



Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

E/ICEF/1995/6
18 January 1995
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ДЕТСКИЙ ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Исполнительный совет
Первая очередная сессия 1995 года
1-3 и 6 февраля 1995 года

ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ДАЛЬНЕЙШИХ МЕР В СВЯЗИ С ОЦЕНКОЙ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЮНИСЕФ ГРУППОЙ ДОНОРОВ

ОБЩАЯ ПРОГРАММНАЯ СТРАТЕГИЯ

РЕЗЮМЕ

Настоящий доклад был подготовлен в ответ на решение 1994/A/8 (E/ICEF/1994/13 (Часть III), принятое Исполнительным советом на его ежегодной сессии 1994 года, в котором к Директору-исполнителю была обращена просьба представить на первой очередной сессии 1995 года полный доклад по следующим вопросам: разработка общего документа о стратегии в таких областях, как создание потенциала, расширение возможностей, оказание услуг и информационно-пропагандистская деятельность; улучшенные проекты программ для всех приоритетных секторов ЮНИСЕФ, учитывая все три стратегических направления; и документ о стратегии в области оказания чрезвычайной помощи, основанный на всех трех стратегических направлениях и учитывающий роль ЮНИСЕФ в рамках системы Организации Объединенных Наций и необходимость укрепления взаимосвязи между чрезвычайными операциями ЮНИСЕФ и его целями в области развития. Стратегия в области оказания чрезвычайной помощи включена в доклад о чрезвычайных операциях ЮНИСЕФ (E/ICEF/1995/5).

В этом же решении к Директору-исполнителю была также обращена просьба представить Совету, в рамках непосредственного ответа на вышеупомянутые просьбы, доклад о том, какие стратегии в области оперативной деятельности и конкретные меры намеревается принять секретариат для того, чтобы привести в соответствие организационные возможности самого ЮНИСЕФ.

1. В соответствии с просьбой Исполнительного совета, содержащейся в его решении 1994/A/8 (E/ICEF/1994/13 (Часть III), принятом на его ежегодной сессии 1994 года, секретариат представил Совету на его третьей очередной сессии 1994 года

(3-5 октября) доклад о ходе рассмотрения различных просьб Исполнительного совета в отношении документов об осуществлении дальнейших мер в связи с оценкой деятельности ЮНИСЕФ группой доноров (E/ICEF/1994/L.20).

2. В настоящем докладе содержатся основные наброски общих программных стратегий, подлежащих включению в следующий среднесрочный план ЮНИСЕФ, который будет представлен Исполнительному совету на его ежегодной сессии 1996 года. Это позволит секретариату строить свою работу, опираясь на важные стратегические выводы и рекомендации, сделанные в ходе обзора управленческой структуры, и получать информацию от Исполнительного совета о различных документах по секторальным стратегиям, представляемым Исполнительному совету в 1995 году. Поскольку среднесрочный план отражает основные стратегии и направления программ ЮНИСЕФ, группа доноров в ходе оценки для разработки своих рамок выбора стратегий использовала среднесрочный план на период 1992-1995 годов (E/ICEF/1992/3) (см. приложение I). Поэтому было бы целесообразным включить в новый среднесрочный план раздел, посвященный окончательно выработанной всеобъемлющей стратегии, чтобы проиллюстрировать, как ЮНИСЕФ намерен осуществлять рекомендации, содержащиеся в документе с результатами оценки группы доноров в качестве неотъемлемого компонента своих страновых программ сотрудничества и секторальных стратегий.

3. Что касается осуществления дальнейших мер в связи с оценкой группы доноров, то Исполнительный совет для большинства программ ЮНИСЕФ в качестве репрезентативных выбрал четыре стратегии: оказание услуг, создание потенциала, расширение возможностей и информационно-пропагандистская деятельность. Этот принцип выбора стратегий отражен во всех документах по секторальной политике, в которых все чаще подчеркивается необходимость создания потенциала на различных уровнях общества, особенно - расширения возможностей на общинном уровне. Это служит четким указанием на изменение подхода ЮНИСЕФ к программированию - о чем также упоминалось в оценке группы доноров, - делающего акцент на оказании услуг, с тем чтобы еще больше заострить внимание на создании потенциала и расширении возможностей общин и домашних хозяйств.

