



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

Distr.
GENERAL

DP/1995/17/Add.2
23 February 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: FRENCH

Вторая очередная сессия 1995 года
3-7 апреля 1995 года, Нью-Йорк
Пункт 3 предварительной повестки дня
ПРООН

ПРООН: СТРАНОВЫЕ ПРОГРАММЫ И СВЯЗАННЫЕ С ЭТИМ ВОПРОСЫ

Среднесрочный обзор пятой страновой программы для Чада

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ПОДГОТОВКА, ПРОВЕДЕНИЕ И РЕЗУЛЬТАТЫ СРЕДНЕСРОЧНОГО ОБЗОРА ПЯТОЙ СТРАНОВОЙ ПРОГРАММЫ (1992-1995 ГОДЫ)	1 - 423	
А. Общая оценка и выводы	1 - 11	3
В. Исполнение программы и первоначальные результаты	12 - 14	6
С. Направления сосредоточения усилий	15 - 32	8
1. Поддержка процесса руководства развитием	15 - 24	8
2. Развитие людских ресурсов	25 - 29	11
3. Развитие базы производственных ресурсов и освоение природных ресурсов	30 - 32	13
Д. Главные выводы и рекомендации, сделанные в результате среднесрочного обзора	33 - 42	14
1. Главные выводы	33 - 41	14

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
2. Рекомендации	42	15
II. ПЕРСПЕКТИВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ		43 -
52		16
А. Устойчивое развитие людских ресурсов	43 - 45	16
В. Задачи национального строительства	46	17
С. Ресурсы для осуществления сотрудничества	47 - 49	17
Д. Государственная служба и национальный потенциал	50 - 52	18
<u>Приложение.</u> ФИНАНСОВОЕ РЕЗЮМЕ		19

1. ПОДГОТОВКА, ПРОВЕДЕНИЕ И РЕЗУЛЬТАТЫ СРЕДНЕСРОЧНОГО ОБЗОРА ПЯТОЙ СТРАНОВОЙ ПРОГРАММЫ (1992-1995 ГОДЫ)

А. Общая оценка и выводы

Порядок и сроки проведения среднесрочного обзора и его участники

1. С 19 по 20 января 1995 года в конференц-зале гостиницы "Ла чадьен" состоялось совещание, посвященное среднесрочному обзору программы Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) для Чада на период 1992-1995 годов. Совещание проходило под председательством г-жи министра планирования и сотрудничества. Сопредседателями на совещании были начальник отдела IV регионального бюро ПРООН по Африке в Нью-Йорке, администратор программы и координатор-резидент Организации Объединенных Наций в Чаде. В совещании принимали участие министры добывающей промышленности и энергетики и национального образования, ответственные и технические работники различных министерских департаментов, руководители проектов ПРООН и представители основных доноров.

2. Целью обзора было:

а) проверить, насколько эффективно концепция программы увязана с проблемами развития страны, рассмотреть вопрос о необходимости согласования нынешней программы с основными задачами, сформулированными в докладе временного органа, в частности с задачами устойчивого развития людских ресурсов и демократизации, и заострить внимание на мерах, которые необходимо будет принять для исправления сложившегося положения;

б) проверить, согласуется ли программа с приоритетами, стратегиями и планами правительства в области развития;

в) проанализировать ход выполнения программы и, в первую очередь, как используются и/или осуществляются в Чаде основные методы планирования, в частности программный подход и национальные оценки программ в области технического сотрудничества (НОПТС), и методы мобилизации ресурсов, к числу которых относятся проведение совещаний "за круглым столом" и отраслевых консультаций и совместное участие в финансировании;

г) дать оценку тому воздействию, которое начало осуществления программы могло оказать на процесс создания национального потенциала и его укрепления; способности правительства вести переговоры и мобилизовывать ресурсы; разработке проектов и руководству ими, а также передаче накопленных знаний и опыта в рамках технического сотрудничества;

д) выработать рекомендации и меры для переориентации, при необходимости, программы, улучшить ход ее исполнения и теснее увязать ее с другими мероприятиями системы Организации Объединенных Наций и доноров. Обзор преследовал целью рассмотреть, в частности, меры, направленные на дальнейшую мобилизацию ресурсов в рамках системы совместного финансирования.

3. ПРООН выразила властям Чада признательность за организацию обзора и тесно взаимодействовала с бюро ПРООН в ходе всего процесса рассмотрения хода реализации программы, начало которому было положено в октябре 1994 года, когда к работе приступили независимые консультанты. На совещании было напомнено о целях и методологии среднесрочного обзора, а также об особенностях исполнения программы, в частности:

a) Об условиях, в которых проходило осуществление программы:

i) В международном плане трудности с мобилизацией финансовых ресурсов заставили ПРООН сократить на 30 процентов все ориентировочные плановые задания (ОПЗ) по стране. Это сокращение ресурсов (на 13,8 млн. долл. США) в сочетании с заимствованием средств из четвертого цикла (10 млн. долл. США) привело к образованию дефицита в размере более 7,5 млн. долл. США. Предпринятые в рамках программного подхода и обзора проектов усилия позволили сократить этот дефицит на 2 млн. долл. США.

ii) Внутри страны трудности, связанные с переходом от одной формы политического правления к другой, и бюджетные ограничения не позволили приступить к ускоренной реализации программы. Кроме того, эти два фактора выдвинули на передний план новые задачи, которые потребовалось решать и которые были связаны с оказанием поддержки правительству и демократическому процессу; финансовые средства на эти цели были выделены из специальных ресурсов программы (СРП). Меры, принятые в связи с девальвацией франка КФА, являются частью мер в поддержку процесса управления, которые были осуществлены в рамках проекта поддержки процесса руководства развитием CHD/91/003.

