



**Исполнительный совет
Программы развития
Организации Объединенных
Наций, Фонда Организации
Объединенных Наций в области
народонаселения и Управления
Организации Объединенных
Наций по обслуживанию проектов**

Distr.: General
15 November 2018
Russian
Original: English

Первая очередная сессия 2019 года
21–25 января 2019 года, Нью-Йорк
Пункт 2 предварительной повестки дня
Оценка

**Оценка оказываемой ПРООН поддержки деятельности
по сокращению масштабов нищеты в наименее
развитых странах**

Резюме

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Стр.</i>
I. Справочная информация	2
II. Сфера охвата и масштабы программ ПРООН.	2
III. Основные выводы	5
IV. Заключение	15
V. Рекомендации	21



I. Справочная информация

1. Независимое управление оценки ПРООН (НУО) провело оценку вклада ПРООН в усилия по сокращению масштабов нищеты в наименее развитых странах (НРС). Эта оценка является частью среднесрочного плана НУО (DP/2018/4), утвержденного Исполнительным советом на первой очередной сессии 2018 года. Оценка, представляемая Исполнительному совету на первой очередной сессии 2019 года, будет содействовать разработке общеорганизационных программных стратегий по борьбе с нищетой и устойчивому развитию и будет укреплять подотчетность ПРООН перед глобальными и национальными партнерами по процессу развития, включая Исполнительный совет.

2. По просьбе Исполнительного совета данная оценка стала продолжением предыдущей оценки вклада ПРООН в дело борьбы с нищетой, проведенной НУО в 2013 году (DP/2013/3). Был также рассмотрен программный отклик ПРООН на дальнейшие обсуждения и решения Исполнительного совета касательно последующей деятельности по итогам оценки 2013 года. В ходе нынешней оценки, однако, главное внимание было уделено НРС как одной из главных областей поддержки, оказываемой ПРООН, с тем чтобы позволить провести более глубокий анализ стран, находящихся в схожем экономическом положении, в которых ПРООН является одним из главных источников поддержки, и принять во внимание факторы, связанные с выходом стран из категории НРС. Кроме того, в 2019 году НУО займется оценкой деятельности ПРООН по составлению и выполнению программ в странах со средними уровнями доходов.

3. В ходе оценки был проанализирован вклад страновых программ и глобальных и региональных программ в сокращение масштабов нищеты по пяти направлениям деятельности ПРООН по оказанию поддержки, а именно: всеохватный экономический рост и занятость; экономическое развитие на местном уровне; устойчивые источники средств к существованию; активизация экономической деятельности на ранних этапах восстановления; и учет целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия/целей в области устойчивого развития. Оценкой были охвачены все НРС в Африке, Азии и Тихоокеанском регионе, среди арабских государств и Гаити в Карибском бассейне. Для целей сравнительного анализа были включены программы в странах, перешедших в категорию стран со средними уровнями доходов в период с 2010 года.

4. В ходе оценки были проанализированы страновые программы ПРООН и глобальные и региональные программы и проекты в период с 2014 по 2017 год. Анализ включал позиционирование поддержки ПРООН, оказываемой НРС; вклад ПРООН в развитие национального потенциала по сокращению масштабов нищеты; ее мобилизующую роль в том, что касается международного сотрудничества и усилий Организации Объединенных Наций по достижению результатов в области устойчивого развития; и достигнутый ПРООН прогресс в выполнении ее обязательств по расширению сотрудничества с частным сектором.

II. Сфера охвата и масштабы программ ПРООН

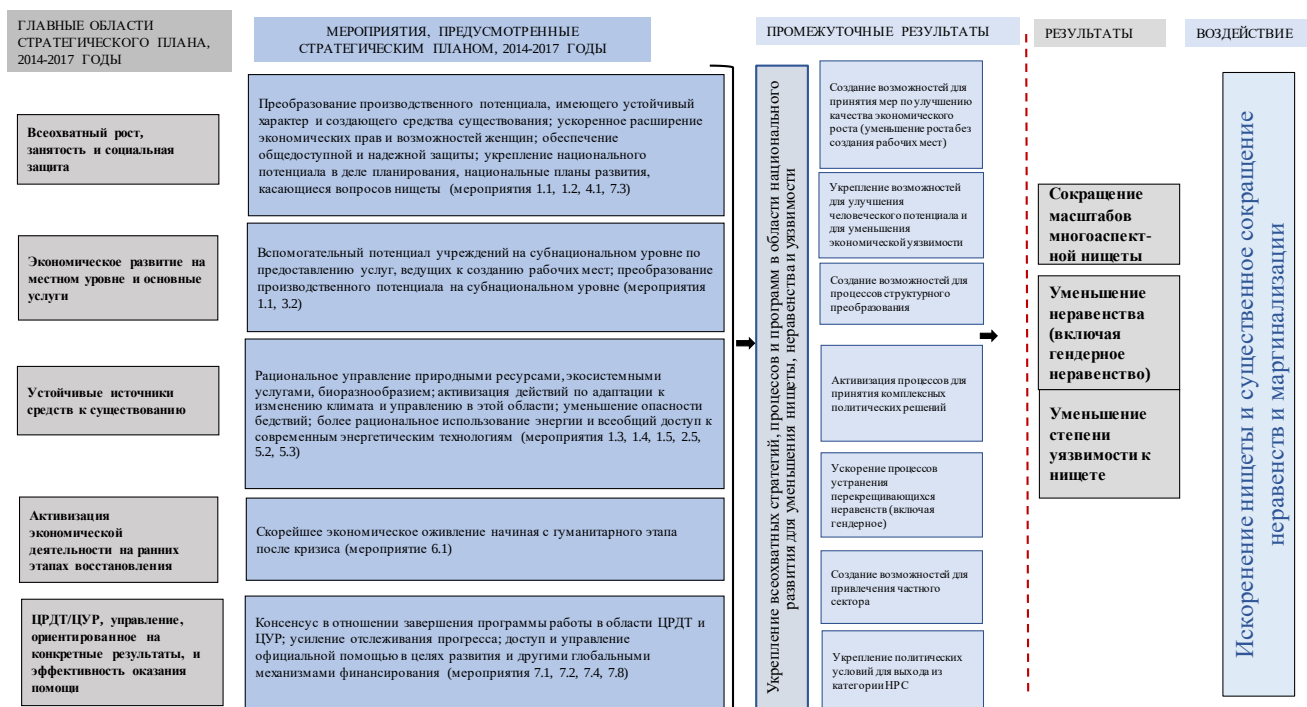
5. Стратегический план на 2014–2017 годы был нацелен на оказание странам осуществления программ содействия в разработке и реализации направлений развития, в рамках которых могут быть решены взаимосвязанные проблемы нищеты, неравенства и социального отчуждения одновременно с преобразованием производственного потенциала, недопущением необратимого истощения социального и природного капитала и снижением рисков, обусловленных

потрясениями¹. Одним из существенных изменений в общеорганизационном планировании, изложенным в этом Стратегическом плане, было объединение двух отдельных областей работы — сокращения масштабов нищеты и защиты окружающей среды — в одну область в рамках устойчивого развития. Хотя все инициативы в этом плане предназначались для того, чтобы отвечать интересам малоимущих и устранять неравенство, программная область «Направления устойчивого развития» делала это наиболее полным образом.

6. В Стратегическом плане было отмечено, что предлагаемые концепция, ориентировочные результаты и области работы актуальны для всех стран осуществления программ, в которых работает ПРООН, хотя и в разных сочетаниях и с различной степенью приоритетности. Поэтому программные области, обозначенные как «глобальное предложение», также позволяют ПРООН принимать подход, ориентированный на решение конкретных проблем, вместо подхода, основанного на практике, к удовлетворению потребностей и осуществлению приоритетов в области развития. ПРООН имеет программы во всех 47 НРС (странах на пути развития и странах, пострадавших от конфликтов) и не считает необходимым иметь какую-то четко обозначенную стратегию для НРС, поскольку страновые программы учитывают национальные контексты и приоритеты. Осуществляемая Стамбульская программа действий наметила конкретные задачи для некоторых учреждений системы Организации Объединенных Наций, включая ПРООН, и большинство из этих задач совпадают с областями поддержки ПРООН.

Диаграмма

Программный подход ПРООН к сокращению масштабов нищеты: теория изменений



¹ DP/2013/40.

