



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

Distr.
GENERAL

DP/FPA/1996/15
5 February 1996
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Вторая очередная сессия 1996 года
25-29 марта 1996 года, Нью-Йорк
Пункт 2 предварительной повестки дня
ЮНФПА

ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ НАРОДОНАСЕЛЕНИЯ

**ПЕРЕСМОТРЕННЫЙ ПОДХОД К ВЫДЕЛЕНИЮ РЕСУРСОВ ЮНФПА
ДЛЯ СТРАНОВЫХ ПРОГРАММ**

Доклад Директора-исполнителя

Резюме

Настоящий доклад был подготовлен в соответствии с пунктом 3 решения 96/10, в котором Исполнительный совет принял к сведению доклад Директора-исполнителя (DP/FPA/1996/1) и просил Директора-исполнителя представить Совету на его второй очередной сессии 1996 года пересмотренный документ, отражающий замечания, высказанные членами Совета в отношении нового подхода к выделению ресурсов ЮНФПА в ходе первой очередной сессии Совета в 1996 году.

В настоящем докладе Исполнительному совету предлагается одобрить пересмотренный предлагаемый подход к выделению ресурсов ЮНФПА для страновых программ.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	3
II. ИСТОРИЯ ВОПРОСА	3
III. ОПЫТ ЮНФПА В ИСПОЛЬЗОВАНИИ СИСТЕМЫ ПРИОРИТЕТНЫХ СТРАН ..	4
IV. К НОВОЙ СТРАТЕГИИ ВЫДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ	5
V. ЭЛЕМЕНТЫ НОВОГО ПОДХОДА К ВЫДЕЛЕНИЮ РЕСУРСОВ	7
A. Отбор показателей, характеризующих цели МКНР	8
1. Показатели, характеризующие доступ к услугам в области охраны репродуктивного здоровья	9
2. Показатели, связанные со снижением уровня смертности . 10	
3. Показатели, связанные с образованием, особенно образованием женщин и девочек	11
B. Пороговые значения: уровни для 2005 года	11
C. Распределение стран по категориям с использованием пересмотренного подхода	12
D. Распределение ресурсов между отдельными странами	14
VI. ПОСЛЕДСТВИЯ ПЕРЕСМОТРЕННОГО ПОДХОДА	15
VII. ЭЛЕМЕНТЫ ДЛЯ РЕШЕНИЯ	16

I. ВВЕДЕНИЕ

1. После Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР) ЮНФПА провел тщательный анализ последствий Программы действий для деятельности Фонда и представил Исполнительному совету на его ежегодной сессии в июне 1995 года доклад о программных приоритетах и будущих направлениях деятельности ЮНФПА с учетом результатов МКНР (документ DP/1995/25 и Corr.1). Обсудив этот доклад, Исполнительный совет поддержал новые программные приоритеты и принял к сведению предложенную новую систему распределения ресурсов ЮНФПА (решение 95/15). Он также предложил Директору-исполнителю усовершенствовать подход к выделению ресурсов странам, изложенный в документе DP/1995/25, и представить доклад по этому вопросу Исполнительному совету на его первой очередной сессии в январе 1996 года. В этой связи Исполнительный совет представил документ DP/FPA/1996/1, озаглавленный "Новый подход к выделению ресурсов ЮНФПА для страновых программ". Приняв этот доклад к сведению, Исполнительный совет постановил продолжить рассмотрение этого вопроса на второй очередной сессии 1996 года на основе нового доклада и с учетом замечаний, высказанных Исполнительным советом по документу DP/FPA/1996/1 (решение 96/10).

2. Настоящий доклад представляется во исполнение этого решения. В докладе кратко охарактеризована эволюция нынешней системы, в соответствии с которой ЮНФПА при распределении ресурсов классифицирует страны на приоритетные и на неприоритетные (прочие); излагается новый подход к выделению ресурсов для страновых программ; и анализируются последствия этого нового подхода. В заключение в докладе дается рекомендация, и на рассмотрение Исполнительного совета представляется набор элементов для принятия решения.

II. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

3. Предполагается, что ЮНФПА должен оказывать помощь всем обращающимся к нему за ней странам. Не отказываясь от этого принципа, бывший Совет управляющих просил Фонд разработать такую систему распределения ресурсов, при которой ресурсы выделялись бы в первую очередь странам, наиболее нуждающимся в помощи ЮНФПА. Такая система была введена в действие в 1977 году и предусматривала использование различных социально-экономических и демографических критериев и пороговых величин для определения стран, которым помощь ЮНФПА предоставлялась в первоочередном порядке. Эти критерии и пороговые величины периодически анализировались, пересматривались (при необходимости) и утверждались Советом управляющих с целью отразить изменения демографических и социально-экономических условий в развивающихся странах.

4. ЮНФПА поддерживал с бывшим Советом управляющих и поддерживает с нынешним Исполнительным советом постоянный диалог по вопросам, касающимся системы выделения ресурсов приоритетным странам. Последним из докладов, представленных Совету управляющих на его сороковой сессии (1993 год), был "Доклад Директора-исполнителя об опыте Фонда в использовании системы приоритетных стран" (документ DP/1993/33). Предыдущие доклады Директора-исполнителя об опыте ЮНФПА в использовании системы приоритетных стран, представлявшиеся на различных сессиях Совета, приводятся в примечаниях 1/. Кроме того, Директор-исполнитель регулярно включает информацию по приоритетным странам в раздел годового доклада Фонда, посвященный программам.

5. При определении того, какие страны больше всего нуждаются в финансовой помощи извне, Фонд в соответствии с системой приоритетных стран руководствовался одним экономическим показателем [валовой национальный продукт (ВНП) на душу населения] и различными

демографическими и социально-экономическими показателями. Считалось, что эти показатели отображают основные демографические проблемы и уровень развития данной страны. Приоритетный статус стран определялся путем установления определенных пороговых значений демографических и социально-экономических показателей и с помощью верхнего предела соотношения ВВП и дохода на душу населения. В рамках же нынешней системы, чтобы получить приоритетный статус, страна должна иметь показатель ВВП на душу населения 750 долл. США или менее и удовлетворять любым двум из следующих пяти критериев и пороговых величин: а) ежегодный прирост населения должен составлять 100 000 или более человек; б) общий коэффициент воспроизводства должен находиться на уровне 2,0 или выше; в) коэффициент младенческой смертности должен составлять 120 на 1000 живорождений или более; г) плотность сельского населения на сельскохозяйственных землях должна составлять два человека или более на гектар; е) показатель грамотности женщин должен равняться 40 процентам или менее.