b) О ходе исполнения программы, характеризовавшемся продолжением процесса организации совещаний "за круглым столом", начало которому было положено в Женеве в июне 1990 года и в рамках которого на сегодняшний день проведено шесть отраслевых консультативных совещаний, в том числе совещание по вопросам образования, подготовки кадров и занятости, послужившее толчком к созыву встречи для согласования финансовых вопросов, результаты которой были весьма удовлетворительно восприняты всеми ее участниками. К числу других важных достижений программы относятся: проведение переписи населения, укрепление потенциала департаментов министерств по осуществлению последующих мер в свете решений, принятых на отраслевых консультативных совещаниях, эффективное претворение в жизнь программного подхода и обеспечение весьма тесного взаимодействия с донорами и другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций.

c) О задачах на будущее: координатор-резидент подчеркнул, что на сегодня имеется ряд тем, которые нельзя обойти вниманием; к их числу относятся обеспечение умелого руководства в самом широком смысле этого слова, рациональное использование природных ресурсов, придание нового импульса деятельности частного сектора, принятие любых мер, позволяющих заложить в Чаде основу для развертывания активной деятельности по устойчивому развитию людских ресурсов.

4. Чад - одна из наиболее бедных стран мира. Его валовой внутренний продукт (ВВП) составляет менее 210 долл. США на душу населения, а индекс человеческого развития - 0,212. Среди африканских государств, входящих в зону франка, Чад - это также страна, в которой дольше всего сохранялась политическая нестабильность и которую на протяжении практически 30 лет периодически сотрясали гражданские войны и пограничные конфликты, в результате чего экономическая и социальная инфраструктура страны находится в зачаточном состоянии и сосредоточена преимущественно в ее столице; административное руководство страной осуществляется весьма слабо, а ее частный сектор слабо структурирован, дезорганизован и коррумпирован.

5. На третьей конференции доноров "за круглым столом", проведенной в Женеве в июне 1990 года, ее участники установили новый график проведения консультаций и новый порядок координации международной помощи. 1 декабря 1990 года произошла смена режима под руководством полковника Идрисса Деби, который, опираясь на поддержку многочисленных

политических и военно-политических сил, покончил с тоталитарным режимом Хиссена Хабре, правившего страной с 1982 по 1990 год, обвинив его в разжигании конфликта с Ливийской Арабской Джамахирией и нарушениях прав человека.

6. То, что смена политического режима пришлось на третий цикл совещаний "за круглым столом" и на период подготовки пятой программы, предоставило Чаду исключительную возможность вновь привлечь внимание международного сообщества к проблеме национальной реконструкции и постепенного восстановления порядка в стране. В этой связи перед Чадом встала задача параллельно с процессом политической трансформации вновь мобилизовать усилия международного сообщества на осуществление эффективной экономической программы. Однако в силу причин, обусловленных сложностью политической ситуации в стране и заинтересованностью доноров в ее развитии по демократическому пути, международное сотрудничество возобновилось раньше, чем началось преобразование институциональных структур.

7. В этих условиях правительство Чада и ПРООН в ходе подготовки пятой программы договорились о том, что ПРООН будет преследовать цель помочь стране осуществить переход от экстренных мер, которым отдается предпочтение в мероприятиях доноров, к концепции выполнения подлинных среднесрочных и долгосрочных программ развития. Такая программа была подготовлена в течение 1991 года и утверждена Исполнительным советом в феврале 1992 года.

8. По итогам диалога с правительством были определены три направления, на которых ПРООН должна была сосредоточить свои усилия по оказанию помощи. При выборе этих направлений учитывались как приоритеты, установленные правительством, намерения других внешних партнеров, так и направления, которым ПРООН отдавала предпочтение при проведении своих мероприятий (решение 90/34 Исполнительного совета). Этими тремя направлениями являются:

- a) развитие людских ресурсов;
- b) развитие базы производственных ресурсов;
- c) поддержка процесса руководства развитием.

9. Вопросы управления страной оказались неохваченными деятельностью по трем первоначально выбранным направлениям. Однако начиная со второй половины 1992 года стало очевидно, что новые власти крайне нуждаются в весьма тесном взаимодействии с политическими силами гражданского общества и что управление в самом широком смысле этого слова становится необходимой предпосылкой активизации развития страны. Именно в этих условиях, характеризовавшихся глубокими переменами в стране, правительство дало свое согласие на проведение национальной суверенной конференции. Конференция была спланирована, организована и проведена в установленные сроки при поддержке со стороны ПРООН и международного сообщества. Проведение конференции – первый успех, достигнутый страной на пути демократизации при активном участии широких слоев гражданского общества.

10. Однако в течение первого периода законного правления (апрель 1993 года– апрель 1994 года) претворение в жизнь решений конференции, направленных на строительство правового государства, введение демократической многопартийной системы, обеспечение безопасности в стране и достижение национального примирения, столкнулось с трудностями, которые имели следующие последствия:

- a) в плане развития постоянные отсрочки с принятием решений повлекли за собой серьезное отставание в проведении реформ с целью перестройки экономики;

b) в политическом плане переходный период был в законодательном порядке продлен еще на один год (с апреля 1994 года по апрель 1995 года) в расчете на то, что различные стороны (правительство и оппозиция) смогут в конечном итоге прийти к согласованному мнению в вопросе о проведении свободных выборов в обстановке полной гласности.

11. Для того, чтобы учесть социально-политические изменения, происходившие в стране, пятую программу потребовалось рассмотреть и включить в ее подпрограмму поддержки процесса руководства развитием вопросы управления. Это поставило перед бюро новые задачи, с которыми оно успешно справилось благодаря привлечению средств из СРП и координации своей деятельности с деятельностью доноров. На сегодня им проведены или проводятся следующие четыре мероприятия:

a) оказание помощи в подготовке и организации национальной суверенной конференции (январь-апрель 1993 года);

b) организация семинара по вопросам управления, девальвации и развития в мае 1994 года;

c) оказание помощи в распространении правовых знаний и проведении теоретических семинаров, организуемых национальными неправительственными организациями (НПО);

d) оценка перспектив проведения выборов.