4. Выводы и рекомендации, сделанные в ходе оценки, проведенной группой доноров, находят отражение в руководящих принципах и политике, а также в документах по стратегиям ЮНИСЕФ. Сразу же после рассмотрения Исполнительным советом доклада об оценке ЮНИСЕФ направил во все свои отделения на местах директиву (CF/EXD/1993-007), содержащую руководящие принципы о том, как должны учитываться его рекомендации в ходе подготовки и осуществления страновых программ и проведения контроля и оценки. Эта директива стала базовым документом при проведении среднесрочных обзоров и дискуссий по вопросам стратегий с правительствами и другими партнерами, оказывающими влияние на ход реализации программ, осуществляемых с помощью ЮНИСЕФ.

5. В августе 1994 года ЮНИСЕФ издал программную директиву (CF/PD/PRO/94-005), содержащую руководящие принципы в отношении подготовки документов по страновым программам для представления Исполнительному совету. В этой директиве подробно говорится о том, как отделения ЮНИСЕФ на местах должны устанавливать связь между различными стратегиями, рекомендованными по результатам оценки, проведенной группой доноров, в рамках страновых программ. В ней говорится:

"Выбор стратегий должен охватывать как достижимость, так и устойчивость целей страновых программ. Укреплению национального потенциала необходимо уделять особое внимание как основополагающему фактору обеспечения устойчивости

программ и самостоятельности стран. Это также важно для осуществления других стратегий. Необходимо заострить внимание на том, как создание национального потенциала получает отражение в программах. Различные стратегии должны предусматривать тщательное рассмотрение вопросов финансовой эффективности, в число которых можно было бы включить и вопросы, касающиеся устойчивости".

В директиве далее говорится, что в документе с изложением позиции, который разрабатывается страновым отделением на начальном этапе деятельности по страновому программированию, должны быть приведены соображения относительно предлагаемых стратегий для секторальных программ. Кроме того, в ней подчеркивается необходимость поэтапного программирования устойчивости, исходя из реальной оценки различных путей создания потенциала, необходимых для обеспечения долгосрочной устойчивости. "Тест устойчивого программирования из 10 пунктов" включает определение учреждений и объектов инфраструктуры, созданных или укрепленных в ходе осуществления программ; последствия осуществления программ, имеющие непосредственное отношение к женской проблематике; последствия для существующих учреждений; оперативный потенциал программ в случае прекращения поддержки извне; приемлемость удельных издержек; участие нетрадиционных партнеров, общинных групп и неправительственных организаций (НПО); содействие достижению самостоятельности и созданию местного потенциала; степень реагирования на осознанные нужды людей; последствия для окружающей среды; совокупные последствия для других программ при достижении других целей.

6. Подробные, разработанные на основе поэтапного подхода руководящие принципы подготовки страновых программ содержатся в Руководстве ЮНИСЕФ по вопросам политики и процедур - Том D - Операции по программам. В это руководство, которое в настоящее время пересматривается и которое, как ожидают, будет окончательно доработано в середине 1995 года, будут также включены конкретные руководящие принципы с целью отразить стратегическое разнообразие программных стратегий. Поскольку процессу странового программирования отводится центральное место в рамках сотрудничества ЮНИСЕФ, разработка этих руководящих принципов, определяющих, как должны учитываться замечания, высказанные группой доноров в ходе проведенной ею оценки, является, по-видимому, наиболее эффективным путем обеспечения того, чтобы эти концепции были целиком интегрированы в процесс программирования ЮНИСЕФ.

7. Наряду с внедрением этих широких руководящих принципов, касающихся странового программирования, ЮНИСЕФ в настоящее время занимается разработкой ряда направлений секторальной политики и подготовкой документов по вопросам стратегий, в которых будет досконально рассмотрен вопрос о том, как вышеупомянутые стратегические элементы учитываются при проведении этой секторальной политики и как привести в соответствие организационные возможности ЮНИСЕФ, с тем чтобы отразить эти различные стратегии, как об этом конкретно говорится в пункте 2 документа E/ICEF/1994/L.20.

8. В настоящее время секретариат занимается подготовкой трех программных/стратегических документов - по вопросам здравоохранения, образования, санитарной охраны воды и окружающей среды, - которые будут представлены Исполнительному совету в 1995 году. Программный/стратегический документ по проблемам детей, находящихся в особо трудных условиях, будет представлен Совету в 1996 году. Все эти доклады подготавливаются в сотрудничестве с периферийными и региональными отделениями и в консультации с учреждениями Организации Объединенных Наций, действующими в этих областях, и отдельными международными неправительственными организациями. В этих документах рассматриваются другие возможности для интеграции различных стратегий, рекомендованных по результатам оценки, проведенной группой доноров. В последние

/...

