технической помощи, связанной с регулированием задолженности. В содержательном докладе, подготовленном экспертами в 1989 году, был сделан вывод о том, что эффективное техническое сотрудничество является весьма необходимым (от 200 до 300 млн. долл. США на ближайшие пять лет) и что ПРООН и Всемирному банку следует сыграть главную роль в деле совершенствования сотрудничества и координации между донорскими и исполняющими учреждениями в этой насыщенной новой области. Был сделан также вывод о том, что помощь ПРООН по проектам, связанным с реализацией компьютеризированных систем регулирования долговых отношений в развивающихся странах, следует сконцентрировать на использовании двух имеющихся в настоящее время систем - ДМФАС ЮНКТАД и КС-ДРМС Секретариата Содружества 7/.

24. Кроме этого, причиной срыва экономического развития и региональной интеграции в Африке явилась слабая транспортная инфраструктура. В последние годы итогом финансируемых ПРООН субрегиональных проектов ЮНКТАД явилась разработка и внедрение Системы предварительного уведомления о передвижении грузов (АКИС). Эта система обеспечивает соответствующие данные о любом данном грузе до его прибытия в пункт назначения. Таким образом, она представляет собой механизм управления, который способствует ликвидации оперативных препятствий, снижению транспортных расходов и содействию торговле между африканскими странами. Система АКИС разрабатывалась в целях доброжелательного использования и специально приспосабливалась к существующим в Африке условиям. Хотя в ней применяется последняя информационная технология, для АКИС требуется только совместимый микрокомпьютер и надежная система телефонной связи. Программное обеспечение, подготовка кадров и консультативные услуги также полностью предоставляются ЮНКТАД.

D. Доклад ПРООН о развитии людских ресурсов

25. В мае 1990 года ПРООН выпустила новаторский доклад, в котором делается попытка поставить человеческий фактор в центре процесса развития, а также подчеркнуть жизненно важное значение образования и использования человеческого потенциала 8/. В первом докладе дается анализ истории развития людских ресурсов в последние три десятилетия, а также опыта 14 стран в качестве основы для стратегии развития людских ресурсов в 90-е годы. В нем подчеркивается значение свободы и демократии как средств развития, которые позволяют расширить возможности выбора для людей. В нем содержится также вывод о том,

что техническое сотрудничество необходимо перестроить, с тем чтобы уделять больше внимания скорее вопросам профессиональной подготовки и мобилизации национальных кадров, а не направлению в страны высокооплачиваемых иностранных экспертов, а также вопросам более широкого использования МПП и других самостоятельных организаций для содействия участию и самостоятельному развитию.

26. Вместо привычного сравнения на основании доли валового национального продукта на душу населения (ВНП) в докладе содержится разбивка 130 стран (в весьма отличном порядке) на основании нового критерия роста - "индекса развития людских ресурсов" (ИРЛР), - а также дается много иных показателей развития людских ресурсов. ИРЛР базируется на трех неотъемлемых факторах человеческой жизни - продолжительности жизни, знаний и достойных условий жизни, которые измеряются средней продолжительностью жизни, грамотностью взрослого населения и реальным доходом на душу населения с учетом покупательной способности.

27. Во втором докладе о развитии людских ресурсов, опубликованном в 1991 году 9/, индекс развития людских ресурсов охватывал уже 160 стран. В нем вводился также новый индекс свободы человека для иллюстрации отношения между свободой и развитием и давалась разбивка стран в соответствии с 40 критериями свободы. Главный вывод доклада состоял в том, что часто реальной причиной неуважения прав личности являются не финансовые ресурсы, а отсутствие политических обязательств. В нем подчеркивалась необходимость разработки в этой связи политических стратегий для перестройки бюджетов государственного сектора в целях удовлетворения потребностей развития людских ресурсов, привлечения широких слоев населения к развитию в качестве ключевого фактора как экономического роста, так и развития личности, а также необходимость разработки правильных национальных стратегий и баз данных для содействия развитию людских ресурсов.

28. Новый подход к проблеме развития людских ресурсов менялся в результате многолетних исследовательских усилий и проведения ряда международных совещаний за круглым столом. Указанные доклады явились итогом инициативы в рамках всей системы Организации Объединенных Наций и широкого межучрежденческого сотрудничества. Группы, которые готовят их, надеются, что посредством политического диалога во всех странах и дальнейшей исследовательской работы и сбора данных они приведут к серьезному изучению программирования развития людских ресурсов на уровне страны и в значительной степени изменят то, каким образом система Организации Объединенных Наций осуществляет свою работу в области развития.

E. Программы МОТ, ИМО и ЮНКТАД в области подготовки работников, связанных с морскими перевозками

29. Проведенный Организацией Объединенных Наций в 1983 году анализ программ выявил, что весьма активной (но, вероятно, вполне типичной) областью международного сотрудничества являются морские перевозки: 28 различных учреждений системы Организации Объединенных Наций действовали в 456 конкретных областях, при этом общая стоимость этих мероприятий составила 371 млн. долл. США. Около 220 млн. долл. США пришлось на крупные порты и проекты в области рыболовства, финансируемые Всемирным банком, 70 млн. долл. США - на техническое сотрудничество и оставшаяся часть - на исследования, разработку стандартов и проведение переговоров. В 1989 году ОИГ подготовила доклад, который включал обзор небольшой по объему, но хорошо организованной деятельности трех различных учреждений в подсекторе подготовки работников, связанных с морскими перевозками 10/.

30. Более 60 лет МОТ оказывает содействие прогрессу в области всемирных морских перевозок и портовой промышленности. Благодаря своему большому опыту в профессиональной подготовке кадров и созданию учебных центров МОТ способствовала разработке портовой промышленностью специальных курсов для персонала портов, профессиональной подготовке инструкторов и развитию людских ресурсов, а также созданию портовых учебных центров. В этих программах профессиональной подготовки используются исследования и руководства исключительно по вопросам функционирования портов, а также документация по учебной подготовке, сертификации, технике безопасности и здравоохранению, профессиональным заболеваниям, трудовым отношениям, условиям найма, заключению коллективных договоров, охране окружающей среды, загрязнению и управлению.

31. 12 из 34 подготовленных МОТ модульных программ профессиональной подготовки были адаптированы для портовых управляющих среднего и низового звена, кроме этого, готовится специальный курс для подготовки и повышения квалификации портовых управляющих. Международный центр по профессиональной подготовке МОТ в Турине, созданный в 1965 году, обеспечивает курсы по различным областям, связанным с мировым портовым сектором. Кроме этого, в рамках программы технического сотрудничества между странами Латинской Америки и Центральной Америки, разработанной с 1986 года при участии МОТ, к настоящему времени подготовлено 16 стандартизованных курсов для портового персонала.

32. В соответствии со Стратегией профессиональной подготовки работников, связанных с морскими перевозками, 1988 года Международная морская организация (ИМО) активно действовала в течение последних нескольких лет с целью замены ее бывшего набора мелкомасштабных национальных проектов конкретными программами профессиональной подготовки. Всемирный морской университет в Мальмё, Швеция, организовал после его открытия в 1983 году двухгодичные программы для получения степени магистра наук для более чем 700 старших должностных лиц, связанных с морскими перевозками, из почти 109 развивающихся и развитых стран.

33. Эти университетские курсы дополняются 69 специализированными "типовыми" курсами по таким темам, как тушение пожаров и опасные грузы. Эти курсы позволяют управляющим, связанным с морскими перевозками, и морякам повышать свои знания и квалификацию в определенных специализированных областях для поддержания уровня базовой и дипломированной подготовки, регулируемой Международной конвенцией о подготовке и дипломировании моряков и несении вахты ИМО 1978 года. Кроме этого, ИМО создала недавно Международную морскую академию ИМО в Триесте, Италия, для преподавания специализированных типовых программ продолжительностью от трех до пяти месяцев и Международный институт морского права ИМО в Мальте для годовой подготовки аспирантов в области морского права.

34. ЮНКТАД выступила инициатором трех взаимосвязанных проектов с долгосрочными целями, определяемыми ее главным интересом в содействии глобальному развитию и совершенствованию портовых служб. Улучшение работы портов (УРП) связано с централизованным выпуском учебных материалов для использования в местных институтах. "Программа развития подготовки кадров в области морских перевозок" (ТРЭЙНМАР), которая в настоящее время превратилось в регулярную, развивает и реализует практические учебные комплексы и вспомогательные системы учебных материалов, курсов и инструкторов. С 1980 года программа ТРЕЙНМАР подготовила 4 000 управляющих, связанных с морскими перевозками, по 30 различным комплексам. В 1989 году ЮНКТАД начала также осуществление экспериментального проекта ДЖОБМАР для передачи современных знаний в области управления морскими перевозками сотрудникам старшего управленческого звена в развивающихся странах посредством тщательной организации краткосрочных командировок.

35. Каждое из этих трех учреждений провело напряженную работу для разработки, испытания, осуществления и постоянного совершенствования структурной, эффективной и всемирной программы профессиональной подготовки в этой быстро меняющейся и высокотехничной области в соответствии с международными стандартами, соглашениями и конвенциями, разработанными в основных программах их организаций. Профессиональная подготовка в области морских перевозок не является, вероятно, главной проблемой развития сотрудничества, однако ее жизненно важное значение в плане перевозок превращает ее в область, в которой хорошо продуманные стратегии Организации Объединенных Наций, связанные с профессиональной подготовкой, могут сыграть весьма важную роль для ускорения развития. Каждое учреждение уже характеризуется широким масштабом сотрудничества с ПРООН, двусторонними учреждениями и промышленными группами.