В. Исполнение программы и первоначальные результаты

Факторы, оказавшие влияние на ход выполнения программы

12. На протяжении всех трех лет реализации программы параллельно с основной деятельностью, заключавшейся в проведении серии совещаний "за круглым столом" для подготовки новых программ и утверждения связанных с ними проектов, продолжались осуществление и переориентация проектов, перенесенных из четвертого цикла (16 процентов от ОПЗ). В течение этого времени программа испытывала на себе действие следующих важных факторов:

a) Факторы общего характера

i) бюджетные проблемы государства, вызвавшие задержки с выплатой зарплаты, что повлекло за собой снижение заинтересованности национальных кадров в результатах своего труда и создало трудности в производственной сфере; необходимо подчеркнуть, что начатые в 1989 году совместно с бреттон-вудскими учреждениями программы финансового оздоровления и структурной перестройки в 1992 году были свернуты;

ii) отсутствие безопасности, что явилось тормозом на пути выполнения некоторых программ работы в рамках проектов и нанесло определенный материальный урон. Наконец, что особенно серьезно, имели место случаи гибели людей, вызвавшие упадочные настроения среди персонала;

iii) длительные задержки с принятием решений властями страны, обусловленные политическими условиями и ограниченными возможностями администрации и отсутствием эффективных механизмов координации;

iv) ограниченные возможности для освоения средств, предоставлявшихся на условиях, оговоренных кредитодателями.

b) С точки зрения руководства проектами, перенесенными из четвертого цикла: жесткие концепции проектов, пересмотр которых потребовал длительных переговоров между бюро и правительством;

c) С финансовой точки зрения: перенос слишком большого числа проектов четвертого цикла (7,5 млн. долл. США из 46,3 млн. долл. США) и резкое сокращение (на 30 процентов) объема ресурсов по линии ОПЗ. Девальвация франка КФА имела лишь частичный компенсационный эффект (примерно 700 000 долл. США в 1994 году).

13. Чтобы ослабить негативные последствия сокращения объема ресурсов, бюро попыталось задействовать механизм совместного финансирования в рамках серии консультаций "за круглым столом" и привлечь к участию в финансировании доноров. Судя по тому, что в настоящее время в совместном финансировании участвуют все двусторонние, а также многосторонние банки (Всемирный банк, Африканский банк развития (АфБР) и Международный фонд сельскохозяйственного развития (МФСР), эта задача была полностью решена. В регионе на долю Чада с точки зрения заключенных контрактов приходится наибольший объем средств, поступающих по линии совместного финансирования, что объясняется участием в финансировании Нидерландов. Однако осуществление этой программы сопряжено с трудностями, обусловливаемыми выдвигаемыми донором требованиями в отношении соблюдения принципов прав человека. Если Чад твердо встанет на путь демократических преобразований, осуществление программы активизируется и к ней проявят интерес другие доноры.

14. Что касается проблем, успешное решение которых зависит от действий правительства (отсутствие безопасности, заработная плата, материальная компенсация, скорость принятия решений, координация), то нужно подчеркнуть, что в 1993 и 1994 годах, особенно после июня 1994 года, на этом направлении были достигнуты заметные успехи.

C. Направления сосредоточения усилий

1. Поддержка процесса руководства развитием

a) Экономические аспекты

15. На момент разработки программы одной из серьезных проблем, стоявших перед страной, была проблема нехватки надежных и постоянно отслеживаемых данных экономической, финансовой и социальной статистики. Поэтому в 1991 году с учетом решений третьей конференции "за круглым столом", проходившей в Женеве в июне 1990 года, правительство заручилось согласием ПРООН на то, что она продолжит свою деятельность на этом направлении и разработает проект поддержки процесса руководства развитием (СНД/91/003). Проект имеет целью "содействовать внедрению необходимых структур и механизмов для обеспечения новой формы руководства развитием, взятой на вооружение Чадом и поддержанной донорами, которая изложена в выводах женевого совещания III "за круглым столом" и в плане мероприятий на период 1991-2000 годов".

16. За прошедшие годы ситуация изменилась следующим образом: были успешно осуществлены шесть других запланированных дополнительных проектов (проекты Всемирного банка, Фонда помощи и сотрудничества (ФПС), ФПС/Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Немецкого агентства по техническому сотрудничеству (ГТЦ),

АфБР, Европейского фонда развития/поддержки национальной системы распределения кредитов). Из указанных шести проектов проект Всемирного банка после девальвации франка КФА был реорганизован и укреплен за счет введения должности директора, назначаемого вышестоящим руководством. Многообразие проектных структур создает двойную проблему, связанную с обеспечением координации и взаимодополняемости, которая была рассмотрена с министерством планирования и сотрудничества и Всемирным банком в январе 1995 года в ходе трехстороннего обзора проекта СНД/91/003 и на семинаре, посвященном реорганизации министерства планирования и сотрудничества.

17. Что касается проекта СНД/91/003, которому оказывают поддержку два управления (Управление статистики и экономических и демографических исследований и Управление планирования развития и реконструкции) министерства планирования, то ему отводится центральное место в деятельности правительства в таких областях, как: сбор, обработка и анализ на постоянной основе макроэкономических и макрофинансовых данных, проведение базовых статистических обследований и подготовка оперативных кадров статистиков и работников информационных служб, оказание поддержки Высшему межминистерскому комитету, которому поручено проведение структурной перестройки и перед которым поставлена задача оздоровления финансового положения в стране. Все базовые макроэкономические данные, которыми пользуются правительство, бреттон-вудские учреждения и доноры, являются результатом этой поддержки, которую логично было бы распространить и на другие службы, с тем чтобы сбалансировать возможности планирования.