7. Если брать семь конечных результатов Стратегического плана на 2014–2017 годы, то главными направлениями программ ПРООН по сокращению масштабов нищеты и обеспечению устойчивых источников средств к существованию являются следующие (см. диаграмму для иллюстрации ключевых программных направлений):

а) всеохватный экономический рост, занятость и социальная защита: стратегия ПРООН имела целью поддержку преобразования производственного потенциала для создания источников получения доходов путем укрепления человеческого потенциала, уменьшения экономической уязвимости и создания сетей безопасности в интересах обеспечения устойчивости к экономическим и социальным потрясениям. Она была нацелена на достижение поэтапного прогресса в направлении обеспечения всеобщего доступа к социальной защите, повышения транспарентности и снижения затрат на системы социального обеспечения, повышения адресности не носящих универсальный характер программ выплаты пособий и улучшения охвата, качества и стоимости социальных услуг;

б) устойчивые источники средств к существованию: программы защиты окружающей среды, рационального управления природными ресурсами и адаптации к изменению климата в рамках устойчивого развития включают уделение большого внимания обеспечению средств существования;

в) экономическое развитие на местном уровне: хотя часть инициатив, касающихся экономического развития на местном уровне, относились к программам инклюзивного и эффективного демократического государственного управления как части усилий по поддержке институтов местного управления, также имелись масштабные программы по этой тематике в рамках области, охватывающей направления устойчивого развития;

г) оживление экономики в контексте кризисов: инициативы ПРООН в области восстановления и реконструкции после конфликтов и после стихийных бедствий в целях оживления экономики были нацелены на улучшение возможностей получения средств к существованию на уровне домохозяйства и общины и на укрепление связи между восстановлением после кризиса и переходом к развитию;

е) всесторонний учет целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия/целей в области устойчивого развития: поддержка планов национального развития, макроэкономической политики, измерения и мониторинга показателей развития и нищеты на уровне стран и программы повышения эффективности помощи дополняют усилия по борьбе с нищетой. Принимая во внимание ее мандат на поддержку, всесторонний учет обоих наборов целей и отчетность о прогрессе являются одной из областей взаимодействия ПРООН.

8. ПРООН выделяет значительную долю своих регулярных ресурсов для НРС. Из общего объема регулярных ресурсов в 1,5 млрд долл. США, полученных ПРООН за последние четыре года, 60 процентов предназначались для НРС, и 51 процент из них были выделены на цели сокращения масштабов нищеты.

9. В течение периода 2014–2017 годов расходы по программам ПРООН составляли в среднем 4,3 млрд долл. США в год и увеличились до 4,5 млрд долл. США в 2017 году. Расходы на цели борьбы с нищетой в НРС за тот же период составили 2,17 млрд долл. США, что равнялось 41 проценту от общего портфеля для НРС (474 млн долл. США в виде регулярных ресурсов и 1698 млн долл. США в виде других ресурсов). Что касается распределения между регионами, то самый большой объем расходов приходился на Африку (62 процента от 2,17 млрд долл. США), за которой следовали Азия и Тихоокеанский регион (24 процента) и арабские государства (12 процентов).

10. Из пяти направлений программной деятельности, которые были охвачены оценкой, оживление экономики в странах, пострадавших от конфликта, является самой крупной областью усилий по борьбе с нищетой, а затем следуют устойчивые источники средств к существованию (см. таблицу). Следует указать на то, что в случае Глобального экологического фонда (ГЭФ) и Зеленого климатического фонда (ЗКФ) оценка включала только проекты с большим компонентом, посвященным средствам существования.

Таблица

Расходы в разбивке по ключевым направлениям поддержки в деле сокращения масштабов нищеты
(В млн долл. США)

Ключевые направления программ по сокращению масштабов нищеты	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	Всего	% расходов
Всеохватный экономический рост, занятость и социальная защита	82	84	78	80	324	15%
Экономическое развитие на местном уровне и основные услуги	55	65	93	195	408	19%
Устойчивые источники средств к существованию (как компонент программ в области окружающей среды, общей оценки по стране, уменьшения опасности бедствий, энергетики)	142	139	158	182	620	29%
Активизация экономической деятельности на ранних этапах восстановления	161	192	135	210	697	32%
Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия/цели в области устойчивого развития, эффективность помощи, управление, ориентированное на конкретные результаты (УОР)	37	40	26	21	123	6%
Итого	478	520	488	687	2 172	

Примечание: Компонент экономического развития на местном уровне и предоставления услуг включает проекты общинного развития в Мьянме, Непале, Сенегале и Того, а также проект по проблемам городской нищеты в Бангладеш. Направление, охватывающее цели, эффективность помощи и УОР, не включает расходы, связанные с национальными стратегиями развития и поддержкой политики.

III. Основные выводы

11. В настоящем разделе представлено резюме выводов по итогам оценки по всем проанализированным программным темам.

A. Поддержка выхода из категории НРС

12. Хотя ПРООН не имеет специальной стратегии, посвященной Стамбульской программе действий, тематические области Стратегического плана на 2014–2017 годы в совокупности нацелены на устранение ключевых факторов, порождающих нищету и неравенство, и являются актуальными для всех стран

осуществления программ, включая НРС. ПРООН имеет программы во всех 47 НРС (31 в Африке, 12 в Азии и Тихоокеанском регионе, 3 среди арабских государств и 1 в Карибском бассейне). Страновые программы ПРООН демонстрируют вклад в достижение результатов, предусмотренных в Программе действий, таких как стратегии смягчения последствий кризисов и укрепления жизнестойкости, адаптация к изменению климата, мобилизация ресурсов для ЗКФ, благое управление, гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин.

В. Формулирование политики и укрепление институционального потенциала

13. Оказываемая ПРООН поддержка в деле анализа политики в нескольких НРС позволила сформулировать соответствующие стратегии, подкрепляемые людьми и всеохватным подходом, ориентированным на источники средств к существованию. Взаимодействие в сфере политики охватывало широкий спектр направлений политики, планов и стратегий по укреплению производственного потенциала в интересах бедных и структурному преобразованию. Вклад ПРООН более заметен в деле создания головных учреждений и укрепления институционального потенциала в целях устранения кардинальных пробелов в работе. Правительственные партнеры высоко оценивали способность ПРООН эффективно откликаться на широкий спектр потребностей в поддержке институционального потенциала, привлекая международных экспертов для усиления кадрового потенциала, мобилизуя доноров для многостороннего финансирования операций и заказывая аналитические исследования. Можно привести несколько примеров того, как ПРООН способствовала укреплению потенциала ведущих учреждений, играющих непосредственную роль в выработке политики и практических действий в интересах бедных.

14. Результаты оказания политической поддержки трудно установить в изоляции, поскольку успехи в этой области зависели от дополняющих секторальных планов действий и ассигнования средств на цели реализации политики, а это часто не входило в сферу поддержки со стороны ПРООН. Хотя взаимодействие ПРООН в области политики зависело от спроса и часто определялось способностью национальных учреждений к освоению средств, есть области, в которых ПРООН могла бы действовать более инициативно, обосновывая национальную политику путем обращения к опыту своих общинных проектов.

С. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия/цели в области устойчивого развития

15. ПРООН возглавила концептуальную проработку рамочной программы в области интеграции, ускорения прогресса и поддержки политики (МАПС) и ее продвижение в качестве общесистемного инструмента Организации Объединенных Наций. ПРООН содействовала направлению межучрежденческих миссий по МАПС в 26 странах, включая 11 НРС. Мероприятия по обеспечению интеграции сосредоточились на анализе соответствия национальных планов развития и секторальных стратегий целям в области устойчивого развития, на включении целей развития в национальные механизмы планирования в области развития и на изучении политических областей и секторов, обладающих наибольшими мультипликационными эффектами. Диагностика проводилась для того, чтобы обосновать варианты политики, связанные с национальной деятельностью в увязке с целями развития, наряду с возобновленными обязательствами и целевыми показателями в области искоренения нищеты. Вопросом, которым

необходимо заняться при осуществлении МАПС, является нахождение экспертных решений, подогнанных под конкретный контекст, а не просто набора вариантов. Планы, учитывающие цели развития, привели к улучшенным финансовым оценкам и бюджетным ассигнованиям, индексированным с учетом планируемых национальных показателей, увязанных с целями развития. Достаточный акцент на МАПС будет иметь решающее значение для сохранения динамики в деле интеграции целей развития. Надлежащий технический состав и участие соответствующих учреждений системы Организации Объединенных Наций и других субъектов, занимающихся проблемами развития, будут иметь кардинальное значение для нахождения решений, которые могут быть приняты странами.

16. На протяжении лет разработка и популяризация индексов, посвященных развитию человеческого потенциала и многоаспектной бедности, на глобальном и страновом уровнях способствовали политическим процессам. ПРООН играет важную роль в отстаивании многоаспектного подхода к вопросам бедности на страновом уровне, содействуя обсуждению вопроса об индексе многоаспектной нищеты (ИМН). Уменьшение участия ПРООН в исчислении национальных ИМН контрастирует с оказанием ею дальнейшей помощи правительствам в подготовке национальных докладов о развитии человеческого потенциала и в составлении индексов развития человеческого потенциала на национальном и субнациональном уровнях. Один из главных вопросов заключается в том, что участие ПРООН в подготовке национального ИМН крайне важно для обеспечения достоверности ИМН и последующей работы с правительством. Определение позиции ПРООН в отношении индексов на страновом уровне также крайне важно для оказываемой ею поддержки в связи с целями развития. ПРООН не консолидировала свою работу над глобальными индексами, составлявшимися на протяжении лет, порой отказываясь от своей работы в этой области. Эти индексы приобретают еще большее значение в контексте составления программ в связи с целями в области устойчивого развития. Необходимо приложить надлежащие усилия для укрепления работы ПРООН над индексами.