годы Исполнительный совет рассмотрел и утвердил (E/ICEF/1990/13, решение 1990/19 и E/ICEF/1994/13 (Часть III), решение 1994/A/4) программные документы по вопросам улучшения питания детей и женщин в развивающихся странах (E/ICEF/1990/L.6) и равенства полов и расширения возможностей для женщин и девочек (E/ICEF/1994/L.5 и Add.1).

9. В целом, основу всех стратегий и политики в различных секторах составляют концептуальные рамки, которые впервые были представлены Исполнительному совету в документе по вопросам политики в области питания (E/ICEF/1990/L.6) (см. приложение II). Группа доноров в ходе проведенной оценки положительно отозвалась о преимуществах стратегий в области питания, основанных на этих концептуальных рамках. Эти концептуальные рамки проиллюстрировали, каким образом недостаточное питание и смертность детей и женщин являются следствием целого ряда взаимосвязанных событий и причинных связей на различных уровнях: проявления проблемы, ее непосредственные и основные причины. Принятие мер только на основе результатов оценки ее проявлений сопряжено с трудностями, и во многих случаях этого недостаточно для достижения устойчивых результатов. Отсюда со всей очевидностью следует, что для того, чтобы реально изменить положение женщин и детей, на различных уровнях причин недоедания должна быть задействована триада: оценка, анализ и действия. Эти рамки также иллюстрируют многосекторальный характер проблем развития и помогают определить причинные взаимосвязи. Вместе с тем важно отметить, что эти общие рамки нуждаются в корректировке в зависимости от условий в конкретной ситуации. Вот почему осуществляемый в настоящее время ситуационный анализ в сочетании с триадой: оценка, анализ и действия, является необходимым элементом этого подхода, предусматривающего корректировку действий с учетом меняющейся ситуации.

10. Документы, посвященные вопросам водоснабжения и оздоровления окружающей среды и политике в области здравоохранения, опираются на те же самые концептуальные рамки, и в них делается упор как на межсекторальных взаимосвязях, так и на необходимости корректировки вышеупомянутых рамок и направлений деятельности с учетом причинных факторов, определяемых на местах. Важнейшее значение для проведения соответствующих оценок, анализа и мероприятий имеет участие общин и семей. В документе о политике в области здравоохранения главное место отводится семье как основному объекту здравоохранительных мероприятий, а в документе, посвященном политике в области водоснабжения и оздоровления окружающей среды, делается упор на мероприятиях на уровне общин и семей. В сфере образования главным считается умение работать в тесном взаимодействии с общинами в тех областях, которые представляют для них интерес, уделяя при этом первоочередное значение положению девочек; в этой связи делается особый упор на таком просвещении родителей и воспитателей по вопросам обращения с детьми младшего возраста, которое базируется на домашних и общинных ячейках.

11. Одной из основных стратегий гендерной политики является повышение внимания к гендерным вопросам в рамках всех программ. Это также свидетельствует о необходимости применения межсекторального подхода в программировании, как указывается в других секторальных документах, в которых подчеркивается взаимозависимость всех причин, вызывающих проблемы в областях здравоохранения, питания, водоснабжения и оздоровления окружающей среды и образования.

12. Создание потенциала и укрепление организационной структуры по-прежнему являются важными аспектами процесса программирования в ЮНИСЕФ. Важными направлениями здравоохранительной политики являются укрепление механизмов распространения медико-санитарной информации, расширение регулятивных и пропагандистских возможностей здравоохранительного сектора и формирование межсекторальных партнерских связей в интересах установления общих целей. Что касается просвещения, то работа в области начального образования включает уделение особого внимания укреплению основных институтов, поддерживающих систему начального образования, и развитие единой системы образования при сохранении разнообразия подходов. Это подразумевает также разработку высококачественного, эффективного с точки зрения затрат учебного плана и развитие диалога по вопросам политики с целью обеспечения того, чтобы начальное образование являлось составной частью комплексного плана, и при этом должны обеспечиваться также участие и оказание содействия в подготовке преподавателей и старших преподавателей начальных школ и административных работников сферы базового образования, а также развитие прочих систем поддержки деятельности в области базового образования. В секторе водоснабжения и оздоровления окружающей среды правительствам будет оказываться помощь в разработке политики и передаче знаний и полномочий, что позволит местным общинам осуществлять контроль над имеющимися ресурсами, и будет также оказываться техническая помощь при проведении мероприятий по оздоровлению окружающей среды, санитарно-гигиеническому просвещению и обеспечению стабильного водоснабжения домашних хозяйств.