б) Частный сектор

18. Деятельность в поддержку развития инициатив частного сектора хорошо вписалась в тематику отраслевых консультаций, организованных при содействии со стороны ПРООН в 1992 году. Проведение этих консультаций сделало возможным осуществление большого числа финансируемых ПРООН проектов, результаты которых весьма высоко оцениваются правительством и теми, кому они предназначены. Несмотря на отсутствие детального социально-экономического анализа воздействия этих проектов, уже можно говорить о том, что роль ПРООН в содействии активизации деятельности частного сектора малых и средних предприятий (МСП) в Чаде была положительной и что ее необходимо расширить в плане создания более благоприятных условий для развития частной инициативы. Фактически на организованных в декабре 1992 года отраслевых консультациях была достигнута договоренность о переносе сроков разработки рамочной программы в связи с тем, что общая обстановка в то время была крайне неблагоприятной для развития частного сектора. Поэтому для оказания правительству через исполнительный секретариат по вопросам развития частного сектора помощи в деле оздоровления правовой и налоговой обстановки в этом секторе был разработан проект с участием большой группы доноров, в которую входили представители ПРООН/ЮСАИД/Европейского союза/Франции. Для его финансирования было выделено примерно 386 800 долл. США. Параллельно в рамках проекта поддержки процесса руководства развитием планируется провести обследование неорганизованного сектора. Результаты этого обследования, а также анализа положения дел в организованном секторе позволят правительству получить недостающие данные для разработки глобальной стратегии развития частного сектора, основанной на поиске путей обеспечения взаимодополняемости и сотрудничества в целях борьбы с коррупцией и постепенной модернизации неорганизованного сектора.

19. За рассматриваемый период успешно развивалась деятельность, связанная с предоставлением кредитов мелким, средним и микропредприятиям, находящимся в индивидуальном или коллективном пользовании, которая обеспечивалась через неправительственную организацию ВИТА; ВИТА оказалась в состоянии отреагировать на реальную потребность в финансовых средствах, обеспечив их поступление из источников помимо банковских. Ее деятельность ограничена районом

Нджамены и зоной Мунду. До настоящего времени ВИТА удается поддерживать определенную финансовую стабильность благодаря дотациям, которые в форме субсидий на оперативно-функциональную деятельность предоставляются ее партнерами (ПРООН, ЮСАИД, Всемирный банк). Отсутствие кредитной политики в области развития ограничивает деятельность на этом направлении помощью извне, оказываемой через такие неправительственные организации, как ВИТА, тогда как имеющиеся на местах банки располагают избыточной ликвидностью, а ставки по займам, предоставляемым неорганизованными кредиторами, составляют свыше 30 процентов.

20. Практически завершен анализ, проводившийся по итогам общей переписи населения и жилья. Этот крупномасштабный проект, который совместно финансировался рядом организаций и стран (ПРООН/ЮНФПА, Всемирный банк, Швейцария, Германия, ЮСАИД), был реализован силами группы национальных специалистов, которым была оказана помощь извне, в рекордные сроки и весьма качественно. Проект был первым мероприятием, проведенным этой группой, и есть основания надеяться, что его результаты (аналитические доклады) будут опубликованы в первом квартале 1995 года, поскольку все данные уже собраны. В этой области наибольшие успехи связаны с созданием национального потенциала, и в настоящее время центральное бюро переписи привлекается ко всем мероприятиям по проведению переписи в Чаде.

с) Управление

21. Начиная с конца 1992 года в ПРООН стали поступать просьбы о координации помощи в деле организации национальной суверенной конференции, которая была бы призвана заложить основу для более широкой легитимизации будущего правительства и организации перехода к новой форме правления. Вот почему среди задач, стоявших перед Чадом, вопросы управления выдвинулись на первое место. Действительно, если исходить из того, что под управлением одновременно подразумевается умение устранять политические барьеры на пути к созданию правового государства, государственное строительство, выработка концепции и неукоснительное следование целостным и эффективным стратегиям планирования и руководства процессом развития, то оно явно не вписывается в рамки классической технической помощи. ПРООН по примеру африканских стран-получателей помощи и членов ее Исполнительного совета совершенствовала свою деятельность на этом направлении, сделав должные выводы из уроков, извлеченных ею за более чем 30-летний период деятельности в области технического сотрудничества. В этом плане ПРООН потребовалось действовать оперативно и использовать ресурсы проекта СНД/92/004 (Поддержка программы) для финансирования подготовки двух основополагающих документов (по вопросам государственного устройства и экономического и финансового положения страны), составивших основу для проведения дискуссий. Эта поддержка была оказана во взаимодействии с Францией, Соединенными Штатами Америки, Германией, Европейским союзом и Всемирным банком.

22. Это побудило представителя-резидента выступить с инициативой проведения семинара по вопросам "управления, девальвации и развития". Семинар, проходивший с 25 по 27 мая 1994 года в Нджамене, получил всестороннюю поддержку со стороны отдела IV и регионального бюро по Африке и был санкционирован высшим руководством страны. В его работе приняли участие более 400 человек, в том числе 250 представителей гражданского общества. Основой для проведения этого семинара, который носил также международный характер, послужили два документа: один – по вопросам управления, подготовленный национальным экспертом, и другой – по вопросам девальвации, подготовленный министерством планирования и сотрудничества с помощью экспертов проекта СНД/91/003. Семинар финансировался из специальных ресурсов программы (СРП).

23. К числу его главных результатов относятся:

а) в конкретном плане:

- улучшение в целом отношений между профсоюзами и правительством, что привело к подписанию в июне 1994 года социального пакта;
- признание важного значения макроэкономических мер для возобновления экономической деятельности: в июне был учрежден высший межминистерский комитет, который возглавил министр планирования и сотрудничества;

б) в глобальном плане:

- возобновление диалога между правительством и гражданским обществом;
- популяризация новых взглядов на демократию и управление;
- рациональное объяснение всех вопросов, касающихся девальвации и макроэкономической перестройки, что способствовало снижению напряженности, вызванной девальвацией.