D. Всеохватный экономический рост и создание рабочих мест

Инклюзивный бизнес и рынки

17. ПРООН продемонстрировала твердую приверженность развитию преобразующих партнерских отношений с частным сектором. Участие ПРООН претерпело изменения, перейдя от оказания ситуативной поддержки частному сектору (малым и средним предприятиям) в цепочках создания стоимости и развитии отношений с поставщиками до более систематической партнерской стратегии в интересах использования потенциала частного сектора для реализации инициатив в области всеохватного и устойчивого экономического роста. Участие ПРООН в оказании политической поддержки, осуществление программ, институциональные аспекты, присутствие в странах, сети и способность к мобилизации ресурсов стали ключевыми элементами и мощным предлагаемым преимуществом для привлечения частного сектора к осуществлению всеохватных инициатив по развитию рынка. ПРООН не только содействует развитию государственно-частных связей, но и привносит дополнительные ресурсы для устранения политических и институциональных узких мест в интересах увеличения стоимости для частных структур одновременно с обеспечением всеохватности и выгодного участия для более бедных слоев общества. Это — инвестиции, которые субъекты частного сектора не осуществляли бы сами по себе, и поэтому они представляют собой существенные и ощутимые выгоды партнерства с ПРООН.

18. Инклюзивный бизнес и рынки приобрели приоритетное значение для интеграции находящихся у основания пирамиды групп населения в качестве потребителей, поставщиков, служащих и владельцев предприятий с цепочками создания стоимости и рынками. Однако ПРООН еще не использует свое сравнительное преимущество в виде присутствия в странах и доверия для расширения работы в этой области. Деятельность ПРООН в том, что касается цепочек создания стоимости, которая является разрозненной и незначительной по своим масштабам, сталкивается с проблемами в плане балансирования микро-, мезо- и макроаспектов и приносит ограниченные результаты. Всеохватные инициативы по развитию рынков должны реализовываться на микро- (мелкие производители), мезо- (связи с цепочками создания стоимости) и макроуровнях (политика, инфраструктура и стимулы). Кроме того, микро-, мезо- и макромероприятия не могут осуществляться в изоляции или параллельно и должны быть расставлены в надлежащей последовательности, чтобы дать результаты. Этим лучше заниматься в рамках четко сформулированных и обеспеченных ресурсами стратегий и планов действий на секторальном уровне. ПРООН сложно увязать свои действия с четко координируемой стратегией, охватывающей весь диапазон цепочек создания стоимости, большей частью в силу переполненной площадки за счет наличия множества доноров и многочисленных механизмов осуществления.

19. Хотя поддержка торговли не является крупным аспектом ее услуг, предлагаемых НРС, ПРООН содействует усилиям НРС по развитию и сохранению доступа на внешний рынок. ПРООН оказывает поддержку в вопросах, касающихся торговли, главным образом через расширенную комплексную рамочную программу, которая является главным многосторонним механизмом для оказания связанной с торговлей технической помощи исключительно для НРС, в качестве одного из шести основных партнерских учреждений-исполнителей. Деприоритизация поддержки в области торговли, наметившаяся в ПРООН с 2013 года, и отсутствие совместных подходов и достаточных усилий по развитию партнерских связей уменьшили вклад ПРООН в связанные с торговлей усилия в НРС. Неучастие в решении вопросов, касающихся торговли, представляет собой упущенную возможность, поскольку НРС изыскивают помощь с целью стать более конкурентоспособными и добиться еще большего присутствия на региональных и глобальных рынках. Правительства хотят получать больше непосредственной поддержки, что невозможно в случае учреждений-нерезидентов, хотя они могут оказывать содействие странам в некоторых областях.

20. ПРООН в экспериментальном порядке выступила с несколькими инициативами, посвященными вопросам охвата финансовыми услугами и доступа к финансам, добившись определенного успеха в их включении в национальные программы. Доступ к финансовым услугам является одним из ключей к смягчению нищеты и достижению устойчивого экономического роста и мощным инструментом для расширения своих собственных прав и возможностей, позволяя бедным, в особенности женщинам, становиться экономическими источниками перемен. Портфель ПРООН в области средств к существованию включает несколько мероприятий, связанных с охватом финансовыми услугами и доступом к финансовым средствам в различных условиях, существующих в НРС. Главные мероприятия касаются создания и укрепления секторов микрофинансирования и институциональных механизмов. Налаживание связей с осуществляемыми правительствами программами и направлениями политики является не только ключом к достижению успеха в обеспечении на общинном уровне доступа к финансовым инициативам, но и одним из требований. ПРООН добилась меньших успехов в этом отношении в нескольких других странах, и даже инициативы с хорошими мероприятиями на уровне проектов не были расширены отчасти

вследствие плохой проработки программ или из-за отсутствия готовности к этому у правительств.

Частное финансирование и социально-преобразующие инвестиции

21. ПРООН занимается разработкой инструментов и методов осуществления социально-преобразующих инвестиций вместе с частным сектором, однако ей необходимо ускорить темпы расширения деятельности в этой области. Хотя в концептуальном отношении альтернативное и социально-преобразующее финансирование частным сектором является важным, в НРС оно все еще находится «на задворках» или только зарождается в том, что касается его перспектив. Хотя в НРС сейчас реализуются некоторые инициативы, успехи в сфере финансирования частным сектором происходят большей частью в странах, не являющихся НРС, ввиду их более зрелых финансовых секторов и рынков капитала. В отличие от традиционного финансирования развития, особенно безвозмездного финансирования, социально-преобразующие инвестиции под руководством частного сектора (их также называют комбинированным финансированием, поскольку они связаны с комбинацией задолженности, инвестиционного капитала, дополнительных гарантий и других форм финансовой поддержки) направлены на получение доходов по принципу тройного критерия и основываются на коммерческой рентабельности, помимо социальных и экологических результатов. Хотя модели комбинированного финансирования получили поддержку в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития и в Центральной Азии и Латинской Америке, где есть хорошо развитые финансовые сектора и рынки капитала, они развиваются весьма медленно в других регионах, в особенности в НРС. Эта тенденция меняется в Азии, но более заметно — в странах со средними уровнями доходов. ПРООН занимается самообеспечивающейся моделью, более уместной для НРС, особенно использованием фондов содействия в качестве стимулов для того, чтобы обезопасить инвестиции частного сектора. Несмотря на такие инициативы, в настоящее время ПРООН не имеет соответствующих механизмов для управления такими инструментами и не готова начинать новое и потенциально рискованное дело. Тем не менее, социально-преобразующие инвестиции остаются одной из главных областей, позволяющих убрать ограничения в финансировании развития в НРС, и они нуждаются в дополнительной проработке, в силу чего организационные инвестиции ПРООН в этой области важны.

Социальная защита

22. Сохраняются несоответствия между желаниями и инвестированием средств в программы в области социальной защиты, что ослабляет роль и уменьшает вклад ПРООН в этой области. Для НРС главная проблема заключается в проектировании и внедрении национальных систем социальной защиты, которые могли бы финансироваться за счет благоприятных возможностей маневра бюджетными средствами, помимо адресного внешнего капитала. Сравнительное преимущество ПРООН в поддержке социальной защиты, как его видят занимающиеся вопросами развития структуры на страновом уровне, заключается в ее способности заниматься вопросами социальной защиты на межсекторальном уровне по сравнению с секторальной направленностью других учреждений системы Организации Объединенных Наций, таких как Международная организация труда, которая наделена основным мандатом в этой области. Благодаря прочно установившимся институциональным сетям во многих министерствах и своей мобилизационной роли в посткризисных и конфликтных ситуациях ПРООН располагает хорошими возможностями для деятельности в этой области. Такие межсекторальные усилия в сфере социальной защиты не являются очевидными в НРС, где они больше всего нужны.

Расширение экономических прав и возможностей молодежи

23. Связанная с молодежью поддержка на страновом уровне состояла главным образом из самостоятельных инициатив, а не инициатив, прочно интегрированных с различными инициативами ПРООН в области занятости и средств к существованию. За немногими исключениями, большинство ориентированных на молодежь мероприятий оставались разрозненными, без достаточной интеграции с секторальными стратегиями и планами. Отсутствие механизмов последующей деятельности и обратной связи после реализации программ привело к неэффективному отслеживанию результатов осуществления программ и ограничений в этой сфере.