13. Укрепление процесса создания потенциала и расширение полномочий отражают те изменения в политике ЮНИСЕФ, которые он осуществляет, пользуясь своими сравнительными преимуществами и ограниченными ресурсами. Предоставление услуг имеет важное значение для демонстрационных целей в качестве стимула и примера для подражания при внесении изменений в политику и выборе приоритетов в национальных программах. Поэтому в сфере просвещения предлагается оказывать помощь в организации диалога по вопросам политики и демонстрационных проектов, которые страны будут осуществлять в более широких масштабах, и при оказании помощи делать упор на совершенствовании системы начального обучения, а не на отдельных и разрозненных мероприятиях.

14. На передаче полномочий делается значительный упор в проекте документа о здравоохранительной политике, в котором говорится, что расширение полномочий в сфере здравоохранения дает возможность принимать сознательные решения в отношении здоровья и претворять их в жизнь. Чем больше стимулов и информации будет получать семья, тем больше вероятность того, что она будет принимать наиболее правильные решения в выборе питания, в отношении к своему здоровью, в профилактике заболеваний и выборе имеющихся у нее способов лечения. В документе о здравоохранительной политике анализируются также многосекторальные факторы, которые влияют на положение женщин и детей в рамках какой-либо данной общины. Эти факторы включают политическую и социальную структуру общины, физическую среду и социально-экономические условия. В документах, посвященных как здравоохранительной политике, так и политике в сфере образования, также подчеркивается необходимость осуществления пропаганды в интересах повышения общей информированности о положении детей, развития формирования политической воли к действиям, оказания влияния на политику и формирования такого нравственного климата, в котором главное внимание будет уделяться детям.