24. Начиная с июля 1994 года на передний план вновь выдвинулся вопрос о проведении выборов. Правительство и доноры обратились к координатору-резиденту с просьбой обеспечить координацию помощи, оказываемой партнерами страны. С участием ЮСАИД на средства СРП была сформирована группа международных экспертов, работа которой координировалась консультантом ПРООН. Эта группа изучила условия организации выборов, дала оценку расходам, связанным с их проведением, и вынесла рекомендации правительству и донорам. 20 ноября группа представила свой доклад. В докладе четко поставлена проблема обеспечения гласности в ходе выборов, но при этом отмечается, что:

а) именно правительство должно определить, в каких условиях оно хотело бы организовать выборы. В этом плане ПРООН полностью выполнила резолюцию 48/124 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1993 года;

б) партнеры должны определиться. Что касается Организации Объединенных Наций, то этот доклад был передан в Отдел по содействию проведению выборов, а Секретариату было поручено направить миссию для проведения оценки.

2. Развитие людских ресурсов

25. Работа, проделанная в секторе образования/подготовки кадров/занятости, привела к принятию рамочной программы, на которую пришелся наибольший объем ресурсов, выделенных на осуществление пятой программы (4 678 000 долл. США на период 1994-1997 годов, из которых 3 362 000 долл. США были ассигнованы на период 1994-1995 годов). Основная задача ПРООН будет заключаться в оказании главным образом поддержки деятельности временных органов, специально созданных для проведения крупномасштабных реформ в секторе образования/подготовки кадров/занятости и его подсекторе начального образования и профессионально-технической подготовки. В качестве главных партнеров в этом подсекторе выступают: Франция, Германия, Всемирный банк, Европейский союз, Мировая продовольственная программа и Африканский банк развития. Весьма высокое качество рамочной программы в области образования/подготовки кадров/занятости признается всеми, и эта программа служит образцом для подготовки других рамочных программ. Ее подготовка также предоставила участвовавшим в ней международным специалистам отличную возможность поделиться знаниями и опытом со своими коллегами в

стране. Кроме того, важные финансовые обязательства, принятые внешними партнерами Чада, оказывающими ему помощь в решении задач развития, свидетельствуют об эффективности мер, принятых правительством, и роли, которую играет ПРООН, выступая в качестве организатора и руководителя этой деятельности.

26. Подготовка рамочной программы для сектора здравоохранения и социальных вопросов обусловила необходимость разработки стратегии и плана действий. Эти вопросы были вынесены на обсуждение в ходе отраслевых консультаций, состоявшихся в январе 1993 года. Доноры выступили за проведение дополнительных исследований, в том числе макроэкономических, которые были осуществлены техническим комитетом по наблюдению. Их результаты послужили основанием для проведения в октябре 1994 года совещания для согласования позиций. В настоящее время продолжаются переговоры с донорами с целью разработки рамочной программы финансирования и осуществления планов действий. На состоявшемся в октябре 1994 года совещании доноров его участники подтвердили важные обязательства, принятые донорами в отношении подсектора здравоохранения и социальных вопросов.

27. Необходимо отметить, что ПРООН вместе с правительством и в техническом сотрудничестве со Всемирной организацией здравоохранения, а также в координации со всеми партнерами разработала программу борьбы с пандемией СПИДа, руководство которой поручено Исполнительному комитету по координации. Правительство, ПРООН и доноры в настоящее время пересматривают стратегию борьбы с синдромом приобретенного иммунодефицита (СПИД) в целях ее переориентации, исходя из глобальной социально-экономической концепции этой проблемы, с тем чтобы, не ограничиваясь профилактическими мерами и эпидемиологическим надзором, интегрировать эту деятельность во все программы развития и задействовать все оперативные ресурсы (государственные службы, неправительственные организации, сельские организации и т.д.). На эту программу ассигновано 3 768 000 долл. США, из которых 730 000 долл. США выделила ПРООН (СП 1). Что касается СП 2, то он в настоящее время является предметом переговоров и будет охватывать период с 1995 по 1999 год.

28. В ходе реализации пятой программы ПРООН благодаря осуществлению проектов CHD/87/027 (завершен в июне 1993 года) и CHD/93/008 внесла свой вклад в развитие движения за создание объединений и кооперативов с целью ослабить негативные последствия обнищания населения. В целом помощь ПРООН способствовала созданию благоприятных условий для развития этого подсектора, повышения самостоятельности населения, развития и укрепления навыков управления, ведения бухгалтерского учета и организаторских способностей у участников объединений и кооперативов, их организаторов и выборных руководителей. Основные результаты осуществления этих проектов связаны с а) общенациональной координацией движения за создание объединений и кооперативов, разработкой юридических документов по вопросам административного руководства кооперативными объединениями, созданием национальной структуры для содействия развитию объединений и кооперативов: национального совета поддержки движения за создание объединений и кооперативов (НСПОК); б) подготовкой национальных кадров руководителей кооперативов, специалистов в области кредитно-денежных отношений и ручного ткачества; в) преобразованием СЕТИМАФ в кооператив и обучением его членов вопросам руководства и профессии ткача.

29. ПРООН также сотрудничает с правительством в разработке политики и многосекторального плана действий в области улучшения положения женщин, которые найдут отражение во всех программах развития. Благодаря этому сотрудничеству, в котором активно участвуют общественность и неправительственные организации, занимающиеся вопросами повышения социального статуса женщин, в рамках подготовки к конференции в Пекине уже разработаны документы и учрежден механизм, призванный создать в стране условия для практического

осуществления ее решений. Поддержку этой деятельности также оказывают Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Детский фонд Организации Объединенных Наций и Фонд Организации Объединенных Наций для развития в интересах женщин.