III. ОПЫТ ЮНФПА В ИСПОЛЬЗОВАНИИ СИСТЕМЫ ПРИОРИТЕТНЫХ СТРАН

6. Ниже приводится краткий анализ опыта ЮНФПА в использовании системы приоритетных стран. В таблице 1 указано количество приоритетных стран в разбивке по регионам в 1983, 1988 и 1994 годах. В таблице 2 приводится распределение ассигнований по приоритетным странам в отдельные годы в виде процентной доли от общих расходов на страновые программы. При использовании системы приоритетных стран особое внимание неизменно уделялось потребностям стран с низким уровнем дохода, наименее развитым странам (НРС) и африканским странам.

Таблица 1. Распределение стран с разбивкой по приоритетному статусу и регионам (количество стран)

Регион	1983 год	1988 год	1994 год
Страны Африки к югу от Сахары	30	31	32
Азиатско-тихоокеанский регион	16	16	17
Страны Латинской Америки и Карибского бассейна	2	3	5
Арабские государства и Европа	5	5	4
Итого	53	55	58

Таблица 2. Количество приоритетных стран и распределение расходов ЮНФПА с разбивкой по приоритетному статусу

Приоритетный статус	1983 год	1988 год	1992 год	1994 год
Количество приоритетных стран	53	55	58	58
Доля ассигнований в процентах	70%	72%	76%	71%
Количество неприоритетных стран	98	98	92	92
Доля ассигнований в процентах	30%	28%	24%	29%
Все страны	100%	100%	100%	100%
Общий объем ассигнований на страновые программы (в млн.)	73,5	89,9	102,9	160,2

7. Целевой показатель, установленный для ассигнований приоритетным странам, был впоследствии увеличен Советом управляющих с 66,6 процента от общего объема выделяемых на страновые программы ресурсов в 1977 году до 75,0 процента в 1988 году и до 80,0 процента в 1990 году. Фонд использовал эти целевые показатели, чтобы сосредоточить свои программные ресурсы в странах, включенных в категорию приоритетных стран. Целевой показатель на уровне 80 процентов, который был установлен для приоритетных стран как группы, не был достигнут по ряду причин. Среди них самыми важными являются: а) для приоритетных стран с большим населением были установлены верхние пределы выделения ресурсов; б) крупные ассигнования ресурсов НРС не всегда удавалось реализовать в этих странах из-за их низкой способности к освоению средств; в) гражданская война и внутренние беспорядки в ряде других приоритетных стран не позволили быстро и/или полностью осуществить программы.

8. В последующих пунктах настоящего доклада будет представлен и проанализирован пересмотренный подход к системе выделения ресурсов для страновых программ с учетом соответствующих положений Программы действий МКНР и мнений, высказанных делегатами в ходе обсуждения этого пункта на ежегодной сессии Совета в 1995 году и последующих обсуждениях этого вопроса на первой очередной сессии в 1996 году, а также в ходе неофициальных дискуссий в Исполнительном совете.

IV. К НОВОЙ СТРАТЕГИИ ВЫДЕЛЕНИЯ РЕСУРСОВ

9. Как это было одобрено в решении 95/15 Исполнительного совета, ЮНФПА сосредоточит свои финансовые ресурсы на трех основных областях: а) охрана репродуктивного здоровья, включая планирование размеров семьи и сексуальное здоровье; б) стратегии в области народонаселения и развития; и в) информационно-пропагандистская работа. Выбор этих трех основных областей позволит ЮНФПА заострить стратегическую направленность своего программирования и использовать свои сравнительные преимущества и опыт в области народонаселения и развития. Это также позволит Фонду применять комплексный подход к удовлетворению конкретных демографических потребностей отдельных стран.

10. После проведения МКНР в 1994 году и определения новых направлений деятельности, которые она рекомендовала в области народонаселения и развития, Фонд признал, что его

стратегия в отношении выделения ресурсов развивающимся странам нуждается в пересмотре. Это мнение было вновь подтверждено в ходе обсуждения и в последующем принятии решения 95/15 по этому вопросу на ежегодной сессии Совета в 1995 году. Опыт осуществления страновых программ в развивающихся странах показал, что различные страны добились различного прогресса в области народонаселения и развития, что странам требуются различные объемы многосторонней помощи, а также что необходимо срочно повысить эффективность и результативность демографических программ. В рамках международного сотрудничества в области развития необходимо учитывать эти неодинаковые условия и принимать во внимание нужды, приоритеты и политику развивающихся стран.

11. Аналогичным образом, в документе DP/1995/25 (пункты 71-74) Фонд наметил новый подход к системе выделения ресурсов, опираясь на следующие рекомендованные в Программе действий МКНР принципы и цели:

a) все страны, обращающиеся к ЮНФПА с просьбой о предоставлении помощи, должны соблюдать основные принципы Программы действий МКНР;

b) техническая помощь будет предоставляться всем развивающимся странам, обратившимся с просьбой об оказании такой помощи;

c) финансовая помощь будет предоставляться преимущественно странам с самыми низкими показателями, характеризующими прогресс в достижении целей МКНР, которые касаются доступа к службам охраны репродуктивного здоровья и планирования семьи; доступа девочек и женщин к образованию; и уровней младенческой и материнской смертности;

d) финансовая помощь тем странам, которые почти достигли целей МКНР или превысили установленные на ней показатели, будет постепенно прекращена или ограничена по масштабу и объему;

e) временная помощь будет предоставляться странам с переходной экономикой, прежде всего по вопросам планирования размеров семьи и охраны репродуктивного здоровья;

f) будет поощряться сотрудничество по линии Юг-Юг.