36. Хотя до настоящего времени совместная работа и диалог с Всемирным банком и региональными банками осуществлялись на нерегулярной основе, созданные МОТ, ИМО и ЮНКТАД структуры "добавленной стоимости" должны способствовать созданию в будущем конкретных возможностей для сотрудничества. И наконец, разумеется, эти три учреждения не хотят сокращать их усиленные программы в результате совпадения или конфликта. В 1989 году они договорились расширить личные межучрежденческие контакты путем создания объединенной рабочей группы по вопросам подготовки персонала портов и рассчитывают укреплять это сотрудничество также в других областях содействия морским перевозкам.

F. Программы помощи беженцам и развития УВКБ

37. Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев давно подчеркивало необходимость поиска долгосрочных решений, повышая одновременно уровень защиты интересов беженцев и объем предоставляемой им помощи в чрезвычайных обстоятельствах. В то же время значительное увеличение масштабов передвижения беженцев в последние годы, а также появление возможностей для решения их проблем ускорили разработку новых подходов для решения проблемы роста потребностей беженцев.

38. В этой связи УВКБ стремилось содействовать большей самостоятельности беженцев, в частности беженцев, связанных с долгосрочными проблемами сельских поселений. Оно также стремилось обеспечить, чтобы решения проблем беженцев, особенно посредством добровольной репатриации и местной интеграции, увязывались с инициативами в области развития, способствуя таким образом более прочному характеру таких решений. УВКБ действовало в направлении более тесного сотрудничества с учреждениями по вопросам развития в рамках программ, которые расширяют объем текущей помощи беженцам или координируют подобную помощь. Аналогичным образом оно пыталось привлекать учреждения по вопросам развития к осуществлению мероприятий по добровольному возвращению. В последнее время проблема "помощи беженцам и развития" явилась предметом межучрежденческого исследования Консультативным комитетом по основным вопросам (оперативная деятельность) (ККОВ/ОД) в рамках системы Организации Объединенных Наций.

39. УВКБ продолжало сотрудничество с учреждениями системы Организации Объединенных Наций, особенно ПРООН и Мировой продовольственной программой (МПП), а также участвовало в недавних межучрежденческих мероприятиях с целью решения проблем беженцев более приемлемым, ориентированном на цели развития образом. Кроме этого, УВКБ сотрудничает в гораздо большем объеме нежели большинство других учреждений с многочисленными различными группами как на уровне центральных учреждений, так и на местах. В первую очередь Управление работает в тесном контакте с другими межправительственными организациями:

Организацией африканского единства (ОАЕ), Исламской конференцией, Организацией американских государств (ОАГ), Лигой арабских государств, Советом Европы, институтами Европейского сообщества, Ассоциацией государств Юго-Восточной Азии и Международной организацией по миграции (МОМ).

40. Другим крупным партнером УВКБ в работе на местах являются НПО - в первую очередь в содействии обеспечению беженцев материальной помощью. В 1989 году Управление завершило подготовку систематического обзора 200 местных и международных НПО, которые участвовали в течение 1988 года в осуществлении проектов УВКБ в 79 странах. В 1990 году был подготовлен аналогичный обзор оперативных партнеров НПО и учреждений по осуществлению помощи, включающий вопросы их работы с УВКБ в деле защиты беженцев, переустройства, сбора финансовых средств, профессиональной подготовки и информационной деятельности. В целом УВКБ стремится привлекать НПО на самом раннем этапе к его деятельности по оказанию помощи беженцам. Совсем недавно УВКБ пыталось привлечь потенциал сообщества НПО для оказания помощи беженцам и деятельности в области развития.

41. Работа УВКБ с многосторонними финансовыми учреждениями сводилась главным образом к сотрудничеству с Всемирным банком в области проектов, способствующих экономической самостоятельности беженцев или возвратившихся домой лиц. Банк, среди прочего, оказывает содействие в сборе средств через его бюро по совместному финансированию, помогает в подготовке проектов в странах Африки к югу от Сахары и приглашает УВКБ участвовать в заседаниях консультативной группы для стран, в которых программы УВКБ или проблемы беженцев имеют важное значение. С 1984 года Банком осуществляется в Пакистане проект, связанный с получением средств для афганских беженцев, подготовлен проект сельскохозяйственного развития для беженцев в Судане, а также осуществлены оценки проекта зоны беженцев в Сомали. УВКБ провело недавно также работу по подготовке проекта с МФСР в Мексике, Гватемале и Иране. Кроме этого, УВКБ и ПРООН обсудили возможные совместные мероприятия по проекту развития с Межамериканским банком развития и Африканским банком развития 11/.

G. Совместная работа с НПО ПРООН и другими организациями

42. Неправительственные организации (НПО) становятся все более активными участниками программ развития людских ресурсов во всем мире. Финансирующие учреждения системы Организации Объединенных Наций, такие, как ЮНИСЕФ, ЮНФПА и УВКБ, широко используют НПО в качестве учреждений-исполнителей, и большинство крупных двусторонних доноров также все более активно используют их. Согласно существующим правилам, НПО не могут выступать в качестве учреждений-исполнителей для проектов ПРООН, однако их все более широко используют как субподрядчиков специализированных учреждений или правительств стран-получателей. В недавнем циркуляре ПРООН эти учреждения призывают увеличить объем работы по субконтрактам с НПО, и ПРООН изучает также возможности для упрощения своих процедур с целью содействия подобному участию.

43. Для повышения ее эффективности в осуществлении программ, главным объектом которых является человеческий фактор, особенно инициатив на уровне низовых общин в отношении бедных слоев сельского населения, ПРООН создала в 1988 году Отдел неправительственных организаций, задачей которого является координация работы, стимулирование более широкого использования НПО, а также развитие и предоставление информации для НПО и о НПО 12/. Она выступила с инициативой проведения круглых столов НПО, с тем чтобы дать возможность встретиться стране-донору и местным НПО с правительствами, а также двусторонними и

многосторонними учреждениями по оказанию помощи. 24 сотрудника ПРООН на местах готовят справочники о работе НПО в их странах, и ими начато также использование ресурсов НПО для разработки, осуществления и оценки проектов развития.

44. Начато также осуществление многочисленных программ работы и проектов 13/. Например:

a) В рамках начатой в 1988 году программы под названием "Партнеры в развитии" Представители-резиденты ПРООН в 59 странах предоставили 25 000 долл. США в год на одну страну в целях оказания содействия имеющей важное значение деятельности НПО и низовых организаций.

b) Проект "Африка: система 2000 года" свяжет и усилит местные НПО во всей Африке, которые занимаются комплексной деятельностью в области развития на уровне низовых организаций.

c) МОТ и ПРООН провели два семинара по обмену информацией о совместном участии в развитии Африки и подготовили рекомендательную записку по программе, с тем чтобы оказать содействие и поддержку "неформальному сектору" - главному источнику производства, занятости и дохода для бедных слоев сельского населения в развивающихся странах.

d) Программа "Служба национального развития добровольцев Организации Объединенных Наций" укрепляет самостоятельно действующие группы на национальном уровне и НПО в Азии, Африке и южной части Тихого океана: в 1989 году в 26 странах на уровне сельских поселений работали 250 сотрудников, которые помогали осуществлять "стратегии развития по постепенному улучшению положения населения", с тем чтобы содействовать тому, чтобы находящиеся в неблагоприятном положении группы населения, особенно женщины и молодежь, могли помогать себе сами.

45. В ходе этого исследования инспекторы выяснили, что многие организации системы Организации Объединенных Наций установили или устанавливают в настоящее время широкие оперативные связи с НПО. Подобное партнерство в области развития становится, вероятно, столь же важным, что и сотрудничество с многосторонними финансовыми учреждениями, хотя виды взаимодействия во многом отличаются. В этой связи ОИГ включила в свою программу работы на 1992 год подготовку отдельного исследования по оперативным и управленческим проблемам сотрудничества системы Организации Объединенных Наций с НПО и возможностям активизации этих взаимоотношений и повышения их эффективности.

H. Новые услуги и методы в области секторального анализа ЮНЕСКО

46. Во многих развивающихся странах все большее место в рамках секторальных анализов занимает деятельность в целях развития людских ресурсов, финансируемая из внешних источников. Всемирный банк и ПРООН подчеркивали значение секторальных подходов и программ корректировки, а руководящие органы системы Организации Объединенных Наций также призывали расширять перспективы программ, уделять больше внимания политике национального развития и укреплять национальные аналитические институты и потенциал. Эффективный секторальный анализ должен осуществляться странами, особенно в области образования и профессиональной подготовки, где они сами обеспечивают подавляющее большинство общих ресурсов.

47. В ответ на эти меняющиеся потребности ЮНЕСКО создала в середине 1989 года Отдел оперативной политики и секторального анализа (ПСА) в ее Бюро по координации оперативной деятельности для выполнения работы по секторальному анализу и разработке подходов, которые могут использоваться многими странами. Отдел участвует вместе с государствами-членами, их партнерами по внешнему финансированию и другими подразделениями ЮНЕСКО в разработке национальных стратегий и приоритетов в области развития социального сектора. Особое внимание уделяется наименее развитым странам, а также странам, осуществляющим программы структурной и секторальной корректировки.