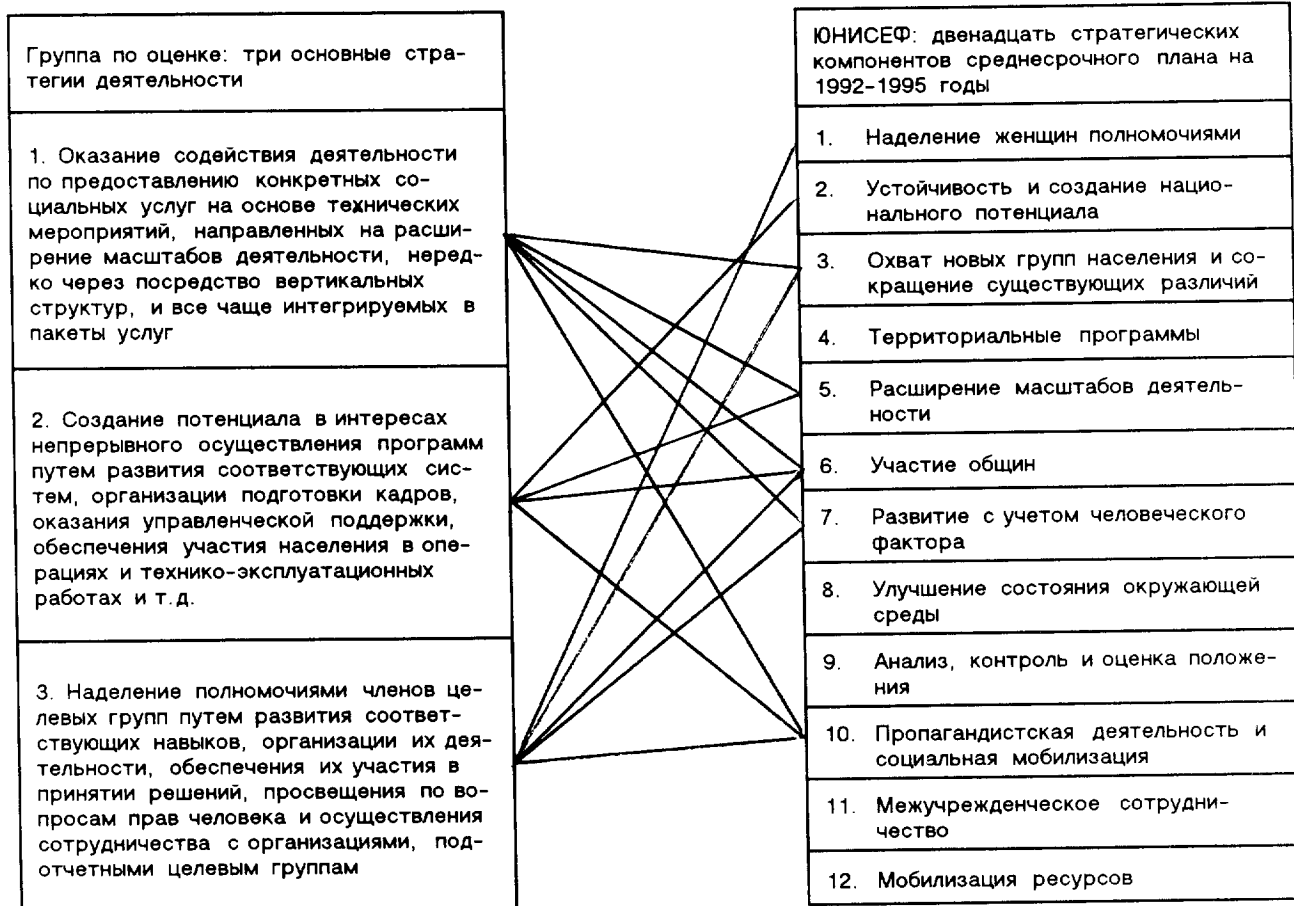
15. В большинстве директивных документов четыре перечисленных выше стратегии рассматриваются еще более углубленно - при этом охватываются такие темы, как диалог по вопросам политики, применение эффективных с точки зрения затрат подходов, участие и вовлечение общин, установление партнерских связей, мобилизация ресурсов и приверженность, а также специальные программы, предназначенные для чрезвычайных ситуаций и специальных групп населения, например детей, находящихся в особо трудном положении. Вместе с тем ясно, что все вышеупомянутые темы можно рассортировать по четырем основным стратегиям. В этой связи важно помнить о тех выводах, которые были сделаны по итогам проведенной группой доноров оценки, а именно: все стратегии, упомянутые ЮНИСЕФ в его среднесрочном плане на период 1992-1995 годов, охватываются тремя основными категориями, определенными группой доноров в ходе их оценки. (Следует отметить, что пропагандистская деятельность была добавлена позднее Исполнительным советом при рассмотрении результатов оценки.) Как показано в приложении 1, все стратегии ЮНИСЕФ могут быть увязаны с основными определенными стратегиями.

16. Во всех директивных документах отмечается также, что ЮНИСЕФ должен работать с различными слоями общества. Хотя понятно, что его деятельность сконцентрирована на семьях (вопросы охраны здоровья) и общинах (большинство других вопросов), ясно, что действия должны предприниматься и на районном, национальном и глобальном уровнях. На каждом уровне делается упор на соответствующих областях создания потенциала, укрепления организационной структуры (в частности, возможностей контроля) и распространения информации и социальной мобилизации. На глобальном уровне ЮНИСЕФ должен работать в тесном взаимодействии с правительствами, международными организациями, Всемирным банком и региональными банками, неправительственными организациями и другими партнерами, такими, как научно-исследовательские учреждения и центры повышения квалификации, в интересах достижения общих целей, поставленных на 2000 год, и обеспечения их более долгосрочной устойчивости, а также в интересах начала установления новых целей в различных секторах на будущие десятилетия.

17. Приведенный выше общий обзор программных стратегий, наброски которых излагаются в подготавливаемых документах по секторальной политике и стратегиям, представляется для иллюстрации той деятельности, которую секретариат при содействии Исполнительного совета осуществляет в целях выполнения рекомендаций, вынесенных группой доноров в ходе своей оценки, путем включения соответствующего комплекса стратегических вариантов во все программы ЮНИСЕФ. Более всеобъемлющий и конкретный вариант этого стратегического плана будет включен в следующий среднесрочный план, который будет представлен Исполнительному совету в 1996 году.

Приложение I

ПРОГРАММНЫЕ СТРАТЕГИИ ЮНИСЕФ



Приложение II

ПРИЧИНЫ НЕДОЕДАНИЯ И СМЕРТИ