12. На своей ежегодной сессии в июне 1995 года Исполнительный совет рассмотрел этот подход и в своем решении 95/15 предложил Директору-исполнителю "усовершенствовать предложенный подход, опираясь на соответствующие положения Программы действий Международной конференции по народонаселению и развитию, включая пункты 14.14, 14.15 и 14.16, а также другие соответствующие количественные и качественные показатели". Он также отметил, что особое внимание необходимо уделять нуждам НРС и стран Африки. Наибольшую обеспокоенность вызывает критическая ситуация в Африке. Африка является единственным регионом, где ожидается рост уровня бедности. Положение на этом континенте характеризуется недостаточностью инфраструктуры и организационного потенциала, развития людских ресурсов и продовольственной обеспеченности, а также безработицей и недостаточной занятостью.

13. В соответствии с рекомендациями, содержащимися в пунктах 14.14, 14.15 и 14.16 Программы действий, критерии распределения внешних ресурсов должны включать согласованные национальные программы и планы в области народонаселения и развития и необходимость дополнять национальные финансовые усилия внешними ресурсами. В этих пунктах также рекомендуется, чтобы в решениях о выделении ресурсов учитывались признанная приоритетность НРС и проблемы значительных социальных секторов и районов, которые не отражены в

национальных средних показателях. Кроме того, в Программе действий отмечается, что страны с переходной экономикой должны получать временную помощь для деятельности в области народонаселения и развития с учетом острых экономических и социальных проблем, с которыми им приходится сталкиваться в настоящее время. В Программе действий также содержится настоятельный призыв уделять больше внимания сотрудничеству Юг-Юг, а также новым путям мобилизации взносов из частных источников, особенно в сотрудничестве с неправительственными организациями (НПО).

14. Исходя из направлений, предложенных Исполнительным советом, Фонд далее усовершенствовал подход к выделению ресурсов для страновых программ. Хотя новый подход строится на нынешней системе приоритетных стран, он существенно отличается от нее. Во-первых, в основу нового подхода положен уровень, которого достигла страна в достижении целей МКНР. Во-вторых, в новом подходе признается, что существует целая шкала потребностей, начиная от стран, которые добились незначительного прогресса в достижении целей МКНР, и кончая странами, которые уже почти достигли или превзошли все показатели этих целей. В-третьих, новый подход предусматривает уделение особого внимания странам с низким доходом, НРС и странам Африки, расположенным к югу от Сахары. В-четвертых, в новом подходе учитывается необходимость оказания временной помощи странам с переходной экономикой. Наконец, в его рамках важное значение придается также содействию сотрудничеству Юг-Юг.

V. ЭЛЕМЕНТЫ НОВОГО ПОДХОДА К ВЫДЕЛЕНИЮ РЕСУРСОВ

15. Пересмотренный подход к выделению ресурсов ЮНФПА для страновых программ будет применяться на двух уровнях. Во-первых, показатели целей МКНР (описанные ниже) будут использоваться наряду с показателем дохода применительно к группам стран в соответствии с уровнем их потребностей во внешней помощи в области народонаселения и развития. Во-вторых, для распределения ресурсов между отдельными странами, входящими в каждую группу, будут применяться дополнительные критерии, включая критерии, упомянутые в пункте 14.14 Программы действий. На первом этапе страны будут распределены по группам в соответствии с количественными показателями, а на втором этапе, как и в прошлом, будут учитываться технические и качественные оценки конкретно по странам, включая оценки, сформулированные миссиями ЮНФПА по обзору программ и разработке стратегий (МОПРС) (см. пункт 42 ниже). Такой двухэтапный подход повышает гибкость решений о выделении ресурсов и, таким образом, позволяет более гибко реагировать на носящие временный характер или особые ситуации, которые могут повлиять на возможности некоторых стран использовать внешнюю помощь.

16. Разрабатывая этот подход, ЮНФПА предпринял обширный анализ нынешнего положения в развивающихся странах с точки зрения основных целей МКНР и, в частности, уровня, которого добились страны по целому ряду показателей. На основе этого анализа и в консультации с этой группой экспертов, не работающих в ЮНФПА, Фонд отобрал приводящиеся ниже семь показателей для определения прогресса в достижении этих целей МКНР. Также в консультации с группой внешних экспертов были определены пороговые значения каждого из семи показателей на 2005 год.

A. Отбор показателей, характеризующих цели МКНР

17. Как уже отмечалось, в пересмотренном подходе к вопросам выделения ресурсов будут использоваться количественные показатели целей, рекомендованных в Программе действий МКНР. В документе МКНР устанавливаются конкретные долгосрочные цели в трех основных областях, которые необходимо достичь в течение следующих двух десятилетий, а также промежуточные цели, которые должны быть достигнуты в течение одного десятилетия (к 2005 году). К этим областям относятся следующие:

а) Доступ к услугам в области охраны репродуктивного здоровья. Всем странам следует стремиться к скорейшему, но не позднее 2015 года, обеспечению доступа всех лиц соответствующих возрастов к услугам в области охраны репродуктивного здоровья в рамках системы первичного медико-санитарного обслуживания. В Программе действий МКНР также отмечается, что всем странам следует в предстоящие несколько лет оценить объем неудовлетворенных национальных потребностей в высококачественных услугах в области планирования семьи и принять меры для удовлетворения этих потребностей в рамках системы охраны репродуктивного здоровья. Всем странам следует принять меры для удовлетворения потребностей своего населения в области планирования семьи в максимально короткие сроки и следует, не позднее 2=15 года, стремиться к обеспечению всеобщего доступа ко всему комплексу надежных и безопасных методов планирования семьи и связанных с ними услуг по охране репродуктивного здоровья, которые не противоречат закону;

б) Снижение уровня смертности. В Программе действий МКНР даются конкретные рекомендации, касающиеся младенческой смертности, в соответствии с которыми к 2005 году странам со средним уровнем смертности следует уменьшить коэффициент младенческой смертности ниже 50 смертей на 1000 живорождений. В ней также отмечается, что странам, достигшим этого уровня до 2005 года, следует стремиться к дальнейшему понижению этого коэффициента. Что касается материнской смертности, то МКНР рекомендует странам со средними уровнями смертности стремиться к 2005 году достичь коэффициента материнской смертности ниже 100 смертей на 100 000 живорождений. Странам с наиболее высокими уровнями смертности следует к 2005 году сократить показатель материнской смертности ниже 125 смертей на 100 000 живорождений;

с) Всеобщее образование, особенно образование девочек. Ликвидация неграмотности является одним из необходимых условий развития человека. Всем странам следует закрепить достигнутый в 90-х годах прогресс в обеспечении всеобщего доступа к начальному образованию, о чем было заявлено на Всемирной конференции по вопросам образования для всех, состоявшейся в Джомтьене, Таиланд, в 1990 году, в частности в отношении обеспечения всеобщего доступа к начальному образованию. В Программе действий говорится, что, кроме достижения цели, заключающейся в обеспечении всеобщего начального образования во всех странах до 2015 года, всем странам настоятельно рекомендуется обеспечить самый широкий и скорейший доступ девочек и женщин к среднему и высшему образованию.