24. Работа ПРООН в области расширения экономических прав и возможностей молодежи проводится преимущественно на национальном уровне посредством первичной поддержки формулирования национальной политики, стратегий, способствующих занятости среди молодежи, и укрепления информационно-сетевых платформ для взаимодействия с молодежью. ПРООН на экспериментальной основе занимается социальными предприятиями под руководством молодежи, финансируемыми через посредство социально-преобразующих инвестиций, такими как проект, посвященный руководящей роли, инновациям и предпринимательскому потенциалу молодежи (Youth Co:Lab). Однако последующая деятельность часто была незначительной по своим масштабам и характеризовалась отсутствием комплексных мероприятий, сочетающих политические аспекты и мероприятия на основе спроса и предложения в конкретных секторах на конечных этапах цепочек создания стоимости. Увязывание молодежи с краткосрочными приносящими доход видами деятельности происходит легче в контексте оживления и восстановления экономики ввиду наличия гуманитарного финансирования.

25. Значительная часть портфеля мероприятий по расширению экономических прав и возможностей молодежи состоит из инициатив по формированию навыков, которые привили навыки, позволяющие получать средства к существованию, сотням молодых бенефициаров. Выходя за рамки таких инициатив, нужно отметить, что использовавшийся подход следует заново пересмотреть, в частности с точки зрения создания возможностей для увязки с секторальными инициативами. Вопрос об отсутствии финансового обеспечения — крайне важный пробел в плане инвестиционной привлекательности и финансирования общеорганизационных инициатив в отношении молодежи — не рассматривается на систематической основе. Существуют возможности для анализа взаимодействия с крупными региональными программами, касающимися молодежи, международных финансовых учреждений.

Расширение экономических прав и возможностей женщин

26. Мероприятия ПРООН включали комплекс политической поддержки рамочных программ, учитывающих гендерную проблематику, и мероприятий, ориентированных на женщин, с целью обеспечить расширение возможностей получения доходов и доступ к финансовым средствам. Включение женщин-бенефициаров обеспечивается во всех программах, касающихся получения доходов, занятости и устойчивых источников средств существования, в соответствии с политикой и практикой ПРООН в области гендерного равенства. Трудно определить, укрепили ли совместные инициативы Организации Объединенных Наций, в которых участвовала ПРООН, потенциал государственных служащих по проведению надежного гендерного анализа или по использованию данных с разбивкой по полу для разработки или осуществления учитывающих гендерную проблематику стратегий и бюджетных процессов.

27. Единичные, мелкомасштабные инициативы, ориентированные на женщин, дают минимальную отдачу, особенно когда они реализуются разобщенно, без увязки с первичными политическими процессами или правительственными мерами по расширению масштабов и в отрыве от других программ по оказанию помощи в целях развития. В отсутствие благоприятных политических процессов даже успешные проекты, предназначенные для женщин, приносили ограниченные результаты.

Е. Развитие на местном уровне

28. ПРООН способствует созданию более целостных стратегических рамок поддержки местного управления и развития на местном уровне (МУРМУ), которые касаются вопросов сокращения масштабов нищеты и Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Общее воздействие на национальном и местном уровнях пока нельзя оценить. Роль ПРООН в поддержке усилий по борьбе с городской нищетой все еще требует уточнения. В последние годы ПРООН разработала несколько новых совместных стратегических рамочных программ и наладила глобальные партнерские связи с Фондом капитального развития Организации Объединенных Наций и программой Добровольцев Организации Объединенных Наций, которые создают комбинированную, обновленную основу для поддержки развития на местном уровне при содействии со стороны местных органов управления.

29. Комплексная рамочная программа в поддержку МУРМУ является одним таким долгосрочным начинанием, которое должно развиваться с учетом национальных контекстов и при расширении местных пилотных проектов. Эта и другие новые глобальные стратегии основываются на принятых на национальном уровне обязательствах в отношении развития на местном уровне и сокращения масштабов нищеты и играют важную роль в принятии совместных мер реагирования с партнерами из числа учреждений системы Организации Объединенных Наций и других ключевых субъектов. Новая рамочная программа потребует времени для обоснования мер реагирования на страновом уровне, и пока еще слишком рано для того, чтобы видеть стратегические результаты на национальном и субнациональном уровнях. Большинство мероприятий в рамках этих глобальных инициатив в области МУРМУ сконцентрированы на позиционировании целей в области устойчивого развития на субнациональном уровне, поскольку была обещана значительная международная поддержка усилиям по преобразованию Повестки дня на период до 2030 года в национальные и местные цели и виды деятельности.

30. Вместо того чтобы ориентироваться на всеобъемлющее взаимодействие, ПРООН часто тяготеет к единовременным обязательствам, которые легко финансировать. Этим вопросом необходимо заняться, поскольку он потенциально отвлекает внимание от более стратегических городских обязательств в сфере МУРМУ в НРС.

31. Там, где поддержка МУРМУ обеспечила наибольшую отдачу, взаимные партнерские связи улучшили модели практических действий и укрепили усилия по расширению масштабов. Дальнейшие партнерские обязательства могут повысить эффективность, устойчивость и воздействие поддержки МУРМУ и укрепить стратегическую роль ПРООН в реформах местного управления и в борьбе с нищетой. ПРООН играла ключевую роль в осуществлении национальных проектов, способствующих экономическому развитию на местном уровне и укреплению потенциала местных органов управления.

Е. Устойчивые источники средств к существованию

32. Комплексные подходы к обеспечению средств существования как часть инициатив в области окружающей среды, энергетики и адаптации к изменению климата на общинном уровне дали ощутимые результаты. Инициативы по обеспечению средств существования на общинном уровне стали эффективным инструментом для учета экологических проблем в общинных системах, демонстрируя связь с сокращением масштабов нищеты, повышением осведомленности и расширением прав и возможностей общин, равно как и созданием моделей для копирования. Мероприятия ПРООН на общинном уровне принесли конкретные результаты, создав возможности для принятия устойчивых методов ведения сельского хозяйства и животноводства, комплексного рационального использования водных ресурсов, улучшенного биоразнообразия, создания устойчивых к климатическим условиям источников средств существования и управления рисками. Центральное место в большинстве мероприятий занимает решение проблемы нерационального использования природных ресурсов, вызывающего широкораспространенную деградацию экосистем, что связано главным образом с нищетой в сельских районах. Восстановление мелких объектов инфраструктуры, таких как каналы третьего порядка, другие водоразделы и маленькие плотины, позволило фермерам собирать по два, а в некоторых случаях даже по три урожая (например, в Камбодже).

33. Улучшения в источниках средств существования, ресурсной базе и потенциале по управлению рисками, связанными с климатическими условиями, являются факторами, к которым участвующие общины до сих пор проявляют интерес. Комплексные мероприятия ПРООН также способствовали укреплению местного административного потенциала в таких областях, как управление земельными и лесными угодьями и рациональное управление биоразнообразием и экосистемами. Механизмы для улучшения общих ресурсов и системы управления на общинном уровне и благоприятная политическая атмосфера стали ключом к поддержанию динамики развития в НРС, в которых закрепляются такие инициативы

34. ПРООН помогла нескольким НРС мобилизовать внутренние ресурсы для сохранения биоразнообразия, которое лежит в основе экономического развития сельских районов и создания там средств существования и которое, как оказалось, играет преобразующую роль на уровне экосистем. Платежи за экосистемные услуги в рамках инициатив в сфере биоразнообразия способствовали развитию туризма и экономическому развитию, оказывая позитивное воздействие на источники средств существования на уровне домохозяйств и общин.

35. ПРООН еще не использует достаточно эффективно свои программы на уровне общин для обоснования национальных подходов и политики в отношении устойчивых источников средств существования. Фрагментация проектов со значительными компонентами, касающимися средств к существованию, в рамках вертикальных фондов подрвала способность ПРООН играть более значительную политическую роль. Раздробленность инициатив ПРООН, относящихся к портфелю окружающей среды и адаптации к изменению климата, которые осуществляются индивидуально вместо использования более планомерного подхода к вопросам устойчивой окружающей среды и устойчивых источников средств существования, подрвала потенциальный вклад ПРООН в правительственные стратегии. Хотя индивидуальные проекты, касающиеся окружающей среды и адаптации к изменению климата, являются частью рамочной программы в области устойчивого развития, между различными проектами существует ограниченная связь. Вертикальные фонды требуют подхода, в большей мере основанного на проектах, однако ПРООН не сделала лишнего шага для

того, чтобы, опираясь на эти инициативы, заняться процессами выработки государственной политики в отношении устойчивых источников средств к существованию.