3. Развитие базы производственных ресурсов и освоение природных ресурсов

30. Усилия, направленные на разработку стратегии, политики и рамок деятельности в секторе развития сельских районов, принесли свои плоды в 1986 году на секторальном совещании по проблемам сельского хозяйства, лесоводства и животноводства, организованном после второй конференции "за круглым столом" в Женеве (1985 год). С тех пор установленные ориентиры не менялись и неоднократно подтверждались, в частности в плане мероприятий на период до 2000 года. Вопросы производственных ресурсов обсуждались на двух отраслевых консультативных совещаниях, проведенных в 1993 году (развитие сельских районов, продовольственная обеспеченность, водные ресурсы) и в 1994 году (окружающая среда и борьба с опустыниванием). В 1994 году консультации были проведены в ноябре, с тем чтобы учесть положения Международной конвенции об опустынивании, которая была подписана в октябре 1994 года. Выработанная в ходе отраслевых консультаций по проблемам окружающей среды стратегия управления производственными ресурсами нацелена прежде всего на то, чтобы возложить ответственность за обеспечение устойчивого развития людских ресурсов на сельские общины. В силу очевидных причин, связанных с учетом последствий освоения природных ресурсов с точки зрения обеспечения устойчивого развития, правительство решило осуществить в комплексе последующие меры во исполнение решений, принятых на обоих консультативных совещаниях. В соответствии со своим мандатом в части, касающейся проведения совещаний "за круглым столом", ПРООН окажет правительству помощь в определении планов действий и рамочных программ в этой области.

31. Что касается дополнительного финансирования, то объем средств, находящихся в непосредственном ведении ПРООН, составляет 9 638 000 долл. США (Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций, Бюро Организации Объединенных Наций по вопросам Судано-сахелианского района участвуют в распределении расходов с Нидерландами). Благодаря дополнительному финансированию были удовлетворены некоторые приоритетные потребности подсектора, связанного в основном с производством и распределением семян, защитой растений и лесовосстановлением и управлением лесными ресурсами. Всего в этом подсекторе за период, охватываемый циклом, будет освоено 18 638 000 долл. США.

32. В ходе предшествующих циклов ПРООН оказала существенную помощь в развитии добывающего сектора и сектора природных ресурсов. В пятом цикле на эти цели по линии ОПЗ также выделен значительный объем ресурсов (4 790 000 долл. США); в добывающем секторе ПРООН в нынешнем цикле ставит своей задачей оказание правительству помощи в мобилизации ресурсов из других источников финансирования и привлечении потенциальных инвесторов к освоению уже разведанных месторождений (геологические карты, разработка горного кодекса, выпуск информационных брошюр). Что касается нефтяного подсектора, то здесь удалось достичь заметного прогресса и провести переговоры по вопросам участия в этой деятельности консорциума многонациональных компаний. Кроме того, правительство при технической поддержке ПРООН и во взаимодействии с ней планирует разработать эффективную энергетическую политику исходя из задач борьбы с опустыниванием и обеспечения снабжения населения на приемлемых условиях из широкого круга возобновляемых источников.

D. Главные выводы и рекомендации, сделанные в результате среднесрочного обзора

1. Главные выводы

33. В обзоре принимали участие все соответствующие стороны: правительство, ПРООН, учреждения Организации Объединенных Наций, представленные в Нджамене двусторонние и многосторонние учреждения по вопросам сотрудничества, национальные директора проектов, сотрудничающие учреждения, технические консультанты и другие приглашенные лица.

Условия, в которых осуществляется программа

34. В ходе проведения обзора правительство и ПРООН согласились с тем, что для улучшения осуществления и повышения эффективности программ сотрудничества в области развития, особенно программ ПРООН, необходимо создать на принципах демократии такие политические условия, о которых говорилось на Высшей национальной конференции. Создание таких более благоприятных условий позволило бы усовершенствовать управление деятельностью в области развития, в частности в том, что касается развития людских ресурсов, активизации деятельности частного сектора и мобилизации ресурсов.

35. В ходе обзора были отмечены трудности с мобилизацией финансовых ресурсов на международном уровне, которые отрицательно сказались на осуществлении программы в Чаде таким же образом, как и в других странах, и было обращено внимание на тот факт, что, несмотря на нехватку ресурсов, программа осуществлялась без особых проблем и способствовала развитию страны. Для пополнения ресурсов в рамках ОПЗ были мобилизованы средства, которые находятся в непосредственном ведении Администратора ПРООН.

36. Тем не менее существенно необходимо продолжать усилия с целью добиться увеличения объема предоставляемых ресурсов и одновременно проводить реформу системы управления, с одной стороны, и расширять возможности страны по освоению предоставляемых ей средств – с другой.

Актуальность и исполнение программы

37. После рассмотрения представленных документов участники среднесрочного обзора подтвердили актуальный характер трех областей деятельности в рамках пятой программы, а именно:

- a) развитие людских ресурсов;
- b) развитие базы производственных ресурсов и освоение природных ресурсов;
- c) оказание содействия руководству процессом развития при совершенствовании системы управления.

38. Также в рамках среднесрочного обзора было подтверждено, что осуществляемые в настоящее время программы и проекты соответствуют приоритетным задачам и целям правительства.

39. Участники приняли к сведению новые приоритетные задачи, поставленные правительством, которые касаются разоружения и реинтеграции бывших комбатантов, активизации деятельности частного сектора и развития инфраструктуры. Эти новые приоритетные задачи уже приняты во внимание в различных областях деятельности ПРООН по оказанию помощи в Чаде. Для

содействия выполнению этих новых приоритетных задач на период 1995–1996 годов в рамках основных направлений деятельности были утверждены три новых проекта, касающиеся следующего:

- a) оказания содействия демократическому процессу;
- b) осуществления рамочной программы в области здравоохранения и социальной области;
- c) создания специализированного механизма по контролю за развитием сельских районов.

40. В ходе обзора была также подтверждена актуальность концепции устойчивого развития людских ресурсов в качестве инструмента планирования развития; при этом было отмечено, что условия практического осуществления этой концепции еще предстоит определить.

41. В ходе обзора была дана высокая оценка той роли, которую играет ПРООН вместе с министерством планирования и сотрудничества в деле координации и мобилизации ресурсов.

2. Рекомендации

42. Участники среднесрочного обзора подготовили следующие рекомендации:

Рекомендации общего характера

- a) внести коррективы в базовые документы с целью адекватного отражения в них результатов, достигнутых в области развития;
- b) провести более обстоятельную исследовательско-аналитическую работу в целях подготовки рамочной программы по руководству процессом развития.

