



Экономический  
и Социальный Совет

Distr.  
LIMITED

E/ICEF/1997/P/L.15  
18 December 1996  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

ДЕТСКИЙ ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Исполнительный Совет

Вторая очередная сессия 1997 года

18—19 марта 1997 года

Пункт 3 предварительной повестки дня\*/

для

РЕЗЮМЕ СРЕДНЕСРОЧНЫХ ОБЗОРОВ СТРАНОВЫХ ПРОГРАММ

ЮЖНАЯ АЗИЯ

РЕЗЮМЕ

Настоящий доклад подготовлен во исполнение решения Исполнительного Совета 1995/8 (E/ICEF/1995/9/Rev.), в котором секретариату было предложено представить Совету резюме по итогам среднесрочных обзоров и оценок основных страновых программ, указав, среди прочего, достигнутые результаты, полученные уроки, а также необходимость внесения каких-либо корректировок в страновую программу. Совету необходимо прокомментировать эти доклады и, в случае необходимости, представить секретариату руководящие указания. Рассматриваемые в настоящем докладе среднесрочные обзоры и основные оценки программ были проведены в течении 1996 года.

СРЕДНЕСРОЧНЫЙ ОБЗОР

1. Мальдивы провели наилучший среднесрочный обзор (СР) из тех, которые осуществлялись в 1996 году в Южной Азии. Эта самая маленькая страна в регионе, причем ее население рассредоточено на территории свыше 1200 островов. Несмотря на рост национального дохода, что связано главным образом с туризмом, женщины и дети по-прежнему находятся в тяжелом и во многом неравном

\*/ E/ICEF/1997/8.

положении в обществе. Так, на основе исследований, проведенных при поддержке ЮНИСЕФ, была выявлена необходимость в укреплении консультационных и транспортных служб для женщин, беременность которых протекает с повышенным риском. Необходимо расширить сеть канализационных систем неглубокого бурения. Среди родителей необходимо проводить просветительскую работу для преодоления неблагоприятных последствий самых высоких показателей разводов в мире и давления, оказываемого на девушек с тем, чтобы вместо завершения своего среднего образования они скорее выходили замуж.

2. В настоящее время поддержка ЮНИСЕФ сконцентрирована на оказании помощи правительству страны с целью закрепления достижений и повышения качества услуг, особенно в сфере здравоохранения и образования. Эта программа предусматривает меры по расширению знаний о положении детей и женщин, а также решительные меры по проведению просветительской работы. ЮНИСЕФ тесно сотрудничает с небольшой группой других учреждений системы Организации Объединенных Наций и двухсторонними донорами, функционирующими в этой стране.

3. За последние несколько лет Мальдивы добились таких достижений, как почти стопроцентное зачисление учащихся в средние школы, причем коэффициент отсева составляет 15 процентов, а также осуществление расширенной программы иммунизации, которой охвачены свыше 90 процентов детей. Мальдивы близки к тому, чтобы объявить себя страной, где нет полиомиелита. За последние пять лет количество желудочно-кишечных заболеваний сократилось наполовину. За период с 1981 по 1985 год случаи неполноценного питания среди детей младше пяти лет сократились на 15 процентов.

4. В рамках сети связи укреплено осуществление и контроль за осуществлением Конвенции о правах ребенка. В среднесрочном обзоре рассматривается национальная система отчетности о положении детей и элементы, необходимые для выполнения упомянутой Конвенции. В этом обзоре рекомендуется дальнейшее смещение акцента в программе с подхода, основанного на потребностях, на подход, основанный на правах, в том числе уделяния особого внимания универсальности охвата. Кроме того, будущие планы предусматривают оказания поддержки подходу к медицинскому просвещению и питанию на основе более широкого участия населения, что, как предполагается, приведет к сокращению масштабов неполноценного питания.

5. Темпы расходования бюджета в 1994 и 1995 годах составили соответственно 97 и 98 процентов. Запасы составляют немногим менее 30 процентов от общего объема финансовой помощи. Ссуды наличными, непогашенные в течении свыше девяти месяцев за период этих же лет составили всего 3 и 1,5 процентов от годовой предельной суммы. Мобилизация дополнительных средств сопряжена с проблемами, причем на нынешний период осуществления программы получено всего лишь 181 400 долл. США дополнительных средств. Однако правительственные расходы на образование и здравоохранение достигли своего самого максимального объема, и в настоящее время составляют одну треть национального бюджета.