36. Хотя существуют направления организационной политики, благоприятствующие укреплению жизнестойкости, перекрещивающиеся элементы кризисов и их взаимосвязи пока не получили приоритета в процессе осуществления. НРС переживают стихийные и связанные с климатом бедствия (как внезапно возникающие бедствия, так и засухи), пандемии заболеваний и конфликты. В любой конкретный момент времени в 10–12 НРС программы ПРООН осуществляются в контексте многочисленных слабостей. ПРООН имеет программы в таких областях, как климатически устойчивое сельское хозяйство и источники средств существования, инициативы в области всеохватного роста и получения доходов, оживление экономики и миростроительство; и она также постепенно берет на вооружение методы улучшения стабильного развития. С учетом этого диапазона сфер поддержки возможности для принятия комплексного подхода к рассмотрению пересекающихся взаимосвязей между засухой и нищетой или засухой, конфликтом и нищетой не были использованы. Подход, стимулируемый проектами, ослабил возможности для отстаивания признания и рассмотрения таких взаимосвязей в правительственных усилиях, а также в международной поддержке.

Г. Восстановление и оживление экономики

37. Стимулируемые общинами программы играют существенную роль в обеспечении занятости и быстрого экономического восстановления в постконфликтных ситуациях. Однако краткосрочная поддержка усилий по созданию источников дохода в отсутствие преемственности и увязки с долгосрочными инициативами в области занятости приносит ограниченные дивиденды в плане сокращения масштабов нищеты. За некоторыми исключениями, программы ПРООН пока еще не преодолели разрыв между гуманитарной помощью и помощью в целях развития.

38. Инициативы в области восстановления и оживления экономики в ситуациях конфликта часто сводились к краткосрочным, дающим быструю отдачу программам, предназначенным для преодоления широкомасштабной безработицы, но не для обеспечения устойчивой занятости на долгосрочную перспективу. Программа «Наличные за труд», микрофинансирование и поддержка малых предприятий — вот некоторые из наиболее общих элементов в усилиях ПРООН по оживлению экономики. Хотя такие инициативы помогают укрепить стабильность на уровне общин и восстановить мирные условия, они не задуманы на предмет обеспечения долгосрочной устойчивой занятости или создания предприятий. В постконфликтных ситуациях, характеризующихся крахом или уходом финансовых служб и поставщиков рыночных услуг, эти экосистемы также нуждаются в оживлении. Эти вопросы, однако, не получали достаточного внимания и не рассматривались на предмет финансирования в контексте гуманитарной помощи, что приводило к проблемам в плане стабильности даже успешных краткосрочных мероприятий.

39. В большинстве постконфликтных ситуаций различные методы поддержки развития невозможны до тех пор, пока страна не перейдет к нормальному порядку оказания помощи в процессе развития. Однако, как показывает поддержка в постконфликтных ситуациях, все сильнее ощущается необходимость преодоления разрыва между гуманитарной помощью и помощью в целях развития, поскольку комбинированный подход существенно важен для более долгосрочного

перехода в процессе развития. Несмотря на организационный опыт ПРООН, ее вклад в подъем экономики часто не учитывал долгосрочные перспективы развития. Хотя подход по принципу 3х6 и новый подход к организации работы устранили это ограничение, общая проблема заключается в том, что в большинстве случаев осуществление подхода по принципу 3х6 не выходило за рамки первого этапа стабилизации. Независимо от того, идет ли речь о новом подходе к организации работы или о подходе по принципу 3х6, партнерские связи и коллективные результаты будут иметь кардинальное значение и станут путем для продвижения вперед. Крайне важны более продолжительные программы, касающиеся многочисленных пересекающихся областей и опирающиеся на сравнительные преимущества широкого диапазона субъектов.

40. Формирующейся областью поддержки со стороны ПРООН является взаимодействие с частным сектором в постконфликтных странах. Хотя и наметились некоторые успехи, масштабы участия частного сектора не соответствуют широкому присутствию ПРООН и ее деятельности в постконфликтных ситуациях. ПРООН, точно так же как и другие учреждения, осторожно относится к тем возможностям и проблемам, которые могут возникать вследствие взаимодействия с частным сектором в таких областях, как постконфликтное восстановление, создание рабочих мест и экономическое развитие на местном уровне. Хотя есть объяснение такой осторожности, в частности в плане сохранения местных рынков, частный сектор широко присутствует в конфликтных и постконфликтных ситуациях, и учреждениям, таким как ПРООН, нужны хорошо продуманные модели программ для взаимодействия с ним в сферах миростроительства и оживления экономики в долгосрочной увязке с процессом развития.

Н. Гендерное равенство и расширение прав и возможностей женщин

41. ПРООН поддерживала расширение экономических возможностей женщин путем оказания содействия первичным политическим реформам и стимулирования последующих планов микрокредитования и возможностей занятости. ПРООН добилась большого успеха, когда она занималась реализацией предназначенных для женщин инициатив, способствующих доступу к финансам, предпринимательским навыкам и рынкам. Возможности всестороннего учета гендерной проблематики при разработке и осуществлении программ по-прежнему используются не в полной мере.

42. Оценка показала, что большинство сообщаемых результатов в гендерной области имеют отношение к всестороннему учету гендерной проблематики, а не к воздействию ее учета на уменьшение гендерного неравенства. ПРООН включает женщин в различные инициативы по сокращению масштабов нищеты, способствующие интеграции гендерных подходов с возможностями получения доходов и рациональным использованием природных ресурсов в местных процессах планирования. Хотя прилагается больше усилий для большего учета гендерных факторов, учитывающая гендерную проблематику поддержка развития в рамках осуществляемых мероприятий еще не является систематической и различается между проектами главным образом вследствие игнорирования гендерного анализа на этапе формулирования проектов.

IV. Заключение

43. Представленные здесь заключения сконцентрированы на стратегических вопросах и ключевых аспектах роли и вклада ПРООН.

Заключение 1. Программные подходы и области, относящиеся к сокращению масштабов нищеты и приоритизированные ПРООН, являются весьма актуальными для НРС. На глобальном уровне подход ПРООН к борьбе с нищетой изменяется, и в период Стратегического плана на 2014–2017 годы были внедрены новые инструменты. Инициативы в области всеохватного экономического роста в сочетании с поддержкой в сферах окружающей среды и устойчивости к изменению климата создали больше возможностей для демонстрации моделей получения доходов и устойчивых источников средств существования. В некоторых НРС ПРООН стала предпочтительным учреждением с точки зрения как политической поддержки, так и поддержки осуществления.

44. ПРООН учитывает и адаптируется к меняющимся условиям в своих программах сокращения масштабов нищеты, что привело к последовательной эволюции концептуального понимания и подходов, особенно тех из них, которые отстаивают многоаспектные стратегии сокращения масштабов нищеты и внедрение всеохватных подходов к экономическому росту и устойчивым источникам средств существования. Уделялось много внимания сокращению масштабов нищеты и средствам существования в сельских районах. Поддержка комплексного планирования и макроэкономических рамок, «зеленого» роста, расширения производственного потенциала и цепочек создания стоимости, а также развития на местном уровне вносит положительный вклад в совершенствование политики. Общинные подходы к устойчивым источникам средств существования, рациональному использованию природных ресурсов и повышению устойчивости к изменению климата представляют собой области, в которых деятельность ПРООН помогает добиться ощутимого воздействия на местном уровне. Вопросам расширения экономических прав и возможностей женщин уделялось достаточное внимание во всех программах, и вносился вклад в их решение на уровне проектов. Городская нищета представляет собой формирующуюся область программной поддержки со стороны ПРООН, которая заслуживает большего внимания.

45. Нарращивание институционального потенциала и оказываемая ПРООН политическая поддержка содействуют национальным усилиям НРС в области развития, нацеленным на сокращение масштабов нищеты. ПРООН успешно оказывала политическую поддержку по целому ряду вопросов, важных для НРС, включая всеохватный экономический рост и средства к существованию. ПРООН добилась хороших достижений в мобилизации финансовых ресурсов для реализации инициатив в области политики и укрепления институционального потенциала и в привлечении специалистов из своей обширной сети.

46. ПРООН последовательно оказывала поддержку достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, вплоть до принятия целей в области устойчивого развития. После принятия последних ПРООН отстаивает разработанный Группой Организации Объединенных Наций по вопросам развития подход на основе МАПС, предназначенный для оказания странам помощи в учете целей в области устойчивого развития в рамках национального планирования и национальных процессов. Налицо наступательный порыв и растущий спрос на инструменты и техническую помощь в целях формулирования и осуществления планов по реализации целей развития. Используя свой комплексный подход и многоаспектную концепцию нищеты и неравенства, ПРООН располагает хорошими возможностями для оказания странам

поддержки в их усилиях по реализации целей развития. ПРООН может еще лучше использовать свою работу над индексами, которая дополняет ее деятельность по пропаганде целей развития.