48. Целью осуществляемых Отделом проектов секторального обзора является оказание помощи правительствам в разработке практически приемлемой и эффективной с точки зрения затрат политики в условиях жестких ограничений и экономических перемен. Они также помогают источникам внешнего финансирования более целенаправленно использовать их средства, устанавливать приоритеты и координировать их помощь на национальном уровне. Эта деятельность ЮНЕСКО открывает возможность для более широкого диалога и партнерства между правительствами и учреждениями внешнего финансирования, создавая, таким образом, основу для эффективного и стабильного сотрудничества в области развития. С момента его создания Отдел обеспечил подготовку анализа политики, разработку секторальной стратегии и подготовку программы инвестиций в 20 странах в рамках внебюджетных контрактов на сумму почти 10 млн. долл. США в дополнение к вкладу ЮНЕСКО в размере 1 млн. долл. США.

49. Эта расширяющаяся оперативная деятельность дополняется программой тематических исследований на страновом уровне, которую ПСА осуществляет совместно с МОТ при определенном участии ПРООН и Всемирного банка. Целью исследований является анализ политического процесса и конкретных мер, посредством которых страны пытались оградить сферу образования и профессиональной подготовки от негативного воздействия корректировок, осуществляя при этом также реформы, с тем чтобы дать возможность этим секторам внести вклад в структурные изменения в экономике. Задачи заключаются в помощи странам в развитии их возможностей по подготовке секторальных стратегий, которые отвечают условиям строгой экономии и корректировки, а также развитию межучрежденческого подхода к процессам структурной корректировки в области образования и профессиональной подготовки. В целях краткого изложения полученной информации будут опубликованы тематические доклады.

50. В качестве части работы по подготовке секторального анализа ПСА разработал и применяет механизм планирования с использованием персональных компьютеров и моделей перспективных оценок. По каждой стране создается модель всей системы образования и ее подсекторов с использованием имеющихся национальных данных и моделированием конкретных для данной страны процессов принятия решений. Подобная модель позволяет лицам, принимающим решения на национальном уровне, рассмотреть и опробовать варианты в сфере политики, бюджета и оперативные альтернативы посредством изменения любой из почти сотни переменных величин. Она позволяет быстро определить последствия текущей и будущей политики, а также выявить ключевые вопросы и проблемы. Подобное прогнозирование особенно полезно в эпоху жестких финансовых ограничений и быстрых экономических, социальных и структурых изменений.

I. Глобальная система применения ядерной технологии в пищевой промышленности и сельском хозяйстве ФАО и МАГАТЭ

51. Различные учреждения системы Организации Объединенных Наций работали в направлении создания глобальных систем на основе опыта, накопленного в специализированных технических областях их деятельности. Хорошим примером

подобной комплексной международной программы является работа Объединенного отдела ФАО/МАГАТЭ по применению ядерной технологии в пищевой промышленности и сельском хозяйстве Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) и Международного агентства по атомной энергии (МАГАТЭ) 14/. Созданный в качестве небольшого исследовательского подразделения в 1964 году в Вене Объединенный отдел и Сельскохозяйственная лаборатория в составе лабораторий МАГАТЭ в Айберсдорфе превратились в пользующийся международной репутацией центр исследований и опытных разработок - организацию по обмену информацией и знаниями в глобальном масштабе, а также передаче ядерной технологии другим странам. Несмотря на то, что в настоящее время Объединенный отдел осуществляет техническое руководство 203 проектами технического сотрудничества в почти 60 странах, не менее важное значение имеют также другие виды его деятельности.

52. Самым важным, вероятно, видом совместной деятельности являются программы совместных исследований (ПСИ) в области продовольствия и сельского хозяйства. Почти 400 университетов и научно-исследовательских институтов разных стран мира участвуют ежегодно в 35 отдельных программах, направленных на поиск решения важных с научной и экономической точки зрения проблем в области продовольствия и сельского хозяйства. От 10 до 20 институтов участвуют в каждой программе, при этом МАГАТЭ предоставляет определенную финансовую помощь институтам из развивающихся стран.

53. Сотрудники Объединенного отдела подчеркивали важное значение высококачественных исследовательских предложений и человеческого фактора в этой исследовательской системе, а также связей между исследователями из развивающихся и развитых стран, работающими над проектом в качестве единой группы в течение пяти или более лет. Объединенный отдел сам координирует работу, контролирует прогресс, организует обзоры и совещания по вопросам перспективного планирования. (Следует отметить, что другие отделы МАГАТЭ также применяют подход ПСИ для стимулирования и координации исследований в отдельных ядерных областях учеными из государств-членов МАГАТЭ: в настоящее время действуют почти 1 700 соглашений, на основе которых осуществляется участие в более чем 124 текущих ПСИ, а также отдельных проектах.)

54. Для оказания поддержки указанным исследованиям Объединенный отдел ФАО/МАГАТЭ является не только инициатором проведения конференций, заседаний рабочих групп и комитетов, но и опубликовал более 100 специальных технических документов, информационных бюллетеней и других материалов, а также много работ в международных научных журналах. Эта деятельность осуществляется с использованием самых современных компьютеризированных международных баз данных системы Организации Объединенных Наций, системы ИНИС (ядерная) МАГАТЭ (с участием 78 государств-членов, 15 международных организаций и использованием 100 000 дополнений к базе данных в 1988 году) и системы АГРИС (сельскохозяйственная) ФАО (с участием 130 государств-членов, 17 международных/региональных организаций, с использованием 1 500 000 единиц информации базы данных).

55. Кроме этого ФАО и МАГАТЭ финансировали совместно с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и 24 странами основной международный проект радиоактивного облучения продовольствия, который осуществлялся в Германии в 1971-1981 годах. В дополнение к регулярной профессиональной подготовке, которая проводится в Сельскохозяйственной лаборатории, под руководством этих организаций в Нидерландах с 1979 года осуществлялась деятельность центра технической подготовки. Вместе с ВОЗ они учредили в 1984 году Международную консультативную группу, совместно с МТЦ-ЮНКТАД/ГАТТ участвовали в проведении в

1988 году соответствующей торговой конференции, а в 1989 году выпустили международный регистр установок для радиоактивного облучения продовольствия. И наконец, они являются спонсорами многих других международных программ действий, например осуществляемой в рамках всего континента при участии Швеции Панафриканской кампании по борьбе с чумой рогатого скота (ПАРК) - программы вакцинации, координируемой Организацией африканского единства (ОАЕ).

J. Руководящие принципы внешних ресурсов ПАОЗ

56. Новые программные подходы и инициативы не ограничиваются, разумеется, рамками подразделений центральных учреждений и глобальных программ. Например, в начале 80-х годов Панамериканская организация здравоохранения (ПАОЗ)/ВОЗ признала тот факт, что достижение целей здравоохранения в ее странах-членах будет представлять весьма серьезную проблему в свете экономических кризисов и скудных ресурсов на цели развития. В первую очередь из-за того, что персонал сектора здравоохранения не обладал таким опытом в области финансового планирования и мобилизации внешних ресурсов, как работники других секторов развития, существовала необходимость предоставления более широкой информации о наличии ресурсов и финансовых процедур в области здравоохранения.

57. ПАОЗ опубликовала, соответственно, руководящие принципы мобилизации финансовых ресурсов на цели здравоохранения в 1984 году в странах американского континента. В 1986 году было выпущено второе издание 15/, в которое включены данные о расширении опыта ПАОЗ и данные о спросе и наличии внешнего финансирования, сотрудничестве НПО, разработанных для семинаров ПАОЗ документах, а также соглашениях, переговоры о которых велись ПАОЗ и государствами-членами с официальными источниками и источниками НПО. В 1988 году ПАОЗ добавила третью публикацию к этой серии, содержащую обобщенную информацию об основных фондах Соединенных Штатов Америки, которые финансируют мероприятия в области здравоохранения в Латинской Америке и странах Карибского бассейна 16/, и ПАОЗ собирается обновить еще раз руководящие принципы в редакции в 1986 года.

58. В руководящих принципах 1986 года признается, что около 90% всего внешнего финансирования в области здравоохранения должно поступать в результате обращений правительств к таким внешним учреждениям в области развития, как международные банки и двусторонние институты развития. В этой связи в них дается значительный объем справочной информации и содержится практическое руководство для правительственных министерств и сотрудников ПАОЗ на местах:

a) вступительный обзор источников, видов, политики, статистики, тенденций, программных циклов и распределения внешних ресурсов для сотрудничества в области здравоохранения;

b) финансовые положения Регионального плана мероприятий ПАОЗ, одобренные правительствами стран-членов, а также подходы и меры для их осуществления;

c) практические предложения и справочные списки для определения внешних источников и условий финансирования, подготовки предложений по финансированию и осуществления последующих мер по мобилизации ресурсов;

d) информационные документы (до десяти страниц) об основных многосторонних и двусторонних источниках финансирования в области здравоохранения и их основной политике, процедурах и ставках финансирования (включая сферу здравоохранения), а также информация о фондах и других частных и добровольных организациях и коммерческих институтах.

К. Деятельность ПРООН в сфере управленческих услуг

59. В течение последних нескольких лет ПРООН значительно расширила свою совместную работу с другими многосторонними финансовыми учреждениями посредством предоставления управленческих услуг. В данном документе "управленческие услуги" означают помощь, которую правительства-получатели запрашивают у ПРООН в целях лучшего использования проектных средств двусторонних доноров или займов многосторонних доноров (но не средств самой ПРООН). Предоставляемые услуги предназначаются для конкретных целей, таких, как разработка проектов, обеспечение вводимых факторов проекта или руководство осуществлением всего проекта или его частей.