6. Программа способствовала значительному увеличению потенциала образования и других социальных услуг. Были созданы восемь центров женщин. Благодаря подготовке 853 учителей начальной школы (в которых 425 учителей — женщины) при Педагогическом институте количество учителей возросло. Кроме того, 482 учителя (316 из которых — женщины) были обучены в рамках профессиональной подготовки на коралловых островах. Развитие детей в раннем возрасте стало частью плана совершенствования начального образования, причем профессиональную подготовку по этому плану к настоящему времени прошли 92 учителя. В Центре развития образования был подготовлен целый ряд учебных материалов для преподавателей и детей. Охват работниками здравоохранения из числа женщин и традиционными повитухами всех островов способствовал через предоставление консультационных услуг и повышение информированности членов общин усилинию

борьбы с заразными заболеваниями, особенно с диареей, малярией и корью. Эта работа в значительной степени облегчается за счет поддержки населения и возможностей принимать участие в осуществлении программ и проектов, в том числе и в финансовом плане. Частный сектор удовлетворяет фармацевтические нужды на 80 процентов. Особенно эффективно функционирует поддерживаемый ЮНИСЕФ оборотный фонд для маркетинга и распределения емкостей для воды, причем 80 процентов фактических расходов окупились за два года. Как ожидается, в течении трех лет будет достигнут уровень полного самофинансирования.

## ОСНОВНЫЕ ОЦЕНКИ

7. Ключевым элементом стратегии ЮНИСЕФ по повышению качества и отдачи оценок как в глобальном масштабе, так и в масштабах региона являются меры по сокращению количества мелкомасштабных мероприятий по оценке, которые недостаточны для существенного повышения эффективности и действенности программы. В результате избрания этого подхода количество оценок в Южной Азии в 1986 году продолжало уменьшаться по сравнению с предыдущими годами. Ожидается, что те оценки которые были проведены и те, которые в настоящее время запланированы, позволят более четко по сравнению с прошлым выявить влияние, охват, действенность и эффективность программы. Так, в контексте региональных первоочередных задач по сокращению масштабов неполноценного питания среди детей младшего возраста был проведен обзор оценок программ питания в регионе, на основании которого было выявлено, что на протяжении последних 10 лет практически не проводилось оценок, финансируемых каким-либо учреждением по вопросам развития, которые наглядно продемонстрировали бы влияния программы и позволили увязать влияние с анализом эффективности программы. Принимая во внимание эти уроки, ЮНИСЕФ в Шри-Ланке уделяет особое внимание планам оценки своей программы улучшения питания на основе широкого участия населения.

8. В прошлом одним из самых слабых звеньев оценок ЮНИСЕФ был серьезный пробел в описании влияния программ и анализе вопросов, связанных с расходами. В этой связи в течении 1996 года поддержка ЮНИСЕФ мероприятиям по оценке в регионе большей частью оказывалась системам мониторинга. В Непале и Пакистане после завершения широкомасштабных обзоров, предназначенных для составления докладов о достижении целей в интересах детей и женщин, в рамках программ оказывалась поддержка процессам надзора с привлечением общин, в ходе которых через призму приоритетных проблем изучались влияние, охват и издержки программ как для домашних хозяйств, так и для правительства. Например, как в Непале, так и в Пакистане проводились углубленные оценки начального образования низкого качества, причем предлагались соответствующие решения. Некоторые из полученных результатов приводятся ниже. После оценок на уровне домашних хозяйств и общин был проведен анализ на национальном, региональном уровне и на уровне общин с целью обсуждения результатов и стимулирования более конструктивного диалога, направленного на поиск решений этой проблемы. В Непале этот процесс мониторинга осуществляется в рамках полномочий Комиссии национального планирования. Результаты, полученные в сфере образования, существенно отличались от данных, представляемых через стандартные школьные информационные системы, что помогло стимулировать развертывание дискуссии на национальном уровне. В русле региональных тенденций децентрализации обязанностей правительства и расширения поддержки программам с привлечением общин ЮНИСЕФ будет укреплять свою поддержку наращиванию потенциала для оценки и анализа положения детей и женщин на субнациональном уровне посредством краткосрочной и долгосрочной профессиональной подготовки.