47. Несмотря на планы достижения целей в области устойчивого развития, разрабатываемые НРС, проблемой в контексте большинства стран является их медленное осуществление и слабое согласование с национальной политикой. Интеграция целей развития остается на технократическом уровне, и задействование преобразующих программных принципов и взаимосвязей между целями развития идет медленными темпами. МАПС дала правительствам возможности для того, чтобы проанализировать существующие направления политики и имеющиеся ресурсы и выявить процессы с целью ликвидировать пробелы в процессе развития. Повышение экономического эффекта от МАПС в качестве инструмента для облегчения планирования на национальном уровне и для применения комплексных решений к проблеме сокращения масштабов нищеты зависит в значительной мере от ее способности находить конкретно обусловленные и реализуемые решения в отличие от обобщенных оценок. Кроме того, успех МАПС, точно так же как и ее предшественника — Рамочной программы ускоренного достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, — будет зависеть от налаживания эффективных партнерских связей за пределами учреждений системы Организации Объединенных Наций.

48. Недостаточно внимания уделяется усилиям по укреплению глобального пространства ПРООН для маневров в политике в том, что касается борьбы с нищетой. ПРООН выступила инициатором нескольких индексов, касающихся развития человеческого потенциала, неравенства и многоаспектной нищеты, которые имеют большое значение для измерения прогресса в достижении целей развития, для отчетности о достигнутом прогрессе и для пропаганды преобразующих принципов равенства и всеохватности в процессах развития. Эта работа не получала необходимого внимания в программной и информационно-пропагандистской деятельности ПРООН на глобальном и страновом уровнях.

Заключение 2. Предпринятые в последнее время усилия по налаживанию партнерских связей с частным сектором в целях максимального использования рыночных сил для оказания позитивного социального воздействия предлагают ПРООН потенциально преобразующий метод работы в будущем. Некоторые области взаимодействия с частным сектором (такие как социально-преобразующее финансирование) находятся на этапе становления, но они способны расширить производственный потенциал и сократить масштабы нищеты. Низкий уровень активности ПРООН в этой области и медленные темпы практических действий подрывают ее вклад в борьбу с нищетой.

49. ПРООН играет важную роль в поддержке мобилизации ресурсов в НРС. Она вносит полезный вклад в таких сферах, как устойчивые источники средств к существованию, в то время как потенциал в таких областях, как занятость и вклад частного сектора, следует проанализировать более глубоко. Успешные партнерские связи с частным сектором являются важной частью оказываемой ПРООН поддержки в деле мобилизации ресурсов для достижения целей развития в НРС.

50. ПРООН имеет специальную стратегию взаимодействия с частным сектором, которая признает роль и преобразующий потенциал частного сектора как партнера в деле оказания воздействия на процесс развития. Деятельность частного сектора вышла за рамки малых и средних предприятий и распространилась на конгломераты, на субъектов, обеспечивающих социально-преобразующее

финансирование, и на филантропические фонды. Приверженность ПРООН всеохватному подходу к проблематике бизнеса и рынков подтверждается большой долей регулярных ресурсов, инвестируемых с целью активизировать всеохватную экосистему частного сектора для обеспечения преобразующего воздействия на расширение средств существования и на сокращение масштабов нищеты. Однако масштабы деятельности ПРООН остаются незначительными по сравнению с деятельностью частного сектора в секторе развития. ПРООН способна привнести в партнерства с частным сектором свои сравнительные преимущества с точки зрения разработки политики, осуществления программ и способности к мобилизации ресурсов на местах, с тем чтобы дополнить сильные стороны частного сектора. ПРООН еще не использует в максимальной степени свою страновую поддержку для активизации усилий по привлечению частного сектора, в частности в НРС.

51. Благоприятная атмосфера для частных инвестиций в НРС развивается и требует более стимулирующего давления в целях устранения рисков и недоработок в усилиях по смещению местного и иностранного частного капитала с льготным финансированием. ПРООН признает важность новых и альтернативных финансовых инструментов для содействия финансированию развития. Однако, чтобы быть успешными, такие инструменты должны пользоваться полной поддержкой со стороны правительств. ПРООН располагает хорошими возможностями для того, чтобы способствовать более широкому участию частного сектора и стимулировать главных субъектов. Крайне важно, чтобы ПРООН разработала надежные и надлежащие инструменты с целью создать возможности для взаимодействия с частным сектором в НРС.

Заключение 3. В затронутых конфликтами и постконфликтных странах ПРООН играет важную роль и вносит большой вклад в оживление экономики. Инициативы по созданию возможностей для получения доходов на общинном уровне играли кардинальную роль в предоставлении временных пособий пострадавшему населению. Хотя скорейшее постконфликтное восстановление создает благоприятные условия для краткосрочной, временной деятельности по созданию рабочих мест, устойчивое долгосрочное сокращение масштабов нищеты требует среднесрочных и долгосрочных усилий по генерированию доходов на раннем этапе цикла преодоления кризиса. Кроме того, неуделение должного внимания взаимосвязанным аспектам многочисленных недостатков и проблемам, связанным с потенциалом по получению доходов и инвестициями в этой области, ослабило вклад в процессы борьбы с нищетой в нестабильных ситуациях.

52. Чтобы достичь результатов в области сокращения масштабов нищеты, усилия по оживлению экономики нуждаются в поэтапном подходе, увязанном с более долгосрочными усилиями по решению структурных проблем, касающихся занятости, потенциала получения доходов и инвестиций. В отсутствие таких усилий программы ПРООН по оживлению экономики в затронутых конфликтами НРС приносят лишь ограниченные дивиденды в плане сокращения масштабов нищеты.

53. Существуют прочные связи между многочисленными факторами уязвимости, такими как нищета, засуха и конфликты, которые усугубляют друг друга, требуя более комплексного реагирования. ПРООН оказывала поддержку в каждой из этих областей по отдельности, но не занималась пересекающимися связями между многочисленными недостатками. Вместо того чтобы уделять внимание взаимосвязям между различными проблемами в контексте усиливающейся нищеты и конфликта, ПРООН часто вовлекалась в механизмы финансирования, концентрируясь на том, что находилось в центре их внимания.

54. Фрагментация источников финансирования и приоритетов доноров создавала проблемы для стимулирования комплексных инициатив в более долгосрочной перспективе. Доноры признают выгоды поддержки программных стратегий, которые являются целостными и которые ориентированы на среднюю и более долгосрочную перспективу в плане создания рабочих мест и источников средств существования. Однако, если брать финансирование в постконфликтных условиях, то здесь по-прежнему доминирует гуманитарная помощь. Чтобы лучше способствовать устранению связанных с нищетой факторов, приводящих к конфликтам, ПРООН нужны более крупные и более предсказуемые бюджеты по программам в рамках инициатив, более сбалансированных с точки зрения гуманитарной помощи и помощи в целях развития.

Заключение 4. Проекты в области инклюзивного роста и занятости в НРС не смогли дать масштабируемые и преобразующие решения для укрепления производственного потенциала. Мероприятия, такие как развитие микропредприятий и цепочек создания стоимости, требуют инициатив, идущих по многим направлениям: от поддержки развития предприятий на общинном уровне до рыночных связей с интеграцией и до увеличения масштабов. Большинство инициатив не сочетали и не интегрировали эти многочисленные аспекты, что приводило к ограниченным результатам на страновом уровне.

55. Программы ПРООН — с точки зрения ее программной поддержки — решали вопросы всеохватного экономического роста в интересах бедных и предназначались для наиболее отсталых по уровню развития регионов. ПРООН добилась больше успехов в генерировании возможностей для краткосрочного создания рабочих мест на общинном уровне. Однако установление связи между успешной работой на общинном уровне и первичными политическими и программными процессами оказалось более сложным делом и ослабило устойчивость достигнутых результатов. Инициативы, являющиеся небольшим компонентом набора инициатив, необходимых для стимулирования возможностей занятости или для развития производственного потенциала, как оказалось, дают ограниченные результаты. ПРООН еще не использует свой межстрановой опыт, извлеченные на общинном уровне уроки и тесные партнерские связи с правительствами для налаживания более стратегического по своему характеру взаимодействия в деле создания возможностей для реализации устойчивых решений в сфере получения доходов.

56. Хотя ресурсов ПРООН недостаточно для решения всего диапазона вопросов, они не были дополнены за счет установления партнерских связей на этапе разработки программ. ПРООН действовала более успешно, когда были установлены надлежащие программные партнерские связи для закрепления программных моделей в национальных или донорских программах. В их отсутствие даже сильные программные модели оставались разовыми инициативами.