60. С 1987 по 1989 год число и общая стоимость соглашений по проектам в области предоставления управленческих услуг, которыми занималось Управление по осуществлению проектов ПРООН (УОП), увеличились в два раза: с 63 до 129 проектов и с 213 млн. долл. США до 369 млн. долл. США, что составило приблизительно половину общего объема программы УОП. Основным финансирующим партнером является МФСР: в 1989 году УОП выступало в качестве распорядителя займов в 57 проектах МФСР в почти 50 странах. Кроме этого, 31 проект осуществлялся также совместно с Всемирным банком, МАД и МАБР в Латинской Америке и в Африке в 1989 году; число проектов для двусторонних доноров увеличилось в три раз - с 13 в 1987 году до 37 в 1989 году; и впервые в 1989 году появилось два дополнительных проекта, финансируемых непосредственно источниками правительств-получателей.

61. В докладе ПРООН 1989 года прослеживается история осуществления проектов непосредственно ПРООН, а также то, каким образом УОП постепенно превратилось в посредника в области управления и обслуживания 17/. В качестве характерной черты метода УОП называлась активная деятельность на основе субподряда с использованием не только специализированных учреждений системы Организации Объединенных Наций и своих собственных ресурсов, но также НПО и добровольных учреждений, международных исследовательских институтов, правительственных органов и коммерческих консультативных фирм.

62. В обзоре операций УОП, подготовленном внешними консультантами, подчеркивалось также, что "управленческой философией УОП должна быть гибкость" при постоянном контроле за его портфелем проектов и соответствующими изменениями в его структуре, штате и процессами в целях удовлетворения новых запросов. Администратор ПРООН поддержал положение о необходимости постоянного поиска новых подходов к международному сотрудничеству в целях развития, а также значении УОП в качестве гибкого инструмента для использования в осуществляемых с помощью ПРООН программах.

63. В 1990 году Администратор сообщил также об опыте, накопленном в области предоставления управленческих услуг 18/. Он сделал вывод о том, что они по-прежнему являются полезным дополнительным механизмом, который помогает правительствам мобилизовать и использовать эффективным образом вводимые ресурсы проектов, а также способствует совершенствованию сотрудничества между правительствами и оказывающими помощь учреждениями в работе на местах. Он выразил уверенность в том, что управленческие услуги не оказывают отрицательного воздействия ни на многосторонний характер деятельности ПРООН, ни на уровень взносов в основные ресурсы ПРООН и что вспомогательные расходы, связанные с соглашением об управленческом обслуживании, были полностью возмещены. Он рекомендовал ПРООН продолжать оказывать подобные услуги, представляя регулярный доклад с анализом тенденций, которые со временем могут возникнуть. В своем решении 90/46 Совет управляющих признал конкретные преимущества, которые управленческое обслуживание обеспечило процессу развития и странам-получателям.

L. Управление координацией на местах

64. В 1991 году началось осуществление важной инициативы по совершенствованию координации оперативной деятельности системы Организации Объединенных Наций на уровне страны. Она включает ряд экспериментальных семинаров по управлению координацией на местах, предназначенных для старших представителей организаций системы Организации Объединенных Наций таких, как координаторы-резиденты и представители в стране или регионе из представительств учреждений на местах. Эта инициатива является частью более широкого перечня мероприятий ККОВ (ОД), одобренных Административным комитетом по координации (АКК) с целью усиления на страновом уровне данной концепции и роли группы специалистов в области развития системы Организации Объединенных Наций. Указанная программа семинаров осуществляется в настоящее время Международным центром по профессиональной подготовке МОТ в Турине, Италия 19/.

65. Эта программа представляет собой подлинно межучрежденческое мероприятие, вероятно, единственное и самое важное за последние 20 лет, цель которого заключается в том, чтобы систематически собирать вместе в группы на страновом уровне старших должностных лиц из различных учреждений (включая Всемирный банк), которые непосредственно отвечают за управление функционированием системы на национальном уровне. Подобная профессиональная подготовка не заменяет и не дублирует подготовку непосредственно в рамках отдельных учреждений, а представляет собой дополнительную учебу с акцентом на подход в масштабе всей системы. Поскольку в силу своего характера система Организации Объединенных Наций является децентрализованной, подобная подготовка действительно является одним из многочисленных средств усиления связи на уровне страны и активизации коллективной работы в рамках группы должностных лиц, отвечающих за управление подобной деятельностью.

66. Такова была обратная связь, полученная от первых групп участников, которые прошли подготовку в Туринском центре (с марта 1991 года до начала 1992 года было запланировано семь семинаров). В составе страновых групп участники семинаров изучают основные вопросы и проблемы развития в 90-е годы в их взаимосвязи с оперативными полномочиями, возможностями и процессами многостороннего сотрудничества в области развития через систему Организации Объединенных Наций. В то же время они исследуют новые пути и методы координации сотрудничества на уровне страны. Группа известных специалистов в области развития, включая экспертов из бреттонвудсских институтов и сообщества двусторонних доноров, руководят учебным процессом и способствуют его проведению вместе с участниками семинаров, которые также делятся своими обширными знаниями в области экспертизы и опытом.

67. Пока еще рано, разумеется, давать оценку значения и результатов указанных семинаров в плане совершенствования сотрудничества и координации деятельности в области развития системы Организации Объединенных Наций. Тщательная оценка будет осуществлена ККОВ (ОД) весной 1992 года с тем, чтобы определить, должна ли эта программа стать более постоянным мероприятием в области межучрежденческой профессиональной подготовки. Данная оценка может привести к более всеобъемлющей стратегии профессиональной подготовки. Она может, вероятно, привести также к созданию механизма, обеспечивающего профессиональную подготовку на различных уровнях в рамках системы Организации Объединенных Наций в целях обновления и совершенствования знаний и квалификации, которые необходимы должностным лицам системы и их коллегам в других странах для более совершенного управления развитием на страновом уровне.

68. Первоначальная программа представляет собой, разумеется, новый подход к сотрудничеству на местах учреждений системы Организации Объединенных Наций. Она поддерживается всеми учреждениями системы, включая Всемирный банк и МВФ, которые готовы направлять участников и распоряжающихся ресурсами лиц на эти экспериментальные семинары. Представитель Всемирного банка участвует также в работе консультативной группы специалистов по программе, которая руководит работой Туринского центра на экспериментальном этапе данной программы. И наконец, данная программа вызвала значительный интерес и получила большую поддержку со стороны сообщества двусторонних доноров в плане предоставления услуг авторитетных лиц, определяющих предоставление ресурсов, и финансовой помощи. В этой связи эксперимент в Туринском центре мог бы начать новую главу межучрежденческого сотрудничества в целях укрепления оперативных связей между Организацией Объединенных Наций и ведущими многосторонними финансовыми институтами.

III. ОПЕРАТИВНЫЕ ОБЗОРЫ

69. Для совершенствования их деятельности, связанной с сотрудничеством в области развития, организациям необходимы не только новые программные инициативы, но и динамичный базовый процесс подготовки обзоров, анализов и диалога для выдвижения подобных инициатив на постоянной основе. Несколько организаций подготовили весьма обстоятельные обзоры своей деятельности за последние несколько лет, при этом главное внимание уделялось улучшению показателей и совершенствованию взаимоотношений с другими партнерами в области развития. Нижеследующие примеры являются иллюстрацией некоторых из этих подходов.

A. Обзоры ПРООН в области стратегии финансирования, выполнения на национальном уровне и вспомогательных расходов

70. Последние переоценки политики ПРООН, которые рассматривались в главе III части I настоящего доклада, явились причиной подготовки некоторых крупных оперативных обзоров и решений в 1990 и 1991 годах. В первом исследовании, подготовленном по просьбе Совета управляющих, рассматривались элементы будущей стратегии финансирования ПРООН 20/. В рамках стратегии изучались сравнительные преимущества и сильные стороны ПРООН; качественные и количественные потребности в ресурсах, уровни и темпы роста; а также перспективы получения подобных ресурсов для создания кадрового потенциала в 90-е годы. В докладе содержался также анализ:

a) спроса на помощь ПРООН для удовлетворения потребностей в области технического сотрудничества как части общих потоков развития, спроса на основные и неосновные ресурсы (распределение расходов, целевой фонд и т.д.);

b) перспектив сбора дополнительных средств и необходимости четкого определения роли ПРООН в области развития, расширения сотрудничества с многосторонними финансовыми институтами и объема работы ПРООН по предоставлению управленческих услуг;

c) проблем, возникающих у ПРООН в связи с различными видами управления программой ресурсов, включая координацию, объемы ресурсов, административные расходы, распределение бремени расходов и предсказуемость.

71. Доклад заканчивается рекомендациями об активизации стратегии финансирования. В решении 90/14 Совета управляющих говорилось о необходимости развития финансирования из неосновных ресурсов при надлежащей сбалансированности их с основными ресурсами. Совет поручил секретариату сосредоточить усилия на тех областях, в которых ПРООН имеет преимущества, чтобы способствовать созданию национального потенциала, укреплять репутацию ПРООН и усиливать ее роль, а также предпринимать конкретные шаги для укрепления сотрудничества, совершенствовать управление программами, рационализировать операции и укреплять механизмы контроля и оценки.

72. Второй важной чертой доклада ПРООН в 1990 году является отражение позиции правительств, в соответствии с которой "выполнение на национальном уровне" не является всего лишь одним из многих вариантов, а должно стать "основной формой" всей деятельности при поддержке ПРООН. В докладе содержится анализ основных проблем политики и осуществления подобного изменения 21/.
В решении 90/21 Совет управляющих признал, что правительства-получатели,

в случае исполнения на национальном уровне, по согласованию с Администратором обязаны определять порядок и способ выполнения и осуществления проектов. Совет упомянул о возможности "для осуществления и энергичного ускорения" этого процесса с 1992 года.