Рекомендации для правительства

- a) продолжать усилия в направлении совершенствования системы управления и повышения эффективности руководства процессом развития;
- b) перевести на внутренний уровень осуществление исследовательско-аналитической работы по вопросам практической реализации концепции устойчивого развития людских ресурсов, как это было отмечено министром планирования и сотрудничества в его речи на закрытии проведенного 16 января Дня устойчивого развития людских ресурсов;
- c) учредить объединенную группу министерства планирования и сотрудничества и ПРООН в целях определения будущих направлений их сотрудничества и провести вместе с соответствующими специализированными министерствами пересмотр или корректировку бюджетов текущих проектов для ликвидации дефицита средств по программе с учетом следующих критериев:
 - i) ежегодного лимита расходования средств, утвержденного штаб-квартирой ПРООН;
 - ii) приоритетных задач правительства;
 - iii) национальных возможностей по освоению средств;
 - iv) последствий для процедур совместного финансирования.

Рекомендации для ПРООН

а) в будущем ПРООН необходимо достаточно заблаговременно представлять на рассмотрение правительству документы по вопросам, касающимся перспектив развития отношений с контрагентами;

б) улучшить координацию между ПРООН и бреттон-вудскими учреждениями. В этом отношении начальник Отдела IV подтвердил, что между штаб-квартирами обеих организаций будут продолжаться интенсивные консультации;

с) рассмотреть вопрос о должностях сотрудников по оказанию технической помощи в рамках текущих проектов и новых проектов и программ в целях ликвидации отмеченного дефицита, в частности в том, что касается рамочной программы в области здравоохранения и специализированного механизма по контролю за развитием сельских районов/охраной окружающей среды;

д) рассмотреть комплекс путей и средств замены в максимальной степени долгосрочного международного технического сотрудничества краткосрочными консультациями и/или национальными консультациями.

II. ПЕРСПЕКТИВЫ И НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

A. Устойчивое развитие людских ресурсов

43. Проведение среднесрочного обзора совпало по срокам с диалогом, начатым с правительством по вопросу об устойчивом развитии людских ресурсов, и Бюро поручило консультанту провести обзор с учетом вопросов, касающихся устойчивого развития людских ресурсов. В результате этого в программе в целом концепция устойчивого развития людских ресурсов учитывается в том виде, в котором она изложена в общих позициях и в котором ее представляет себе правительство, а именно: как инструмент, постоянную стратегию, которая будет осуществляться внутри страны и которая будет способствовать разработке и планированию программ и планов в области развития и руководству их осуществлением и периодическому контролю за тем, чтобы они способствовали постепенному улучшению показателей устойчивого развития людских ресурсов. Усилия по обеспечению устойчивого развития людских ресурсов не должны ограничиваться ни рамками социальных программ, ни деятельностью собственно правительства. Концепция устойчивого развития людских ресурсов является основным ориентиром для деятельности всех программ и слоев населения, которые в первую очередь заинтересованы в ее практической реализации и децентрализации.

44. Поэтому в Чаде создание надлежащей системы управления является исходным пунктом для обеспечения устойчивого развития людских ресурсов. В этом отношении значительный шаг вперед был сделан Бюро совместно с правительством и гражданским обществом. В настоящее время проводится рассмотрение предварительных аналитических документов. Аналитический материал под названием "3D" (демократия-разоружение-развитие) является основополагающим документом, в котором излагается общий подход. В Чаде, являющемся страной, в которой накоплены чрезмерные запасы оружия, отсутствуют инфраструктура и промышленность, частный сектор находится в зачаточном состоянии и которая не имеет выхода к морю, разработка широких программ действий по обеспечению самостоятельной занятости с помощью кооперативов, общинных организаций и реинтеграции демобилизованных военнослужащих закладывает будущие основы

социальной стабильности и экономического подъема. Однако без обеспечения безопасности, т.е. осуществления разоружения, нынешняя обстановка в стране не может способствовать процессу развития.

45. С учетом вышеизложенного необходимо разработать многостороннюю среднесрочную программу в области разоружения и развития, в рамках которой компонентом, подлежащим осуществлению в ближайшее время (1995 год), являлась бы рамочная программа разоружения и реинтеграции определенных групп военнослужащих, направленная на укрепление нарождающейся демократии и стабильности правительства.

В. Задачи национального строительства

46. На пути страны к установлению мира, обеспечению стабильности на основе демократии и созданию правового государства перед правительством стоят три конкретные задачи:

а) развитие автодорожной инфраструктуры: в Чаде имеются автомобильные дороги с битумным покрытием протяженностью менее 350 км, и практически вся сеть автомобильных дорог непригодна для эксплуатации во время сельскохозяйственной кампании, длящейся от трех до пяти месяцев;

б) развитие базы производственных ресурсов и освоение природных ресурсов в соответствии с положениями пятой программы и с особым акцентом на расширение диапазона средств по охране окружающей среды и борьбу с опустыниванием;

с) активизация деятельности национального частного сектора: помимо деятельности в области охраны окружающей среды правительство предпримет шаги по организации совещания "за круглым столом" в целях разработки программы, направленной на укрепление потенциала этого сектора.

С. Ресурсы для осуществления сотрудничества

47. С учетом решения ПРООН и правительства приступить к практической реализации в Чаде концепции устойчивого развития людских ресурсов становится очевидным, что развитие тенденции, выражающейся в сокращении объема финансовой помощи в целях развития, не может не вызывать озабоченности.

48. Главное условие, которое должна выполнить страна, с тем чтобы приостановить развитие этой тенденции, неизбежно носит политический характер. Речь идет об организации и проведении свободных, открытых и демократических выборов и принятии соответствующих мер по созданию правового государства. При выполнении этого условия шаги, предпринимаемые в области организации управления экономикой, позволят добиться быстрых и существенных результатов, завоевать доверие у партнеров и повысить степень внешнего доверия к государству, что, по нашему мнению, приведет к увеличению объема внешней помощи.