Заключение 5. Вклад ПРООН в обеспечение устойчивых источников средств к существованию часто бывает недостаточным для того, чтобы добиться заметных результатов во многих НРС, в силу незначительных масштабов ее работы по сравнению с масштабностью проблем. Помимо этого, ПРООН не уделяла достаточного внимания укреплению своей деятельности на общинном уровне в связи с устойчивыми источниками средств к существованию в сферах окружающей среды и адаптации к изменению климата. Хотя интегрированный ПРООН подход к вопросам устойчивого развития, который сводит воедино различные элементы работы по сокращению масштабов нищеты, является хорошо продуманной стратегией, он должен быть в полном объеме реализован на практике.

57. Хотя в ПРООН шире признается крайняя важность программного подхода, рассматривающего пересекающиеся аспекты устойчивого развития, это еще не проявляется в выработке программ в НРС, в частности в конкретных усилиях по максимальному использованию синергизма между взаимодополняющими областями борьбы с нищетой. По прошествии трех лет периода реализации целей в области устойчивого развития инициативы в рамках различных тем, входящих в область, охватывающую направления устойчивого развития, остаются раздробленными. ПРООН не развила свое сравнительное преимущество в смысле существования одновременных и взаимодополняющих программ в области всеохватного экономического роста и устойчивых источников средств существования для того, чтобы лучше позиционировать себя в целях обоснования национальной политики или других крупных донорских инициатив. Изолированные подходы подрывают вклад ПРООН и ее потенциал в плане оказания большего политического влияния. Упор на взаимосвязанные и преобразующие элементы «фирменных» решений в рамках осуществляемого Стратегического плана на 2018–2021 годы предназначен для устранения этого ограничения. Однако страновым отделениям нужны более практические модели программ, дабы позволить им развивать синергизм между различными программными областями.

Заключение 6. Часто бывает виден огромный разрыв между намеченной общеорганизационной политикой ПРООН и реальными программами и ресурсами. Отсутствие избирательности в выборе программных вариантов, касающихся регулярных ресурсов, мобилизация недостаточных ресурсов для ликвидации пробелов в финансировании программ и недостаточные стратегические программные партнерства — все это подрывает вклад ПРООН. Экспертные знания в предметных областях крайне важны для привлечения других (неосновных) ресурсов для целей составления и выполнения программ, однако ПРООН еще не выбрала области, в которых ей необходимо углубить ее проекты в техническом отношении.

58. Поскольку ее мандат является широким, ПРООН имеет программы в ряде областей работы по сокращению масштабов нищеты, а эта роль зависит от наличия достаточных и постоянных финансовых ресурсов. Нынешние регулярные ресурсы не поддерживают такую роль. Хотя ПРООН оказывала поддержку в ряде областей, ее усилия не давали хороших результатов ввиду разобщенности ее инициатив и осуществления дающих слабую отдачу мероприятий вместо того, чтобы принимать всеобъемлющие меры реагирования для решения структурных вопросов, касающихся сокращения масштабов нищеты.

59. Чтобы создать возможности для реализации устойчивых решений, крайне важно установить, в каких формирующихся областях ПРООН может располагать хорошими возможностями для поддержки национальных усилий. ПРООН еще только предстоит выйти за рамки установленных ею широких областей для разработки хорошо продуманных решений в сферах получения доходов и устойчивых источников средств существования, которые могли бы применяться — с учетом необходимой адаптации — к каждой конкретной стране. Откликаясь ничем не ограниченным образом на национальные потребности и приоритеты, ПРООН произвольно передает отсутствие целенаправленности и специализации в ее действиях. Эта «широкопрофильная» репутация подрывает вклад ПРООН и ее интеллектуальное лидерство. Изменение позиционирования ПРООН в Стратегическом плане на 2018–2021 годы в целях решения структурных проблем на пути сокращения масштабов нищеты и поиска преобразующих решений создает возможности для дальнейшего использования роли организации на страновом уровне и для модернизации ее технического потенциала.

Заключение 7. Объем инвестиций на цели обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин существенно уменьшился. Это может подорвать эффективность вклада ПРООН в усилия по стимулированию гендерного равенства и созданию возможностей для его достижения в рамках сокращения масштабов нищеты и устойчивого развития в НРС, в частности в Африке.

60. На протяжении лет ПРООН выражала намерение укрепить аспекты гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в программных стратегиях и планировании, однако реализация этого намерения является ограниченной. Хотя ее двуединая стратегия, предусматривающая целевые инициативы и всесторонний учет гендерной проблематики во всех программных областях, является важной, она по-прежнему недостаточно обеспечена ресурсами. В НРС упор на всесторонний учет вопросов гендерного равенства в программных областях на практике не преобразовался в программирование, учитывающее гендерные факторы. То, что женщины являются бенефициарами программ ПРООН, часто рассматривается как замена вклада в обеспечение гендерного равенства. С учетом серьезности стоящих перед женщинами в НРС проблем с точки зрения занятости и получения доходов есть больше возможностей для обоснования учитывающих гендерную проблематику национальных программ, касающихся тех барьеров, с которыми сталкиваются женщины в своем стремлении заниматься производственной деятельностью и выйти на рынки труда.

Заключение 8. Оказываемая ПРООН поддержка в вопросах выхода НРС из этой категории обычно по своему характеру является ответной реакцией и основывается на конкретных требованиях. Поскольку вопросам развития, связанным с выходом из категории НРС, придается неодинаковый приоритет, налицо существенная необходимость в политической поддержке и информационно-пропагандистской работе, особенно в отношении не связанных с доходами аспектов выхода.

61. ПРООН оказывает НРС связанную с преодолением нищеты поддержку, которая способствует их усилиям по выходу из этой категории, и предоставляет техническую помощь подразделениям Секретариата Организации Объединенных Наций, которым поручено оказывать НРС содействие в их переходе в категорию стран со средними уровнями доходов. Вместе с тем ПРООН еще только предстоит начать играть более активную организационную роль в поддержке плавного и устойчивого перехода выходящих НРС в категорию стран со средними уровнями доходов. Не очевидно, что ПРООН могла максимально использовать свое программное присутствие в странах для оказания стратегической поддержки этим ускоренным процессам перехода. Поскольку процесс выхода стран из категории НРС продолжает набирать темпы, налицо необходимость в политической поддержке и в информационно-пропагандистской работе, особенно в плане решения не связанных с доходами аспектов процесса перехода.

62. Страны, приближающиеся к моменту выхода или находящиеся на этапах перехода после выхода из категории НРС, испытывают особые потребности, которые требуют дальнейшего внимания в страновых программах. Отсутствие преференциального доступа на рынки требует продвижения и диверсификации секторов на конкурентной основе и поддержания траектории роста без рыночных преференций. Выходящим НРС нужна поддержка для укрепления их производственного потенциала в интересах создания возможностей занятости и получения средств к существованию и для мобилизации надлежащих ресурсов с целью компенсировать потерю льготного финансирования.

V. Рекомендации

63. Вынесенные здесь рекомендации соответствуют концепции и ожиданиям, изложенным в Стратегическом плане ПРООН на 2018–2021 годы.

Рекомендация 1. ПРООН следует подумать о более последовательном участии в рассмотрении набора подтем, касающихся сокращения масштабов нищеты. Используя различные типы программной поддержки, страновые программы ПРООН должны проводить различие между услугами, определяемыми спросом, и программным взаимодействием, причем надлежащий упор должен делаться на последнее.

64. На общеорганизационном и страновом уровнях на протяжении лет ПРООН участвовала в ряде областей и подходов в сфере борьбы с нищетой, и некоторые из них отличались отсутствием последовательности с точки зрения приоритизации и вовлеченности. В НРС страновые программы должны быть направлены на поиск возможностей для более субстантивного программного взаимодействия в вопросах борьбы с нищетой, закладывая более реалистичные среднесрочные и долгосрочные рамочные основы для всеохватного экономического роста и обеспечения занятости. ПРООН следует провести анализ областей, которые должны пользоваться приоритетом с точки зрения среднесрочной и долгосрочной деятельности. Страновым отделениям следует акцентировать более субстантивное программное взаимодействие с потенциалом масштабирования.

65. В перспективе ПРООН следует более четко определить приоритетность своих действий в НРС и наметить решения в интересах бедных конкретно для НРС, в частности в Африке, где темпы сокращения масштабов нищеты являются самыми медленными. В предстоящие годы, поскольку большинство НРС будут находиться в Африке, ПРООН будет необходимо продуманно определить порядок приоритетности программ для обеспечения своего участия в решении ключевых вопросов, касающихся всеохватного экономического роста и устойчивых источников средств существования.

Рекомендация 2. ПРООН следует лучше определить для своих правительственных партнеров те области борьбы с нищетой, в которых она намеревается играть активную роль в сфере технической поддержки, и детализировать те основные инструменты и решения, способствующие обеспечению устойчивого получения доходов и устойчивых источников средств существования, которые она сама может предоставить.