73. В последующем докладе ПРООН в 1991 году представлены рамки политики для национального исполнения. В нем также излагаются предложения, касающиеся полной подотчетности Администратора ПРООН, участия специализированных учреждений, перехода от проектного к программному подходу и расширения децентрализации с целью поддержки развития национального управления программами и административного потенциала 22/. В своем решении 91/27 Совет управляющих поощрил ряд мер по оказанию содействия национальному исполнению, помощи соответствующим национальным организациям в целях укрепления их потенциала и разработке руководящих принципов для стимулирования этих процессов.

74. В другом решении (91/31) Совет управляющих признал необходимость оптимального использования средств ПРООН. В этой связи он просил Администратора представить в 1993 году аналитический доклад для определения - в координации с правительствами и многосторонними учреждениями - тех конкретных видов деятельности Программы и предоставляемых ею услуг, которые наиболее эффективно способствовали достижению целей в области развития.

75. В-третьих, Генеральная Ассамблея также просила Совет управляющих ПРООН пересмотреть договоренности относительно компенсации вспомогательных расходов учреждениям системы Организации Объединенных Наций для осуществления ими проектов при поддержке ПРООН. Совет постановил рассмотреть этот вопрос в более широком контексте развивающихся взаимоотношений ПРООН, правительств и этих учреждений и таким образом увязать его с вышеупомянутыми вопросами национального исполнения. Была создана небольшая группа экспертов для подготовки тщательного исследования соответствующих вопросов, в частности посредством консультаций с правительствами-получателями и правительствами-донорами.

76. Эксперты подготовили обширный обзор меняющихся моделей развития, потребностей в области технического сотрудничества, альтернативных договоренностей для осуществления проекта, роли партнеров и подотчетности, а также будущих договоренностей о вспомогательных расходах. Они уделили основное внимание укреплению системы Организации Объединенных Наций путем придания более открытого характера текущим процессам в целях повышения эффективности и скорости операций, использования обширных источников внешних знаний и опыта и адаптирования к новой практике управления и институциональным моделям. В заключение они констатировали, что партнерам в области развития - правительствам, ПРООН, учреждениям и другим организациям - следует сосредоточить внимание на обеспечении гораздо более четкого и творческого вспомогательного обслуживания правительств, нуждающихся в техническом сотрудничестве 23/.

77. После тщательного обсуждения всеми участвующими сторонами Совет управляющих в решении 90/26 просил Администратора и учреждения начать постепенное осуществление различных аспектов новых договоренностей. После обширных дополнительных консультаций Администратор представил в 1991 году два доклада о ходе выполнения 24/. Совет постановил (91/32), что режим новых процедур в отношении вспомогательных расходов будет применяться с 1 января 1992 года в отношении пяти крупных учреждений, занимающихся исполнением, с участием других учреждений и постепенным добавлением новых процедур, при этом весь процесс осуществляется при условии контроля, оценки и обзора новых договоренностей 25/.

B. Обзор целей и операций ФАО

78. В 1987 году Конференция ФАО поручила Комитету по программам и Финансовому комитету подготовить совместный обзор некоторых аспектов целей и операций ФАО и доложить о нем на сессии Конференции в 1989 году. Хотя имели место некоторые противоречия относительно сроков и механизмов подготовки столь широкомасштабного исследования, дополнительные расходы на которое составили в конечном итоге гораздо более 2 млн. долл. США, в докладе Конференции подчеркивалось "единогласное мнение ... относительно необходимости усиления ФАО любым возможным образом, с тем чтобы она могла продолжать играть ведущую роль в мировом сельском хозяйстве в будущие годы".

79. В 1988 и 1989 годах Комитеты провели четыре специальных совместных сессии в Риме для планирования и обзора нескольких докладов экспертов и подготовки своего собственного доклада.

a) Цель первого доклада независимой группы экспертов заключалась в усилении потенциала ФАО для эффективного и действенного решения будущих проблем. Ввиду возможности будущего изменения мировой ситуации в области продовольствия и сельского хозяйства эксперты рассмотрели и предложили следующие выводы и рекомендации относительно:

i) задач и трех главных функций ФАО (центр по сбору и анализу глобальной информации о продовольствии, сельском хозяйстве и питании; международный форум и источник консультирования в области политики; и источник содействия и обеспечения технической помощи);

ii) ее глобальных и региональных стратегий и их целесообразности;

iii) установления приоритетов и процессов составления бюджета;

iv) институционального потенциала и корректировки; и

v) отношений с международными финансовыми, кредитными и другими учреждениями.

b) Вторая группа экспертов рассмотрела текущие операции ФАО на местах, местные приоритеты и условия деятельности в 90-е годы, проанализировала ключевые оперативные факторы и необходимые меры, а также представила серию выводов и рекомендаций в целях совершенствования оперативной деятельности ФАО.

c) По просьбе Генерального директора на основе конкурса были отобраны также внешние фирмы-консультанты в области управления для подготовки глубоких обзоров печатных систем ФАО, финансовых операций, политики и процедур в области отчетности, компьютерного оборудования, служб эксплуатации и безопасности и кадровых служб.

80. Эти доклады были приложены к докладу обоих Комитетов, который вместе с докладом Генерального директора и резюме рекомендаций экспертов и расходов по их осуществлению был представлен на сессии Конференции ФАО в ноябре 1989 года 26/. По мнению участников Конференции, данный обзор представляет собой исключительно важный документ, выводы и рекомендации которого являются ценными, практичными и полезными для ФАО. Конференция поддержала в целом благоприятные выводы и "справку о хорошем здоровье", выданную Организации

Комитетами и экспертами, признала, что данный обзор является лишь частью текущей деятельности, направленной на повышение эффективности и действенности работы, утвердила большинство представленных рекомендаций и приняла резолюцию (10/89), призывающую осуществить конкретные последующие меры 27/.

C. Обзор деятельности ЮНКТАД в области технического сотрудничества и ее финансирования

81. Программа технической помощи ЮНКТАД сравнительно невелика и ЮНКТАД стремится к тому, чтобы эта программа продолжала занимать второстепенное положение по сравнению с ее основными аналитическими функциями и задачей ведения процесса переговоров, но в значительной мере способствовала им. Тем не менее в 1987 году секретариат подготовил обзор этой программы для определения того, каким образом использовать "сравнительное преимущество" ЮНКТАД, прекратить снижение объема финансирования и увеличить его, а также усовершенствовать все аспекты деятельности программы.

82. После широкого внутреннего обсуждения, а также обсуждения с другими организациями в докладе секретариата 28/ был сделан вывод о том, что ЮНКТАД могла бы решить проблему весьма значительных неудовлетворенных потребностей технического сотрудничества в ее сфере торговли и развития, если бы она могла:

a) разработать более четкую, приемлемую и избирательную программу технического сотрудничества, используя в максимально возможном объеме особую компетенцию ЮНКТАД и накопленный организацией опыт в тщательно отобранных областях;

b) укрепить и систематизировать отношения с другими организациями, действующими по-существу в области межсекторальной торговли, включая не только другие учреждения системы Организации Объединенных Наций, но и Всемирный банк, ГАТТ, а также учреждения по предоставлению двусторонней помощи;

c) разработать соответствующую стратегию мобилизации ресурсов, на основании которой:

i) будет установлен более тесный политический и оперативный контакт с ПРООН;

ii) многосторонние банки развития и правительства-заемщики будут извещены о высокоспециализированном опыте ЮНКТАД в определенных областях, а также о взаимосвязи между определенными видами деятельности ЮНКТАД и возможностями для капиталовложений;

iii) будут мобилизованы дополнительные ресурсы от двусторонних доноров в областях, в которых они призывали ЮНКТАД действовать (например, вспомогательные фонды ЮНКТАД, распределение расходов с ПРООН или финансирование конкретных проектов), и будут мобилизованы ресурсы из источников частного сектора, а также в соответствующих областях;

d) усовершенствовать методы работы в секретариате посредством упрощения административных процессов и найма на работу, скорее увязывая работу по техническому сотрудничеству с основными программами ЮНКТАД, а не разделяя их, а также посредством создания отдела под руководством Генерального секретаря для разработки, мобилизации и координации данной программы.

83. Эти меры были одобрены руководящими органами ЮНКТАД. Осуществлены различные меры процедурного и организационного характера. Объем финансирования технического сотрудничества возрос с почти 11 млн. долл. США в 1986 году до 22 млн. долл. США в 1990 году - уровень, на котором ожидается его стабилизация. В других разделах настоящего доклада (см. разделы C и E главы II) рассматриваются некоторые конкретные программные инициативы ЮНКТАД.

D. Оценка внешних сношений ЮНИСЕФ

84. В апреле 1989 года Правление ЮНИСЕФ попросило подготовить глубокую оценку деятельности ЮНИСЕФ в области внешних сношений, а также запросило мнения Директоров-исполнителей относительно будущей роли, функций и приоритетов. Правление просило, чтобы к подготовке данного исследования активно привлекались члены Правления, Национальные комитеты ЮНИСЕФ, а также внешние эксперты. Оно подчеркнуло важное значение внешних сношений для повышения эффективности программ и укрепления пропагандистской деятельности, сбора и мобилизации средств для работы по проблемам детей.

85. В появившемся в результате этого в марте 1990 года докладе 29/ был сделан вывод о том, что в 80-е годы деятельность в области внешних сношений стала стимулирующей, неотъемлемой и весьма эффективной частью страновых программ ЮНИСЕФ и его глобальной деятельности. Тем не менее эта деятельность требует:

a) более тщательного планирования для гармоничного включения этой деятельности в текущие страновые программы и их приспособления к местным реальностям;

b) твердой поддержки программы для сохранения объема деятельности на страновом уровне;

c) активных консультаций между правительствами, Национальными комитетами, штаб-квартирой ЮНИСЕФ и отделениями на местах;

d) более эффективного управления, оценки и процессов обратной связи в рамках Группы по внешним связям в штаб-квартире.