18. Подход ЮНФПА к вопросам выделения ресурсов будет прежде всего учитывать ситуацию в каждой стране, в том что касается прогресса, которого она добилась в достижении этих целей, о чем речь пойдет в последующих разделах настоящего доклада.

19. При выборе комплекса показателей, характеризующих достижение этих целей, в расчет принимались следующие важные соображения: а) каждый показатель должен объективно отражать один из основных аспектов этой цели; б) каждый показатель должен иметь единое значение и определение; в) должны иметься общие данные по всем развивающимся странам, полученные из международно признанных источников и г) данные должны быть актуальными и охватывать тот же период. С учетом этих основополагающих критериев были отобраны показатели по следующим трем подразделам.

1. Показатели, характеризующие доступ к услугам в области охраны репродуктивного здоровья

20. В идеальном случае для определения целей в области охраны репродуктивного здоровья, изложенных в Программе действий, требуются показатели, отражающие степень доступа ко всему набору услуг в области охраны репродуктивного здоровья, включая планирование семьи и услуги в области сексуального здоровья. Их следует дополнять другими показателями, которые характеризовали бы качество оказываемых услуг. Однако такие показатели нелегко получить, и необходимо проделать большой объем методологической работы для разработки таких показателей и их получения через национальные системы данных – работы, которую активно поддерживает Фонд совместно с Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) и другими заинтересованными учреждениями.

21. Вместе с тем есть полученные из международных источников показатели некоторых ключевых аспектов репродуктивного здоровья. Одним из важных аспектов, характеризующих положение в области репродуктивного здоровья, является количество родов, принимаемых квалифицированным медицинским персоналом. Кроме того, тот факт, что медицинская помощь обеспечивается во время родов, свидетельствует о вероятном существовании системы охраны здоровья, которая учитывает другие элементы охраны репродуктивного здоровья, например, такие, как дородовой уход. ВОЗ собирает национальные данные, характеризующие долю всех родов, которые принимает подготовленный медицинский персонал 2/. Данные, относящиеся к этому показателю, за последний период имеются в большинстве развивающихся стран. Таким образом, этот показатель был предложен для включения в новый подход к выделению ресурсов до тех пор, пока не будут разработаны более подходящие показатели репродуктивного здоровья.

22. Другим важным элементом репродуктивного здоровья, который выделен в Программе действий МКНР, является доступ к качественным услугам в области планирования семьи. В идеальном случае оценка этого элемента могла бы охватывать весь ряд имеющихся контрацептивных методов, культурную приемлемость оказываемых услуг, период ожидания в очереди, объем консультаций во время собеседования клиента и специалиста, а также другие показатели качества услуг. Хотя такие показатели иногда существуют в рамках отдельных программ в области планирования семьи, международный доступ к ним ограничен и в целом такие показатели не всегда соответствуют международно признанным определениям. Показатели качества ухода, в частности, нередко носят субъективный характер и, хотя они и могут с пользой применяться для улучшения услуг в рамках отдельных программ, для международных сопоставлений они непригодны.

23. Одним из критериев доступа к услугам в области планирования семьи и фактического использования таких услуг служит показатель распространенности контрацептивов. Хотя он дает лишь приблизительное представление о всех аспектах качественной программы и лишь частично отражает доступ, показатель распространенности контрацептивов (для всех методов) является статистическим показателем, который применяется в широких масштабах и, как правило, отличается хорошим качеством. Хотя индекс, отражающий несколько характеристик доступа к качественному обслуживанию, безусловно, был бы более предпочтительным, показатель распространенности контрацептивов (ПРК) мог бы использоваться в качестве примерного критерия, пока такой показатель не станет широкодоступным. Этот показатель измеряется с достаточной точностью путем таких способов сбора данных, как демографические и медико-санитарные обзоры. Кроме того, когда его невозможно получить прямым путем, имеются косвенные методы для получения приемлемых оценок 3/. Поэтому ЮНФПА предлагает использовать показатель распространенности контрацептивов в пересмотренном подходе к выделению ресурсов.

24. Другим важным элементом охраны репродуктивного здоровья является широта доступа населения к услугам. Доступ следует определять не просто как физическую близость к пункту оказания помощи, а как показатель, который должен также отражать инфраструктуру, ресурсы и материалы, имеющиеся на пунктах оказания помощи, а также показатели качества обслуживания. Как уже отмечалось, для многих этих показателей еще нет общих международных критериев. Однако существует большое количество данных о доступе к элементарному медико-санитарному обслуживанию, которые, таким образом, могут служить приближенным показателем. Если учитывать, что элементы репродуктивного здоровья, которые ЮНФПА планирует поддерживать с помощью своих страновых программ, будут сконцентрированы в первичных системах медико-санитарного обслуживания, то доля населения, имеющего доступ к базовому медико-санитарному обслуживанию 4/, будет включаться в качестве показателя, характеризующего достижение целей МКНР в области охраны репродуктивного здоровья.

2. Показатели, связанные со снижением уровня смертности

25. Как уже указывалось выше, в Программе действий устанавливаются цели по снижению уровня смертности, а также показатели, которые должны использоваться для отражения такого снижения. Коэффициент младенческой смертности отражен хорошо, объективно характеризует это явление и регулируется международными стандартами, касающимися его измерения. По этим причинам этот показатель включается в качестве составного элемента в систему выделения ресурсов Фонда с самого начала ее функционирования, и есть предложение включать его также в новый подход.