66. Отличительное решение в области борьбы с нищетой и упор на переплетающиеся аспекты обеспечивают крайне необходимый толчок в направлении комплексного программирования. Однако сокращение масштабов нищеты представляет собой обширную и сложную область поддержки, и ПРООН следует быть более конкретной в том, что касается решений с пересекающимися элементами, которые она может обеспечить, в частности решений, конкретно учитывающих ситуацию в НРС. Страновым отделениям необходимы конкретные и упрощенные комплексные отличительные решения для осуществления и для одобрения правительствами.

67. Программные области, такие как инклюзивный бизнес и рынки, частное финансирование и социально-преобразующие инвестиции, которые создают возможности для структурных преобразований в сферах получения доходов и обеспечения занятости, требуют от ПРООН сохранения внутриорганизационной технической квалификации. ПРООН следует ускорить темпы практических действий в этих областях, чтобы укрепить свою роль и свой вклад в сокращение масштабов нищеты.

Рекомендация 3. ПРООН следует продемонстрировать свою глобальную лидирующую роль в разработке и использовании индексов многоаспектной нищеты.

68. ПРООН выступила инициатором нескольких индексов, касающихся развития человеческого потенциала, неравенства и многоаспектной нищеты. Следует приложить усилия для дальнейшего укрепления работы над индексами на глобальном и страновом уровнях с учетом их значения для измерения прогресса в достижении целей в области устойчивого развития, для отчетности о достигнутом прогрессе и для пропаганды преобразующих принципов равенства и развития человеческого потенциала. Одной из смежных областей, крайне важных для измерения и отчетности в связи с целями развития, является национальная статистика; ПРООН следует подумать о более широком взаимодействии в целях улучшения статистического потенциала в странах, в которых статистический потенциал считается низким, особенно в Африке.

69. Публикация национальных докладов о развитии человеческого потенциала уменьшилась. ПРООН следует вновь сделать упор на эти доклады в качестве политического инструмента по важнейшим темам, касающимся целей в области устойчивого развития. Страновым отделениям следует давать надлежащие указания относительно охвата тем и принципов, относящихся к целям развития.

Рекомендация 4. ПРООН следует ускорить темпы и улучшить направленность своей поддержки развития частного сектора и социально-преобразующих инвестиций в НРС. С учетом структурных ограничений в плане использования рыночных возможностей следует адаптировать и пропагандировать инновационные инструменты финансирования со стороны частного сектора в контексте НРС.

70. ПРООН продемонстрировала крепкую приверженность поддержке развития частного сектора и социально-преобразующих инвестиций. НРС требуют гибких инструментов, соответствующих целевому назначению, которые могут максимально усилить воздействие партнерских связей в менее благоприятной политической обстановке. ПРООН следует принять конкретные меры для адаптации своих опробованных методов развития частного сектора и социально-преобразующих инвестиций к условиям, производственным возможностям и нормативно-правовой среде в НРС.

71. Вместо того чтобы оставлять его ничем не ограниченным, ПРООН следует сформировать представление о таком развитии частного сектора, которое ориентировано на конкретные пробелы в сферах всеохватного экономического роста и занятости в секторах, наиболее распространенных в НРС, например в сельском хозяйстве и смежных секторах. Благодаря появлению интеграционных платформ на страновом уровне ПРООН следует использовать комбинацию инструментов, как финансовых, так и нефинансовых, для вовлечения частного сектора в борьбу с нищетой. Потенциал частного сектора следует также использовать и в кризисных ситуациях. Необходимо принимать достаточные меры для привлечения инвестиций в поддержку восстановления и долгосрочного развития и для создания стабильных возможностей, способствующих обеспечению средств к существованию и занятости.

72. ПРООН следует установить партнерские связи с финансовыми посредниками, которые расширяют свои операции в тех областях, в которых ПРООН оказывает поддержку. ПРООН следует разработать стратегию использования своей роли головной организации в системе Организации Объединенных Наций на страновом уровне для содействия социально-преобразующим инвестициям.

Рекомендация 5. Необходимо уделять больше внимания установлению связи между программами ПРООН, касающимися устойчивых источников средств к существованию, и политикой по снижению уровня бедности в сельских районах в НРС. Выполняя соответствующие обязательства относительно притока финансовых средств, необходимо укреплять синергизм между различными мероприятиями по обеспечению устойчивых источников средств существования в рамках ГЭФ и ЗКФ в страновых программах. ПРООН следует принять меры для максимального использования этой важной области своей работы в целях лучшего обоснования правительственной политики и правительственных программ.

73. ПРООН следует принять достаточные меры для укрепления синергизма между ее инициативами в рамках портфеля окружающей среды, с тем чтобы лучше обосновывать национальные политические процессы. Возможности развития этих инициатив являются огромными и в настоящее время недоиспользуемыми. ПРООН необходимо сделать дальнейшие шаги в развитие этих инициатив для участия в процессах выработки и осуществления государственной политики по вопросам устойчивых источников средств к существованию.

Рекомендация 6. Следует систематически добиваться преодоления разрыва между гуманитарной помощью и помощью в целях развития в кризисных и посткризисных ситуациях в интересах более последовательной борьбы с нищетой. ПРООН следует также уделять достаточно внимания пересекающимся факторам уязвимости, которые подрывают результаты деятельности по сокращению масштабов нищеты.

74. Чтобы получать устойчивые дивиденды в плане сокращения масштабов нищеты, ПРООН следует систематизировать новый подход к организации работы в рамках оказываемой ею поддержки постконфликтному оживлению экономики для преодоления разрыва между гуманитарной помощью и помощью в целях развития.

75. Многие постконфликтные ситуации в НРС включают такие факторы уязвимости, как засуха, наводнения и другие периодически повторяющиеся стихийные бедствия, помимо конфликтов, значительных региональных неравенств, нищеты и низкого уровня экономического развития. Эти переплетающиеся факторы уязвимости в контексте многочисленных кризисов и недостатков должны обосновывать программы ПРООН, касающиеся сокращения масштабов нищеты и постконфликтного развития.

Рекомендация 7. В качестве стратегического программного варианта следует создавать партнерства ради сокращения масштабов нищеты на глобальном и страновом уровнях. ПРООН следует расширять перспективные партнерские связи с учреждениями системы Организации Объединенных Наций и другими учреждениями, занимающимися вопросами развития, которые существенным и практическим образом улучшают ее программы по вопросам нищеты в НРС, особенно для расширения масштабов экспериментальных и общинных инициатив.

76. Во всех программных областях ПРООН имеются примеры партнерских связей с учреждениями системы Организации Объединенных Наций на глобальном и страновом уровнях, которые порой регулируются формальным соглашением. Вместе с тем существуют немалые возможности для укрепления программных партнерств с учреждениями системы Организации Объединенных Наций в таких областях, как поддержка цепочек создания стоимости и продовольственная безопасность. В работе над производственными потенциалами и цепочками создания стоимости крайне важно взаимодействовать с партнерами,

поскольку результаты с точки зрения устойчивого получения доходов будут ограниченными, если оказываются охваченными не все области цепочки создания стоимости (от производства до сбыта).

77. ПРООН следует инициативно добиваться программных партнерств с двусторонними донорами в областях, в которых она может дополнять оказываемую ими поддержку усилиям по сокращению масштабов нищеты. Кроме того, по мере возможности, ПРООН следует расширять свои усилия по налаживанию партнерских связей с Всемирным банком и региональными банками в таких областях, как устойчивые источники средств к существованию и занятость.

Рекомендация 8. ПРООН следует уделять дальнейшее внимание укреплению учитывающих гендерную проблематику процессов, относящихся к политике по борьбе с нищетой. Необходимо добиваться более целенаправленного выделения ресурсов и принятия обязательств в отношении обеспечения гендерного равенства и расширения прав и возможностей женщин в НРС.

78. Учитывая программную деятельность ПРООН в ключевых областях развития, следует уделять первостепенное внимание гендерному равенству и расширению прав и возможностей женщин, независимо от инициатив других специализированных учреждений. Ввиду упора на всесторонний учет ПРООН следует иметь совершенно ясные секторальные стратегии для улучшения производственных возможностей женщин и их средств существования, с тем чтобы гендерная проблематика не поглощалась в чрезмерной степени подходом на основе всестороннего учета.

Рекомендация 9. ПРООН следует предпринять шаги для улучшения своих программ, касающихся занятости молодежи и расширения ее прав и возможностей.

79. С учетом быстро растущего числа молодых людей во всех НРС ПРООН следует продумать более стратегический по своему характеру подход к всестороннему учету вопросов занятости молодежи в рамках оказываемой ею поддержки усилий по борьбе с нищетой. Как часть своих «фирменных» решений ПРООН следует подумать об оказании поддержки НРС во всеобъемлющем рассмотрении вопросов занятости среди молодежи. Занятость молодежи следует рассматривать как одно из направлений взаимодействия с частным сектором.