86. В докладе Директора-исполнителя излагаются будущие задачи и приоритеты работы ЮНИСЕФ в области внешних сношений, принципы и параметры, которые определяют эту работу, а также вопросы сбыта, мобилизации сторонников и просвещения в целях развития. В нем дается подробный анализ структур внешних сношений и деятельности и предлагается целая серия мер по руководству внешними сношениями в более стратегическом плане, а также упоминаются два аналогичных доклада по оперативным связям с другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций 30/. Директор-исполнитель обещал информировать Правление о ежегодном прогрессе, и Правление одобрило содержащиеся в докладе рекомендации, основные выводы и предлагаемые меры.

E. Обзор управления в ЮНИДО

87. В октябре 1988 года Совет по промышленному развитию ЮНИДО обратился с просьбой к Генеральному директору о подготовке доклада об обзоре управления в контексте влияния Организации на развитие, ее эффективности и действенности. В докладе 1989 года, подготовленном группой внутренних экспертов, были рассмотрены возможности решения известных проблем и установления приоритетов для их решения с учетом преимущественных позиций ЮНИДО - главным образом сохранение программного уровня, несмотря на суровый финансовый кризис, а также инициативные усилия в целях эффективного сотрудничества с частным сектором в области промышленного развития 31/.

88. Рекомендации доклада не планировались в качестве окончательных и были предназначены для начала долгосрочного, текущего, реформаторского процесса. В то же время в числе ключевых положений в докладе содержался призыв к созданию в Бюро Генерального директора отдела по вопросам центральной стратегии, политики и планирования. Доклад призывал также к сосредоточению усилий в рамках одной страны, с тем чтобы сделать программы ЮНИДО более гибкими на страновом уровне, а также к созданию отдела по мобилизации ресурсов для координации регулирования финансирования технического сотрудничества и (позже) промышленного инвестирования. В докладе содержался также призыв создать комплексную компьютерную систему для удовлетворения жизненно важных потребностей в рамках организации, а также провести переоценку подразделений, занимающихся вопросами координации, и координационных пунктов всей системы ЮНИДО.

89. В докладе приводились также некоторые принципы и аспекты управления с целью оказания содействия деликатному процессу организационного изменения и обеспечения его длительного действия. В их число входили:

a) индивидуальные показатели работы и подотчетность (больше внимания качеству проекта, а не стоимости "постановленных" проектов в долларах);

b) организационные показатели и подотчетность (только на основании глубокой и самостоятельной оценки результатов при разработке будущих программ и бюджетов);

c) оптимальное использование ресурсов (разработка стабильных программ совместной работы с банками развития и другими финансовыми учреждениями, а также содействие развитию перспективных доходных центров в рамках ЮНИДО, таких, как предназначенные для продажи публикации и специализированные компьютерные модели);

d) эффективная реакция на изменяющиеся условия (тщательный анализ и постоянная адаптация квалификации специализированного персонала ЮНИДО, деятельности и ограниченных ресурсов к меняющимся, более сложным и срочным потребностям развивающихся стран).

90. Секретариат ЮНИДО активно продолжает этот процесс организационной реформы в диалоге с государствами-членами. В докладе в конце 1990 года Генеральный директор представил дополнительные предложения в свете внешней ситуации для ЮНИДО, долгосрочных целей и меняющейся роли, в частности ее связей в области сотрудничества и финансирования. Он выделил задачи, связанные с созданием простой и четкой струкры ЮНИДО; более четкой ориентацией на страну; целенаправленной технической экспертизой в оперативно-самостоятельных подразделениях; повышением качества итоговой работы; и комплексными пакетами услуг посредством более активной коллективной работы. Он сделал вывод о том, что новая структура будет способствовать усилению дисциплины в деятельности ЮНИДО по промышленному развитию, повысит эффективность и будет прививать чувство большей индивидуальной ответственности 32/.

IV. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ ИНВЕСТИРОВАНИЯ И ПОДГОТОВКИ ПРОЕКТОВ

91. Большинство учреждений системы Организации Объединенных Наций в течение многих лет занимаются деятельностью в области инвестирования и подготовки проектов, однако нередко делают это в довольно общей форме и в незначительных масштабах. Подобная ситуация, по-видимому, изменяется. Объем указанных видов деятельности постепенно возрастает. Учреждения более внимательно изучают широкие возможности для более эффективного технического сотрудничества, которое они могут предложить. Кроме этого, все более активное участие международных финансовых учреждений в этой области создает, с одной стороны, проблемы конкуренции, а с другой - возможности сотрудничества. В данной главе содержится резюме последних инициатив и оценок четырех организаций, а также меняющейся роли Всемирного банка.

A. ФАО

92. За последние 25 лет Инвестиционный центр ФАО способствовал разработке 750 проектов капиталовложений в сельскохозяйственный сектор, которые обеспечили основу для инвестиций в размере 34 млрд. долл. США в 108 странах. Основная функция Центра заключается в оказании помощи развивающимся странам в разработке проектов инвестирования, которые привлекут финансовые ресурсы. Около 100 специалистов и 40-50 консультантов ежегодно занимаются более чем 100 проектами. Страны-получатели не несут никаких расходов в связи с этими услугами, которые распределяются между ФАО и 15 многосторонними финансовыми институтами. В 1988 году общий бюджет Центра в размере почти 20 млн. долл. США был составлен из средств регулярного бюджета ФАО (9,6 млн. долл. США), взноса Всемирного банка (8,2 млн. долл. США) и других учреждений (2,6 млн. долл. США).

93. Около 60% персонала Инвестиционного центра работает в Программе сотрудничества ФАО/Всемирного банка, которая началась в 60-е годы с работы "группы специалистов высокого класса". Расходы распределяются приблизительно следующим образом: 75% - Всемирный банк и 25% - ФАО. После его крупной реорганизации в 1987 году Банк пересмотрел и вновь подтвердил в 1989 году свои долгосрочные обязательства в отношении этой программы: ожидается, что Программа сотрудничества будет продолжать в будущем подготовку около 30% возрастающего количества проектов Банка и МАР в области сельского хозяйства. Работа в рамках другой программы Центра - Программы содействия инвестированию (ПСИ) - осуществляется совместно со всеми другими многосторонними учреждениями, осуществляющими финансирование в области сельского хозяйства, в первую очередь МФСР и Африканским банком развития, как правило в том, что касается инвестиционных проектов меньших масштабов в наиболее бедных странах.

94. В обзоре ФАО в 1989 году 33/ был сделан вывод о том, что Инвестиционному центру приходилось приспосабливаться в течение ряда лет к многочисленным существенным изменениям, в частности возрастающему потенциалу на страновом уровне и меняющимся подходам к сфере кредитования (развитие сельских районов в 70-е годы, структурная корректировка в 80-е годы и более значительное внимание, уделяемое в настоящее время совместным предприятиям и частному сектору). Подготовленные Центром оценки почти 70 проектов 70-х годов показали также, что наиболее серьезные проблемы прошлых проектов заключались в институциональной слабости, слишком жестких сроках, чрезмерно оптимистичных предварительных обзорах и прогнозах, а также заниженных оценках расходов. Для решения этих проблем Центр работает вместе с МФСР в направлении совершенствования методов подготовки проектов, большей гибкости проектных разработок, усиления аналитических методов и оценок имеющихся возможностей, а также повышения объема участия в проектах и, следовательно, обязательств со стороны правительств и заинтересованных сторон.

B. ПРООН

95. Предшественник ПРООН - Специальный фонд - был учрежден в 1959 году главным образом для подготовки проектов, которые привлекут инвестиции. В 60-е годы произошло резкое увеличение количества предынвестиционных проектов и объема инвестиционных обязательств, однако затем, в 70-е годы, они значительно сократились. В 1980 году сэр Роберт Джексон подготовил доклад, содержащий анализ данной проблемы и многочисленные рекомендации по совершенствованию последующего инвестирования 34/. Работая совместно с правительствами, специализированными учреждениями и институтами в области финансирования и развития, ПРООН стремилась затем усилить контроль за более широкомасштабной предынвестиционной и связанной с инвестициями деятельностью; создать отдел развития инвестирования и другие подразделения для координации и активизации этой работы; разработать комплексные курсы профессиональной подготовки вместе с многосторонними банками, которые способствовали повышению квалификации в области предынвестиционной деятельности 300 должностных лиц; а также разрабатывать "зонтиковые" проекты, группирующие предынвестиционные проекты более ответственным и гибким образом.

96. Даже несмотря на уменьшение объема внешних и внутренних ресурсов финансирования, в большинстве развивающихся стран в 80-е годы общий объем инвестиционных обязательств, связанных с предынвестиционными и другими проектами ПРООН, постоянно возрастал и составил в целом в период 1980-1987 годов почти 70 млрд. долл. США. Главными источниками этих обязательств являлись сами развивающиеся страны (29 млрд. долл. США, хотя из национального частного сектора поступило только 3 млрд. долл. США), группа Всемирного банка (12 млрд. долл. США), другие многосторонние источники (9 млрд. долл. США), правительства-доноры (8,2 млрд. долл. США) и другие частные источники (только 1,6 млрд. долл. США, однако эта цифра удвоилась с 1980 по 1986 годы) 35/. Должностные лица ПРООН полагают, однако, что в случае совместных усилий существует все же значительный потенциал для выявления хороших инвестиционных возможностей из числа 20 000 многосторонних проектов технического сотрудничества во всем мире, которые завершены или находятся в стадии осуществления, а также для лучшего освещения аспектов инвестирования в новых проектных разработках.