26. Материнская смертность является важным критерием, характеризующим снижение уровня смертности, особенно потому, что он имеет отношение к приемлемости и уровню услуг в области охраны репродуктивного здоровья. Коэффициент материнской смертности (КМС) в настоящее время широко применяется в качестве показателя материнской смертности. Хотя надежность КМС не так высока, как у коэффициента младенческой смертности, а сам он подвержен воздействию случайных ошибок в странах с небольшим населением, этот показатель подвергается методологическому анализу в заинтересованных международных организациях (например, ВОЗ, ЮНИСЕФ, ЮНФПА), и приемлемость национальных оценок возрастает 5/. Поскольку он имеет важное значение для достижения целей МКНР как в области охраны репродуктивного здоровья, так и в области снижения уровня смертности, КМС будет включаться в качестве показателя в предлагаемый подход.

3. Показатели, связанные с образованием, особенно образованием женщин и девочек

27. В идеальном случае информация о доле детей, и в частности девочек, которые получили начальное образование (и среднее образование в странах, в которых цели начального образования во многом были достигнуты), могла бы служить для оценки достижения целей, поставленных в области образования в Программе действий. Однако такие данные собираются с помощью особых обзоров, а по этой причине крайне малочисленны. Есть несколько показателей, характеризующих использование образовательной инфраструктуры. Наиболее известными показателями являются общий и нетто-коэффициенты охвата. Из этих двух показателей больше данных имеется об общем охвате, и они дают достаточное приближение показателей, характеризующих уровень посещения школы детьми. Таким образом, Фонд предлагает включить общий коэффициент охвата женщин и девочек программами начального образования в пересмотренном подходе к выделению ресурсов 6/.

28. Для оценки уровня достижения целей в области образования, установленных в Программе действий МКНР, необходимы также данные об образовательном уровне взрослых женщин. Информация о достижениях различных образовательных уровней в стандартной форме еще широко не распространяется и, более того, будет медленно меняться во времени по мере того, как старые когорты будут сменяться более молодыми. Кампании по ликвидации неграмотности среди взрослых, с другой стороны, могут увеличить возможности взрослых удовлетворять свои личные потребности и интересы. ЮНЕСКО готовит доклады по отдельным странам, касающиеся неграмотности, и проводит международные оценки уровня неграмотности. Эти данные, хотя и сопряжены с рядом концептуальных проблем и проблем измерения, позволяют отразить степень прогресса, достигнутого в области повышения уровня грамотности женщин, а не только девочек. По этой причине ЮНФПА предлагает использовать, как и в прошлом, показатель грамотности взрослых женщин в новом подходе к выделению ресурсов 7/.

В. Пороговые значения: уровни для 2005 года

29. Пороговые уровни для 2005 года были разработаны для каждого из семи показателей на основе целей, которые содержатся в Программе действий МКНР. Среднесрочные цели на 2005 год пригодны для целей программирования, поскольку они устанавливают практические и временные горизонты для разработки планов и стратегий и определения прогресса в достижении долгосрочных целей на 2015 год.

30. Что касается показателей смертности, то в самой Программе действий предлагаются специальные целевые показатели снижения уровня смертности, и поэтому они были использованы в настоящем докладе. Пороговые уровни других пяти показателей, т.е. показателей, характеризующих доступ к услугам в области репродуктивного здоровья и просвещения, были установлены путем рассмотрения как текущего (1995 год) положения развивающихся стран, так, в частности, уровней, достигнутых наименее развитыми странами, а также целей МКНР на 2015 год. В целом в качестве пороговых значений для 2005 года были выбраны средние точки между двумя этими уровнями. Таким образом, пороговые уровни представляют собой среднесрочные цели, которые реально можно было бы достичь к 2005 году, особенно при выделении достаточных ресурсов в соответствии с направлениями, изложенными в пунктах 13.15 и 14.11 Программы действий МКНР 8/.

31. Семь показателей, отобранных таким образом для включения в пересмотренный подход к выделению ресурсов, и их рекомендованные пороговые значения приводятся ниже в таблице 3. Следует отметить, что благодаря включению трех показателей, отражающих цель достижения полного доступа к услугам в области репродуктивного здоровья, включая планирование размеров семьи и охрану сексуального здоровья (в отличие от двух показателей, каждый из которых устанавливается для целей, связанных со снижением уровня смертности и образованием), дополнительный вес придается фактору репродуктивного здоровья в соответствии с программными

приоритетами, подтвержденными Исполнительным советом в решении 95/15. Отобранные показатели также отражают общесекторальную цель МКНР, заключающуюся в наделении женщин большими правами.

Таблица 3. Показатели и пороговые уровни

<u>Цель/Показатель</u>	<u>Пороговый уровень</u>
<u>Цель: Доступ к услугам в области охраны репродуктивного здоровья</u>	
1. Доля родов, принятых подготовленным персоналом	≥60 процентов
2. Показатель распространенности контрацептивов	≥55 процентов
3. Доля населения, имеющего доступ к элементарному медицинскому обслуживанию	≥60 процентов <u>9/</u>
<u>Цель: Снижение уровня смертности</u>	
4. Коэффициент младенческой смертности	≤50 смертей младенцев на 1000 живорождений
5. Коэффициент материнской смертности	≤100 материнских смертей на 100 000 живорождений
<u>Цели: Всеобщее начальное образование</u>	
6. Общий показатель охвата женщин на начальном уровне	≥75 на 100 женщин/девочек
7. Показатель грамотности взрослых женщин	≥50 процентов

С. Распределение стран по категориям с использованием пересмотренного подхода

32. Одним из основополагающих принципов разработки пересмотренного подхода к распределению ресурсов является признание того факта, что развивающиеся страны имеют целый комплекс потребностей, которые необходимо на постоянной основе удовлетворять за счет внешней помощи, оказываемой в области народонаселения и развития. Используя самые последние имеющиеся данные и используя там, где это целесообразно, в качестве показателей коэффициенты за различные периоды, Директор-исполнитель предлагает систему разбивки стран на три группы в зависимости от потребностей и конкретных видов необходимой им помощи, а также в зависимости от того, какой прогресс достигнут ими в осуществлении различных положений Программы действий 10/.

33. Группа А. Первая группа стран, группа А, будет включать развивающиеся страны, которые удовлетворяют обоим следующим условиям: а) наименьший прогресс в реализации целей МКНР и б) самые низкие уровни развития. В число стран, удовлетворяющих первому требованию, входят те страны, которые достигли пороговых значений лишь показателей 0-3. В число стран с самыми низкими уровнями развития, что является вторым условием, входят все наименее развитые страны 11/ и/или все страны с показателем ВВП меньше 750 долл. США на душу населения 12/. В рамках этой формулы находит свое непосредственное отражение решение 1995/51 Экономического и Социального Совета, в котором Совет просит фонды и

программы Организации Объединенных Наций продолжать уделять первоочередное внимание при распределении бюджетных ассигнований наименее развитым странам, странам с низким уровнем доходов и африканским странам.