49. Помимо этого, выполнение этого условия позволило бы также выйти за пределы узких рамок оценки ресурсов только исходя из критерия внешнего притока средств. В потенциальном плане Чад располагает значительными ресурсами, которые не могут быть мобилизованы в условиях отсутствия мира, стабильности, безопасности и гласности в сфере государственного управления. ПРООН может оказать помощь правительству в разработке даже еще более широкой глобальной стратегии мобилизации внутренних ресурсов в целях устойчивого развития людских ресурсов в

случае, если политические проблемы будут рассматриваться и решаться в контексте принятия усилий по установлению демократии и созданию правового государства.

D. Государственная служба и национальный потенциал

50. В ходе анализа исполнения деятельности на национальном уровне было установлено, что бюджетные проблемы государства, а также унаследованная от прошлого неэффективность государственного управления тормозят осуществление программ и создают препятствия для функционирования всей системы директивного руководства. Чем больше будет сохраняться такое положение, тем больше вероятность того, что нам придется столкнуться с подлинной проблемой структурной неадекватности государственной службы, которая будет приводить к неэффективному использованию национального человеческого потенциала и разбазариванию ресурсов.

51. Однако проблема заключается в нынешней дезорганизации работы государственной администрации, на которой весьма отрицательно сказались царящий в государстве финансовый и бюджетный кризис и скрытый характер социально-политических потрясений. После восстановления мира и возникновения перспектив установления демократии и создания правового государства необходимо рассмотреть вопрос о создании подлинной системы управления, призванной обеспечить эффективное и децентрализованное развитие.

52. В этом контексте правительство, ПРООН и доноры должны достичь договоренности в отношении разработки и осуществления многосторонней программы реформы и перестройки деятельности государственной администрации.

Приложение

ФИНАНСОВОЕ РЕЗЮМЕ

I. РЕСУРСЫ

	<u>В долл. США</u>	<u>В долл. США</u>
<u>А. Ресурсы, имеющиеся на период осуществления страновой программы</u>		
ОПЗ	24 904 000 <u>a/</u>	
Смета совместных расходов	3 630 000	
Итого		28 534 000 <u>a/</u>
<u>В. Обязательства</u>		
<u>Утвержденные бюджетные средства на осуществление программ/проектов б/</u>		
Утвержденные и распределенные ассигнования в рамках ОПЗ	23 650 000	
Утвержденные и нераспределенные ассигнования в рамках ОПЗ	_____ -	
		23 650 000
Совместные расходы: утвержденная сумма	3 600 000	
Совместные расходы: утвержденные и перераспределенные ассигнования	_____ -	
		3 600 000
<u>Разрабатываемые программы/проекты</u>		
ОПЗ	2 985 000	
Совместные расходы	_____ -	
		2 985 000
Итого		<u>30 235 000</u>
<u>С. Остаток ресурсов для дальнейшего программирования</u>		
ОПЗ		(1 701 000)
Совместные расходы		_____ -
Остаток имеющихся ресурсов		(1 701 000) <u>c/</u>

(См. сноски к таблице на след. стр.)

/...

(Сноска к таблице)

a/ Первоначально для пятой страновой программы было утверждено ОПЗ на сумму в 46 330 млн. долл. США; сокращение этой суммы объясняется введением 70-процентного лимита на выделение средств в рамках ОПЗ и заимствованием 7527 млн. долл. США из средств, предназначенных для четвертого цикла.

b/ Определение "утвержденные и распределенные" используется применительно к тем программам и проектам, которые утверждены Комитетом действий или Бюро ПАК и в отношении которых имеются подробные подписанные документы и бюджеты. Определение "утвержденные и нераспределенные" означает остаток средств в рамках программы или проекта, который еще не отражен в конкретных статьях бюджета.

c/ Этот показатель означает чистый остаток имеющихся средств по линии ОПЗ и ресурсов в рамках совместного несения расходов плюс совместные средства на финансирование программ минус утвержденные и распределенные/нераспределенные средства по линии ОПЗ и в рамках совместного финансирования минус средства в рамках ОПЗ и совместные расходы на разрабатываемые проекты.

**II. ПРЕДЛАГАЕМОЕ (П) И ФАКТИЧЕСКОЕ (Ф) РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РЕСУРСОВ
ПО ОСНОВНЫМ ОБЛАСТЯМ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

(В тыс. долл. США)

Область деятельности	ОПЗ		Совместное несение расходов		Итого		В процентах от общей суммы	
	(П) <u>a/</u>	(Ф) <u>b/</u>	(П)	(Ф)	(П)	(Ф)	(П)	(Ф)
1. Развитие людских ресурсов	14 397	8 595	-	-	14 397	8 595	40,414	30,856
2. Развитие базы производственных ресурсов и освоение природных ресурсов	8 639	9 798	3 534	3 600	12 173	13 398	34,171	48,100
3. Оказание содействия в области управления процессом развития	5 769	5 862	96	-	5 855	5 862	16,436	21,044
4. Резерв по программе	3 199	-	-	-	3 199	-	8,980	-
Итого	31 994	24 255	3 630	3 600	35 624	27 855	100	100

a/ Сумма определена с учетом предварительных ассигнований, выделенных на момент утверждения пятой страновой программы. Данные о проектах в рамках четвертой страновой программы не учтены.

b/ Фактическое распределение ресурсов касается только проектов программ, утвержденных в рамках пятой страновой программы.

III. СМЕТНЫЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ ИЗ ДРУГИХ ИСТОЧНИКОВ

	<u>На момент разработки страновой программы</u>	<u>На момент средне- срочного обзора</u>
A. Средства, находящиеся в ведении ПРООН	12 700 000	14 044 068
B. Другие ресурсы Организации Объединенных Наций	109 100 000	112 750 000
C. Ресурсы из других источников, помимо Организации Объединенных Наций	-	-
ИТОГО	<u>121 800 000</u>	<u>126 794 068</u>