97. Подобно ФАО, ПРООН занималась также вопросам расширения деятельности в области разработки проектов. Она создала в 1985 году небольшой экспериментальный механизм разработки проектов и в 1988 году расширила его. В обзоре ПРООН 1990 года содержался вывод о том, что расширенный механизм, который осуществил 211 миссий (главным образом, для разработки проектов, особенно комплексных и технически трудных) дал значительный эффект мультипликации: при расходах в 4,5 млн. долл. США на осуществление миссий ожидается отдача в виде ориентировочного планового показателя бюджетов в размере 230 млн. долл. США. Данный механизм повысил гибкость и усилил стимулы для новых подходов, поскольку миссии можно быстро проводить на местах, они могут полагаться на независимых консультантов, поощрять дополнительное финансирование третьими сторонами и поддерживать рассмотрение рискованных и новаторских проектов (иногда отказ от них по соображениям экономии) 36/.

98. Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций (ФКРООН) - это учреждение по разработке и финансированию проектов, обеспечивающее льготное финансирование инвестиционных проектов (средний объем 1,5 млн. долл. США) главным образом в развитых странах, которое может явиться результатом предынвестиционной деятельности ПРООН и прокладывать в свою очередь дорогу для более крупных инвесторов. Поскольку ФКРООН подчеркивает значение ориентации

на низовые учреждения, местные возможности и участие в его проектах, они, как правило, осуществляются местными учреждениями. В то же время он все более широко привлекает международные НПО и в некоторых случаях использует также специализированную или двустороннюю экспертизу, а также многостороннее и двустороннее совместное финансирование 37/.

C. ЮНИДО

99. ЮНИДО занимается мобилизацией ресурсов для промышленного инвестирования с конца 60-х годов, однако в течение последних нескольких лет она приложила значительные усилия для оценки и переориентации этой деятельности. Осуществлением данной программы занимается Отдел промышленного инвестирования в Вене. Он ведет поиск финансовых, технических, управленческих и других ресурсов с тем, чтобы дать возможность местным спонсорам и иностранным партнерам осуществлять проекты в области выпуска промышленной продукции посредством выявления, разработки и поощрения подобных проектов. В 1990 году он успешно завершил 170 проектов инвестирования. Программа включает девять Служб содействия инвестированию, финансируемых правительствами принимающих стран, и Информационную систему об источниках содействия инвестированию (ИССИ), которая обеспечивает компьютеризованную информацию о проектах инвестирования, партнерах и финансовых и аналогичных учреждениях.

100. В докладе Генерального директора 1988 года содержался анализ развития, статуса и стоимости программы промышленного инвестирования. Генеральный директор отмечал, что ЮНИДО необходимо более тесно координировать свою деятельность с другими учреждениями по содействию инвестированию в целях оптимального использования своих собственных ограниченных ресурсов и разработки новых методов установления контактов с потенциальными партнерами. В будущих программах необходимо уделять больше внимания подготовке местных предпринимательских и управленческих кадров, сочетать предынвестиционную деятельность с работой по поощрению инвестирования, а также оказывать содействие спонсорам проектов из развивающихся стран в разработке стратегии маркетинга. ЮНИДО будет также стремиться укрепить свою систему координационных пунктов в развивающихся странах, а также повысить гибкость реагирования с тем, чтобы разрабатывать и осуществлять комплексные целевые программы промышленного инвестирования 38/.

101. В 1990 году ЮНИДО провела тщательную оценку своей деятельности в области промышленного инвестирования. В ней отмечалось, что ЮНИДО является единственной из многочисленных международных организаций в области промышленного инвестирования, характеризуемой все более активной конкуренцией. Однако ЮНИДО обладает сравнительными преимуществами: многочисленные контакты с потенциальными партнерами во всем мире и наличие информации о них, услуги по субсидируемым ценам, в которых мелкомасштабные предприниматели испытывают острую нужду, роль беспристрастного брокера, опыт в создании и совершенствовании учреждений, содействующих инвестированию в развивающихся странах, а также возможность осуществления предынвестиционных исследований. В то же время деятельности ЮНИДО мешали ограниченные ресурсы, часто неясные модели финансирования и основная ответственность за более сложные мелкомасштабные проекты промышленного инвестирования, обычно объемом менее 5 млн. долл. США.

102. Доклад предназначался для доноров, получателей помощи и должностных лиц ЮНИДО, принимающих решения в области политики, поскольку в нем содержится анализ этих сравнительных преимуществ и недостатков в целях более четкого определения конъюнктурного положения ЮНИДО, а также тех услуг, которые она

может успешно обеспечить. В докладе давалась оценка общих достижений ЮНИДО в сопоставлении с поставленными задачами, определялись критические факторы, оказывающие отрицательные влияния на ее деятельность, анализировалась целесообразность программ и выдвигались предложения об улучшении деятельности и новых подходах. В нем отмечалась, в частности, необходимость более четкого определения клиентов программы, лучшего использования системы всемирных контактов, укрепления систем связи, перегруппировки необходимых ресурсов и специалистов. Прежде всего ЮНИДО необходимо добиться признания ее программы инвестирования и услуг в качестве уникальной возможности обеспечения высокого качества и избирательности, что поможет расширить сотрудничество с международными и национальными учреждениями по финансированию развития 39/.

D. МОТ

103. В последние годы долгосрочная, связанная с инвестированием деятельность МОТ постоянно изменялась, с тем чтобы соответствовать меняющимся потребностям стран-членов, появлению банков развития в качестве важных партнеров, совместным многосекторальным проблемам и более тесным связям между капиталовложениями и техническим сотрудничеством. Отдел содействия техническому сотрудничеству в Департаменте по вопросам технического сотрудничества занимается координацией функций по продвижению, связям и контролю МОТ для всех внешних источников финансирования, включая ПРООН: многосторонних доноров, Европейских сообществ, Всемирного банка, региональных и субрегиональных банков развития и НПО. (См. полный анализ деятельности в области оперативной связи МОТ с Всемирным банком в части I, глава VII.)

104. Основными задачами связанной с инвестированием деятельности МОТ является оказание содействия развивающимся странам для получения помощи в области капиталовложений от международных финансовых учреждений путем определения и подготовки соответствующих проектов; консультативная помощь в определении соответствующего сочетания финансовой и технической помощи с тем, чтобы дать возможность правительствам-заемщикам эффективно использовать эти ресурсы; и оказание влияния на кредитную политику финансовых учреждений в области людских ресурсов и другие проблемы социального развития, представляющие особый интерес для МОТ.

105. Реализация этих задач осуществляется посредством диалога с банками развития, консультаций со странами-членами, предынвестиционной деятельности и систематической работы с проектами технического сотрудничества после инвестирования, а также участия в проектных циклах банков развития. По состоянию на декабрь 1990 года МОТ предоставляла техническую помощь и услуги, связанные с поставками оборудования по 106 проектам, финансируемым банками развития стоимостью порядка 77 млн. долл. США при параллельном дополнительном финансировании ПРООН в размере 11 млн. долл. США. МОТ ежегодно участвует в подготовке определения почти 50 проектов или миссий банков развития по проведению экспертизы, а также осуществляет контроль за осуществлением более 100 проектов, находящихся в стадии разработки.

106. В число обязанностей небольшого Отдела по вопросам предынвестиционной и инвестиционной деятельности, работающего при поддержке персонала по связям в Вашингтоне, Абиджане и Маниле, координационных пунктов в региональных представительствах МОТ и крупных технических подразделений, входит:

а) контроль за программами инвестирования Всемирного банка и других международных финансовых учреждений, а также выявление конкретных возможностей для сотрудничества в области политики, программ, проектов и обслуживания;

b) своевременное оповещение финансовых учреждений о предоставляемых МОТ услугах и имеющихся знаниях, а подразделений МОТ в штаб-квартире и на местах - о деятельности финансовых учреждений;

c) разработка в масштабе МОТ рамок политики для осуществления предынвестиционной и инвестиционной деятельности и сотрудничества с банками и фондами развития;

d) обеспечение административной и технической помощи, консультирования, брифингов и программ профессиональной подготовки для персонала и подразделений МОТ по вопросам связанной с инвестированием деятельности, а также по вопросам операций, процедур и деятельности банков развития.

107. Должностные лица МОТ считают, что существует все еще значительный потенциал для расширения сотрудничества между МОТ и банками развития в области содействия инвестированию и последующей деятельности как в рамках кредитных программ, так и отдельных проектов. Они также полагают, что можно достичь значительных результатов посредством межучрежденческого сотрудничества и систематических консультаций между отделами инвестирования различных учреждений системы Организации Объединенных Наций по вопросам подходов и условий участия в проектах, финансируемых банками развития. Это потребует, однако, гораздо большего объема подготовительной работы с государствами-членами и банками развития для расширения их информированности и содействия более позитивному отношению к многодисциплинарному подходу и опыту этих учреждений. Для этого также потребуется обеспечение учреждениями быстрой, взаимосвязанной и гибкой коллективной работы и технических услуг 40/.

E. ВСЕМИРНЫЙ БАНК

108. Этап подготовки проектного цикла является именно тем этапом, на котором обращаются к Всемирному банку для предоставления технической помощи его заемщикам. В этой связи Банк создал в 1975 году Механизм подготовки проектов (МПП), чтобы расширить возможности заемщиков по завершению подготовки проекта, а также оказать содействие подразделениям, отвечающим за подготовку или осуществление проектов 41/.