34. Входящие в группу А страны испытывают наибольшую необходимость во внешней помощи и в то же время располагают наименьшими возможностями для мобилизации внутренних ресурсов. Предлагается на гибкой основе выделять основную массу ресурсов Фонда странам, входящим в группу А, предоставляя 65–69 процентов всех ресурсов, предназначенных для страновых программ, этой группе в целом 13/. Эти страны, в частности, будут иметь право на получение помощи со стороны ЮНФПА в деле осуществления всеобъемлющих программ в области народонаселения и развития. В частности, мероприятия по созданию национального потенциала будут рассматриваться в качестве наиболее приоритетных для стран, входящих в группу А, включая поддержку в целях покрытия местных расходов, институциональное развитие и развитие людских ресурсов.

35. Группа В. В группу В предполагается включить страны, которые достигли значительного прогресса в деле реализации целей МКНР или которые имеют более высокие уровни развития. В оперативном плане в группу В будут включены страны, которые достигли пороговых значений для показателей 4–6 или которые имеют показатель ВВП на душу населения в размере 750 долл. США или более. Предлагается выделять 22–24 процента программных ресурсов ЮНФПА странам группы В в целом, опять же на основе гибкого подхода.

36. Поскольку в группу В в большинстве случаев будут включены страны, добившиеся значительного прогресса в достижении целей МКНР, помощь ЮНФПА будет зачастую сосредоточена на конкретных потребностях и тематических областях, выявленных в рамках стратегических оценок, особенно в рамках миссий по обзору программ и разработке стратегий. В некоторых случаях входящим в группу В странам все еще будет нужна всесторонняя помощь в интересах некоторых имеющих низкий уровень дохода или недостаточно развитых районов в рамках их национальных территорий.

37. Группа С. Третья группа (группа С) включает развивающиеся страны, которые достигли пороговых значений по всем семи показателям целей МКНР. В рамках нового подхода к распределению ресурсов предлагается предоставлять этой группе 5–7 процентов программных ресурсов, также на гибкой основе.

38. В странах, входящих в группу С, был достигнут значительный прогресс с точки зрения реализации всех целей МКНР. Важно, чтобы помощь ЮНФПА этим странам предоставлялась таким образом, чтобы обеспечить закрепление уже достигнутых успехов, с тем чтобы на них отрицательно не повлияли неблагоприятное экономическое положение и/или другие негативные события. Как указано в Программе действий, помощь в рамках сотрудничества Юг–Юг будет сосредоточена на странах группы С в целях оказания им поддержки в обмене их успешным опытом с другими странами во всех группах, и при этом определенная помощь в рамках сотрудничества Юг–Юг будет по-прежнему оказываться другим группам.

39. Страны с переходной экономикой. Кроме трех групп развивающихся стран, указанных выше, страны с переходной экономикой – как указано в Программе действий МКНР (пункт 14.15) – также будут иметь конкретные потребности во внешней помощи на временной основе. Предлагается выделять 3–4 процента ресурсов страновых программ странам с переходной экономикой, используя гибкий подход при распределении этой доли ресурсов. Ожидается, что потребности этих стран в помощи сократятся в будущем и что основная часть ресурсов, выделяемых этой группе, поступит центральноазиатским республикам и Казахстану.

D. Распределение ресурсов между отдельными странами

40. С самого начала необходимо отметить, что для получения помощи ЮНФПА страны должны соблюдать принципы, изложенные в Программе действий МКНР.

41. После обсуждений, состоявшихся в Исполнительном совете в январе 1996 года, вопрос о распределении ресурсов между отдельными странами в рамках каждой широкой группы будет рассматриваться весьма гибко. Объем и виды ресурсов, выделяемых каждой стране, будут, как и в прошлом, определяться, как правило, на основе всесторонней оценки фактических потребностей и возможностей страны. Поскольку многие из критериев, на основе которых будет определяться объем внешней помощи конкретной стране, имеют качественный характер, необходимо по-прежнему проявлять гибкость при решении вопроса о выделении ресурсов на этом уровне.

42. В этой связи Фондом была разработана методология ОПСР для оценки потребностей стран в целях оказания помощи из внешних источников. Соответствующие правительства принимают всестороннее участие в процессе применения этой методологии, результаты которого стали главным средством программирования ресурсов ЮНФПА на страновом уровне. В данном случае следует также отметить, что при применении процедуры ОПСР все другие соответствующие оценки потребностей страны в области развития, включая документ о национальной стратегии, а также планы других учреждений и организаций как в рамках, так и за пределами системы Организации Объединенных Наций, обобщаются в виде общей оценки, касающейся потребностей в области народонаселения и развития.

43. Стратегия, разработанная с помощью механизма ОПСР, служит основой для определения видов деятельности, а также уровня поддержки страновых программ. Вместе с тем, при определении объема помощи данной стране будут приниматься во внимание и другие соображения. В качестве одного из факторов будет также учитываться важность ее уровня развития по сравнению с другими странами в рамках той же группы.

44. Более того, будет приниматься во внимание приверженность страны решению своих демографических проблем и выделению национальных ресурсов для осуществления программ в области народонаселения и развития. В результате проведения МКНР сформировалась глобальная приверженность применению комплексного подхода к вопросам народонаселения и развития, охватывающего всеобщий доступ к базовому образованию и медицинскому обслуживанию, включая услуги в области репродуктивного здоровья, а также равноправие и равенство мужчин и женщин. Странам, у которых отсутствует такая приверженность, будет необходимо оказывать помощь, особенно при проведении мероприятий в рамках ключевой программной области, касающейся информационно-пропагандистской деятельности.