109. Этот Механизм стал важным элементом подготовки проектов развития во всем мире. В 1987 году Банк провел обзор своей деятельности и запросил о расширении своих полномочий в области чистых обязательств в объеме 155 млн. долл. США, на что было получено согласие Правления. В период с 1975 по 1988 (календарные) годы Механизм утвердил 674 займа, из которых 80% (541 займ) были связаны с кредитами Международной ассоциации развития (МАР).

110. С 1985 года объем использования Механизма резко возрос (отчасти из-за роста объема одобренных МАР кредитов) - от 48 займов в тот год до 92 в 1988 году, а затем сократился до 60 в 1989 году. Его деятельность сосредоточена в африканском регионе (79,5% всех займов в 1984-1988 годах), Латинской Америке и Карибском бассейне (10,4%). Основными секторами в этот период являлись сельское хозяйство (29%), а также техническая помощь и перевозки (10%).

111. В 1981 году был также создан Механизм разработки проектов для стран Карибского бассейна, при этом 4,5 млн. долл. США были предоставлены ПРООН и другими многосторонними и двусторонними источниками. Работой Механизма руководил Всемирный банк, однако практическое управление им является

обязанностью Международной финансовой корпорации (МФК). Кроме этого, в 1985 году был создан Механизм по подготовке специальных проектов, с тем чтобы оказать содействие странам Африки к югу от Сахары, которые соответствуют требованиям МАР, в финансировании подготовительной деятельности, включая подготовку проектных предложений о финансировании другими донорами, которую невозможно финансировать из других источников. Займы в рамках этого Механизма предоставляются на безвозвратной основе, и возврат денежных средств требуется только в том случае, если Банк финансировал результаты проекта в течение 5 лет после утверждения займа. В 1986 году они достигли наивысшего уровня в 5 млн. долл. США и составили 3,9 млн. долл. США в 1989 году.

Сноски/Библиография

Глава II

1/ Services provided by the Technical Co-operation Equipment and Subcontracting Branch (EQUIPRO) of the ILO, International Labour Office, Geneva.

2/ "Action Plan for Africa", brochure, World Food Propramme, Rome, and "1990 food aid review", World Food Programme, Rome.

3/ "Roles of food aid in structural and sector adjustment", WFP document WFP/CFA: 23/5 Add. 1 of 3 April 1987.

4/ "Project Ghana 3273: Assistance to mitigate structural adjustment effects in the social sector", WFP document WFP/CFA: 26/2-A (ODW) Add. 2 of 10 October 1988.

5/ Food aid in Africa: An agenda for the 1990s: A joint study by the World Bank and the World Food Programme, Washington, DC, and Rome, May 1991.

6/ A user's manual for SMART (Software for market analysis and restrictions on trade): A co-operative project of UNCTAD and the World Bank supported by UNDP, December 1989, Geneva and Washington.

7/ Debt management and the developing countries; A report to the UNDP by an independent group of experts, July 1989.

8/ Human development report 1990, published for the UNDP by Oxford University Press, Oxford and New York, 1990.

9/ Human development report 1991, published for the UNDP by Oxford University Press, Oxford and New York, 1991.

10/ "An evaluative assessment of the technical co-operation activities of the International Maritime Organization in relation to maritime training", Joint Inspection Unit, JIU/REP/89/3 of March 1989, Chapter VII, "Inter-agency co-ordination".

11/ "Report of the United Nations High Commissioner for Refugees", ECOSOC document E/1990/60 of 18 May 1990.

12/ "Partners in development: NGOs, UNDP, UN Agencies, Governments: Helping people help themselves", UNDP pamphlet, Division for NGOs, New York.

13/ "Сотрудничество Программы развития Организации Объединенных Наций с неправительственными и низовыми организациями: Доклад Администратора", документ ПРООН DP/1990/25 от 18 января 1990 года.

14/ Nuclear strategies in food and agriculture: 25 years of progress, 1964-1989, Joint FAO/IAEA Division of Nuclear Techniques in Food and Agriculture, Vienna, September 1989.

15/ Guidelines on external financial resource mobilization for health in the region of the America, Pan American Health Organization, 1986.

16/ Funding for health projects: A guide to American private foundations, Pan American Health Organization, Washington D.C., August 1988.

17/ "Роль и функции Управления по обслуживанию проектов: Доклад Администратора", документ ПРООН DP/1989/75 от 4 мая 1989 года.

18/ "Обзор опыта, накопленного в области предоставления управленческих услуг: Доклад Администратора", документ ПРООН DP/1990/67 от 13 апреля 1990 года.

19/ "Development challenges for the 1990s: Programme on management of field co-ordination for senior UN-system representatives", ILO Turin Centre, Turin, Italy.

Глава III

20/ "Роль Программы развития Организации Объединенных Наций в 90-е годы: Элементы стратегии финансирования Программы развития Организации Объединенных Наций: Доклад Администратора", документ ПРООН DP/1990/20 от 4 мая 1990 года.

21/ "Осуществление проектов правительствами: Доклад Администратора", документ ПРООН DP/1990/33 от 14 мая 1990 года.

22/ "Выполнение на национальном уровне: Доклад Администратора", документ ПРООН DP/1991/23 от 13 мая 1991 года.

23/ "Доклад Группы экспертов об изучении новых договоренностей о вспомогательных расходах учреждений и связанных с ними вопросов", документ ПРООН DP/1990/9 от 21 декабря 1989 года.

24/ "Вспомогательные расходы учреждений: Доклад Администратора", документ ПРООН DP/1990/7 от 24 января 1991 года, и

"Новые процедуры в отношении вспомогательных расходов: Доклад Администратора", документ ПРООН DP/1991/25 от 20 мая 1991 года.

25/ Решения Совета управляющих ПРООН, приведенные в вышеуказанных пунктах, содержатся в следующих документах:

"Совет управляющих Программы развития Организации Объединенных Наций: Доклад ... тридцать седьмой сессии", документ ЭКОСОС E/1990/29, 1990 год (содержит решения 19/14 "Элементы стратегии финансирования Программы развития Организации Объединенных Наций"; 90/21 "Выполнение на национальном уровне"; и 90/26 "Вспомогательные расходы учреждений" (все документы от 22 июня 1990 года), и

"Совет управляющих ПРООН: Доклад ... тридцать восьмой сессии", документ ЭКОСОС E/1991/34, 1991 год (содержит решения 91/27 "Национальное исполнение" от 21 июня 1991 года; 91/31 "Эффективность программирования" от 25 июня 1991 года; и 91/32 "Новые процедуры в отношении вспомогательных расходов" от 25 июня 1991 года).

26/ Review of certain aspects of FAO's goals and operations: Views and comments of the Director-General, Report of the Programme and Finance Committees, and Appendices, FAO document C 89/21 and Supp. 1 of October 1989.

27/ Report of the Conference of FAO, Twenty-fifth session, Rome, 11-29 November 1989, FAO document C 89/REP, paragraphs 198-241.

28/ "Обзор деятельности ЮНКТАД по оказанию технической помощи и ее финансированию: Деятельность ЮНКТАД в области технического сотрудничества: Доклад секретариата ЮНКТАД"; Совет по торговле и развитию, Рабочая группа по среднесрочному плану и бюджету по программам, документ TD/B/WP/52 от 3 декабря 1987 года.

29/ "Будущая роль внешних сношений ЮНИСЕФ", Правление, документ E/ICEF/1990/L.4 от 5 марта 1990 года.

30/ "ЮНИСЕФ и система Организации Объединенных Наций: Повестка дня межучрежденческих действий", Правление, документ E/ICEF/1990/L.8 от 6 марта 1989 года, и

"ЮНИСЕФ и оперативная деятельность системы Организации Объединенных Наций: Обновленные данные на 1990 год", Правление, документ E/ICEF/1990/L.8 от 16 марта 1990 года.

31/ "Management review of the organizational and staff structure of UNIDO", UNIDO document IDB.5/9 and PBC.5/15 of 15 March 1989, and Add.1, "Comments of the Director-General" of 30 March 1989.

32/ "Organizational and staff structure of UNIDO: Report by the Director-General", UNIDO document IDB.7/33 of 19 October 1990.

Глава IV

33/ Review of field programmes 1988-1989, Chapter 3, "Promoting agricultural investment", FAO document C 89/4, Twenty-fifth session, July 1989.

34/ "UNDP and pre-investment", March 20, 1980.

35/ "Pre-investment activities: Report of the Administrator", UNDP document DP/1988/25 of 25 March 1988, and

"Follow-up investment to UNDP pre-investment projects in the 1980s", Investment Development Office, UNDP, July 1989.

36/ "Механизм разработки проектов: Доклад Администратора", документ ПРООН DP/1990/35 от 16 марта 1990 года.

37/ "Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций: Доклад Администратора", документ ПРООН DP/1989/52 от 18 апреля 1989 года, и

"UNCDF: It makes a difference", UNCDF/UNDP brochure, May 1988.

38/ "Ежегодный доклад о деятельности организации, включая: Программу промышленного инвестирования: Доклад Генерального директора", документ ЮНИДО IDB.4/33 от 21 сентября 1988 года.

39/ "Report on the evaluation of the industrial investment activities of UNIDO", ODG. of 21 January 1991.

40/ "ILO activities in pre-investment and investment-related fields", Information Note, Investment Unit, ILO, Geneva, February 1988, and

"Программа и бюджет на 1992-1993 годы: Предложения Генерального директора", "Основная программа 150: Программирование и координация технического сотрудничества", документ МОТ GB.249/PFA/7/1, Женева, декабрь 1990 года.

41/ См. The World Bank annual report, "Bank activities - Technical assistance" each year, World Bank, Washington D.C.