45. Другие факторы, которые будут иметь отношение к определению объема помощи отдельным странам, включают численность и темпы прироста населения и возможность получения, если таковая существует, внешней помощи от других доноров для дополнения национальных усилий по финансированию деятельности в областях народонаселения и репродуктивного здоровья. Все это является факторами, которые зачастую, если их рассматривать в совокупности, может быть сложно определить количественно, но которые требуют тщательной оценки с целью обеспечения эффективности и результативности мероприятий, осуществляемых при поддержке Фонда. С течением ряда лет Фонд выработал глубоко продуманный и гибкий подход в этом отношении, и он будет опираться на него при применении пересмотренного подхода в будущем.

VI. ПОСЛЕДСТВИЯ ПЕРЕСМОТРЕННОГО ПОДХОДА

46. Предлагаемый подход был применен по отношению к 111 развивающимся странам с численностью населения в 150 000 человек и более 14/. В таблице 4 дается анализ последствий применения пересмотренного подхода для выделения ресурсов.

Таблица 4. Классификация стран и отдельные характеристики

Группы	Количество стран	Доля от общей численности населения (1995 год)	Доля ресурсов	
			Текущая	Предлагаемая
Группа А	60	45 %	51 %	65-69 %
Группа В	39	24 %	35 %	22-24 %
Группа С	12	31 %	11 %	5-7 %
Все группы	111	100 %	100 %*	100 %**

* Включая 3 процента для стран с переходной экономикой, а также других стран, не учтенных в данной таблице.

** Включая 3-4 процента для стран с переходной экономикой и 0,5 процента для других стран, не учтенных в данной таблице.

47. Как это следует из таблицы, в группу А включены 60 стран, включая все 48 НРС. В общей сложности в этих 60 странах в 1995 году проживало 45 процентов всего населения развивающихся стран мира. В настоящее время они получают 51 процент всех ресурсов Фонда, выделяемых странам.

48. В группу В входят 39 из 111 стран, и в 1995 году в них проживало 24 процента всего населения развивающихся стран. В настоящее время страны группы В получают 35 процентов ресурсов, выделяемых на страновые программы.

49. Двенадцать из 111 стран вышли на пороговые уровни по всем семи показателям, и поэтому они составляют группу С. В 1995 году в этих странах проживал 31 процент всего населения развивающихся стран. В настоящее время страны группы С получают 11 процентов ресурсов ЮНФПА, выделяемых на осуществление страновых программ.

50. Из 60 стран, входящих в группу А, 37 находятся в районе Африки, расположенном к югу от Сахары (они составляют 84 процента всех африканских стран, расположенных к югу от Сахары); 16 стран расположены в азиатско-тихоокеанском регионе; 2 страны - в регионе Латинской Америки и Карибского бассейна; и 5 стран относятся к арабским государствам. В группе В распределение является следующим: 6 стран из района Африки, расположенного к югу от Сахары; 7 стран - из азиатско-тихоокеанского региона; 18 стран - из региона Латинской Америки и Карибского бассейна; и 8 стран - из числа арабских государств. И наконец, в группе С одна страна относится к району Африки, расположенному к югу от Сахары; 5 стран - к азиатско-тихоокеанскому региону; и 6 стран - к региону Латинской Америки и Карибского бассейна.

51. В целях корректировки системы с тем, чтобы в ней учитывался прогресс, достигнутый в отдельных странах в деле реализации целей МКНР, каждые пять лет будет проводиться периодический обзор пересмотренной системы выделения ресурсов ЮНФПА. В рамках этого обзора будет также осуществляться переоценка используемых значений пороговых уровней показателей и подготовка рекомендации относительно использования альтернативных показателей, когда таковые будут разработаны.

52. Пересмотренный подход к распределению ресурсов будет вводиться в действие поэтапно и осмотрительно, с тем чтобы не допустить резких сбоев в осуществлении текущих программ. Поэтому пересмотренный подход будет применяться отдельно в каждом конкретном случае с учетом как этапа осуществления текущего цикла оказания помощи, так и уровня осуществления программ. В большинстве случаев пересмотренный подход будет применяться по отношению к отдельным странам тогда, когда в них будет начинаться осуществление следующих программных циклов. В связи с этим новое пропорциональное распределение, предлагаемое для выделения ресурсов группам А, В и С, будет вводиться постепенно по мере утверждения дальнейших новых страновых программ.

VII. ЭЛЕМЕНТЫ ДЛЯ РЕШЕНИЯ

53. Исполнительный совет, возможно, пожелает:

1. принять к сведению доклад о пересмотренном подходе к выделению ресурсов ЮНФПА для осуществления страновых программ (документ DP/FPA/1996/15) и замечания, сделанные по нему Исполнительным советом;

2. утвердить предусмотренный в докладе подход к выделению ресурсов, включая показатели и пороговые уровни в целях достижения целей Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР) на 2005 год;

3. вновь подтвердить необходимость уделения особого внимания наименее развитым странам, странам с низким уровнем дохода и району Африки, расположенному к югу от Сахары;

4. одобрить процедуру классификации стран на группы А, В и С, изложенную в докладе, и утвердить относительные доли ресурсов, указанные в таблице 4 доклада;

5. одобрить предложение о том, чтобы 3-4 процента ресурсов для страновых программ выделялись на временной основе странам с переходной экономикой;

6. рекомендовать, чтобы выделение ресурсов отдельным странам осуществлялось на гибкой основе в соответствии с положениями раздела доклада, озаглавленного "Распределение ресурсов между отдельными странами";

7. признать, что некоторые страны могут по-прежнему нуждаться в программной поддержке в отдельных тематических областях для обеспечения того, чтобы уже достигнутые результаты не были поставлены под сомнение в результате возникновения неблагоприятных экономических ситуаций;

8. рекомендовать поэтапное введение в действие пересмотренного подхода к выделению ресурсов с учетом как этапа нынешнего цикла оказания помощи, так и хода осуществления программ в отдельных странах;

9. просит Директора-исполнителя проводить раз в пять лет обзор системы выделения ресурсов, включая оценку показателей и их пороговых уровней, и представлять Исполнительному совету доклады по этому вопросу начиная с 2000 года;

10. просит также Директора-исполнителя включать в ее ежегодный доклад информацию об объеме ресурсов, выделяемых по категориям стран в соответствии с пересмотренным подходом.

Примечания

1/ К докладам, перечисленным в порядке представления, относятся "Распределение средств ЮНФПА и предложенные меры в отношении других фондов" (документ DP/118); "Порядок первоочередности в будущем распределении средств ЮНФПА (DP/186); "Применение критериев при установлении первоочередных задач" (DP/232); "Применение критериев при установлении первоочередных задач" (DP/263); "Доклад Директора-распорядителя о будущей роли ЮНФПА: ЮНФПА в 80-х годах" (DP/530); Доклад Директора-распорядителя об опыте ЮНФПА в области системы первоочередных стран" (DP/1982/30/Add.1); "Доклад Директора-исполнителя об опыте, накопленном Фондом в применении нынешнего комплекса критериев для отбора приоритетных стран" (DP/1986/38); "Доклад Директора-исполнителя об опыте Фонда в области программирования при использовании существующего комплекса критериев и предложения относительно изменения этих критериев при отборе приоритетных стран" (DP/1988/38); и "Доклад Директора-исполнителя об опыте Фонда в использовании системы приоритетных стран" (DP/1993/33).

2/ Этот показатель определяется как доля родов, принятых врачом, зарегистрированной акушеркой или подготовленной традиционной повитухой. См. WHO, Coverage of Maternal Care, 3rd., 1993. Данные охватывают период 1983-1993 годов.

3/ Этот показатель определяется как доля женщин репродуктивного возраста (обычно 15-49 лет), которые в настоящее время пользуются любым контрацептивным методом. (См. United Nations Population Division, World Contraceptive Use 1994, ST/ESA/SER.A/143. Данные охватывают период 1986-1993 годов.

4/ Этот показатель определяется как доля населения, которое может достичь местного медицинского учреждения в течение одного часа, используя обычные транспортные средства. См. UNICEF, The State of the World's Children, 1995. Данные охватывают период 1985-1993 годов.

5/ Коэффициент младенческой смертности определяется как ежегодное количество смертей младенцев в возрасте до одного года, деленное на ежегодное количество живорождений, обычно выражаемый в расчете к 1000. См. Отдел по народонаселению Организации Объединенных Наций, World Population Prospects Database 1950-2050, 1994 Revision. Данные приводятся на 1992 год. Коэффициент материнской смертности определяется как ежегодное количество материнских смертей, деленное на ежегодное количество живорождений, обычно выражаемый в расчете к 100 000. См. UNICEF, The State of the World's Children 1995, которые основываются на данных, собранных ВОЗ. Данные охватывают период 1980-1992 годов.

6/ Общий коэффициент охвата женщин программами начального образования определяется как количество девочек, посещающих начальную школу, деленное на количество населения, охватываемого возрастной группой, соответствующей возрасту начальной школы; обычно выражается в расчете к 100. См. Статистический отдел Организации Объединенных Наций, Women's Indicators and Statistics Database, Version 3 (CD-ROM), 1994, который основывается на данных, собранных ЮНЕСКО. Данные приводятся на 1990 год.

7/ Показатель грамотности взрослых женщин определяется как доля грамотных женщин в возрасте 15 лет и старше. (Используются три широко применяемых определения "грамотности": ЮНЕСКО собирает информацию, но не стремится к ее стандартизации.)

8/ Пункт 13.15 Программы действий МКНР содержит оценки финансовых ресурсов, необходимые для успешного осуществления Программы. В пункте 14.11 приводятся эквивалентные оценки объема необходимой внешней финансовой помощи.

9/ Следует отметить, что показатель, доля населения, имеющего доступ к элементарному медицинскому обслуживанию, подвержен погрешностям при опросах, в результате которых завышается подлинный доступ, отчасти потому, что расстояние до медицинского пункта само по себе не характеризует объем предоставляемых ресурсов и услуг, которые имеются в данном медицинском пункте. Пороговые значения на уровне 60 процентов рассматриваются как показатель, дающий реальную картину достигнутого в настоящее время среднего уровня доступа, который можно разумно рассматривать как уровень, которого можно достичь в следующие 10 лет. Следует отметить, что установление более высокого порога, например на уровне 65 процентов, едва ли изменит основное распределение.

10/ Распределение стран в разбивке по количеству пороговых уровней, достигнутых к 2005 году в каждой группе стран, приводятся ниже.

	Количество достигнутых пороговых уровней								Всего
	0	1	2	3	4	5	6	7	
Группа А	24	17	7	6	2*	4*	0	0	60
Группа В	0	2	3	3	4	18	9	0	39
Группа С	0	0	0	0	0	0	0	12	12

* Наименее развитые страны.

11/ В настоящее время число наименее развитых стран достигает 48. Все 48 стран будут помещены в Группу А с учетом рекомендаций, содержащихся в Программе действий МКНР (пункт 14.14). Из 48 наименее развитых стран 42 страны достигли трех или менее показателей из семи.

12/ Будет использован тот же самый комплекс статистических данных о ВВП на душу населения, который используется ПРООН, а именно показатель ВВП на душу населения за 1994 год.

13/ С учетом результатов дискуссий Исполнительного совета, состоявшихся в январе 1996 года как в рамках официальных, так и неофициальных заседаний, к процентным показателям объема ресурсов, выделяемых группам А, В и С, будет применен гибкий подход, с тем чтобы учитывать реальности и практические возможности, с которыми сопряжены разработка и осуществление страновых программ ЮНФПА. Поэтому данные процентные показатели будут рассматриваться в качестве своего рода диапазона, в рамках которого будут выделяться ассигнования в каждом конкретном году.

14/ С учетом вышеизложенного и последних данных, касающихся отобранных показателей, пересмотренный подход к выделению ресурсов для страновых программ был применен по отношению к перечню ПРООН, включающему 174 страны, для которых были установлены ОПЗ (ориентировочные плановые задания), а также Южную Африку. Из них 27 являются странами с переходной экономикой, а 21 страна – чистыми донорами. Из остальных 127 стран, включенных в базу данных, 16 являются странами с населением менее 150 000 человек, по которым большей части данных, за исключением доли ВВП на душу населения, не имеется. Поэтому пересмотренный подход был применен по отношению к остальным 111 развивающимся странам с населением в 150 000 человек и более. Для группы стран с небольшой численностью населения и группы стран, являющихся чистыми донорами, в рамках пересмотренного подхода предлагается сохранить тот же порядок выделения ресурсов, который применялся в недавнем прошлом, т.е. выделять около 0,5 процента от объема ресурсов для страновых программ.