9. В течении 1996 года ключевыми элементами оценки в регионе были проведение всеобщей йодизации соли, (ВЙС), системы кредитования и программы начального образования.

#### Оценки программы всеобщей йодизации соли

10. Бутан, Индия и Пакистан провели оценки с целью повышения эффективности мероприятий по всеобщей йодизации соли. Общие задачи этих мероприятий заключались в следующем: а) оценка качества и количества производства йодированной соли в сравнении с потребностями; б) обзор системы мониторинга йодизации соли на уровне производства и потребления; с) анализ потребностей в ресурсах и роль различных департаментов, учреждений и агентств в проведении всеобщей йодизации соли и в этом контексте выработка рекомендаций в отношении будущих элементов программы. Эти три мероприятия были осуществлены в течении двухлетнего периода, и на конец 1996 года могут быть представлены только предварительные результаты.

11. В Бутане было выявлено, что мониторинг йодизации соли на уровне общин, а также мониторинг содержания йода в соли на предприятии по йодизации соли осуществляется не по запланированным критериям. В результате было установлено, что содержание йода в соли в некоторых районах бывает порой недостаточным. Однако цель всеобщей йодизации соли к середине десятилетия была достигнута, хотя объемы соли с достаточным содержанием йода на уровне домашних хозяйств снизились с 95 процентов в 1992 году до 85 процентов в 1996 году. Общий коэффициент заболеваемости зобом составил 14 процентов, что меньше по сравнению с 1992 годом, хотя это сокращение и меньше целевого показателя сокращения в 50 процентов. При стандартных анализах мочи на среднее содержания йода недостатка йода обнаружено не было. Для совершенствования программы в будущем необходимо постоянная техническая поддержка, а также более твердая воля общественности. По каждой из этих областей были разработаны рекомендации, в том числе были предложены шаги по углублению понимания этого вопроса общественностью.

12. Проведение оценок в Пакистане и Индии отличается большей сложностью, поскольку достижение всеобщей йодизации соли сопряжено с большими трудностями в этих странах, чем в Бутане. На первом этапе этих оценок были организованы обсуждения с правительствами, производителями соли и перевозчиками, розничными торговцами и потребителями. На последующих этапах проводились подробные обследования и мероприятия по исчислению затрат. По результатам обследования всеобщей йодизации соли в Пакистане было установлено, что йодизации соли на приемлемом уровне встречается лишь примерно в 20 процентах домашних хозяйств. Обследование домашних хозяйств в Индии будет проведено в 1997 году, причем моделью будут служить три штата-производителей соли и шесть штатов чистых потребителей соли с целью лучшего понимания динамики производства, распределения, продажи и потребления. Поддержка проведению оценки в Индии частично оказывалась в рамках Инициативы в области питательных микроэлементов правительства Канады. Результаты, полученные на сегодняшний день, свидетельствуют о том, что предприятия по йодизации соли функционируют с установленной мощностью йодизации, которая составляет 8 миллионов тонн, и что производство йодированной соли увеличилось с 2,8 миллионов тонн в 1992 году до 3,7 миллионов тонн в 1995 году. В настоящее время объем производства, по оценкам, составляет 4 миллиона тонн по сравнению с ориентировочным показателем всеобщей йодизации соли в объеме 5,6 миллионов тонн. В настоящее время на долю очищенной и йодированной соли приходится приблизительно 25 процентов всей соли, расфасованной в полиэтиленовые пакеты, которые в основном приобретаются потребителями. Производство кристаллической соли, которая зачастую лишена йода в результате промывки, была остановлена. Рекомендованные меры на будущее предусматривают общее укрепление программы в южных штатах,

создание контрольных пунктов в пунктах въезда для контроля соли, перевозимой по шоссейным дорогам, и упорядочивание перевозок по железным дорогам.

13. Наиболее актуальной задачей в обоих странах до сих пор остается принятие более строгих правовых мер и обеспечение их выполнения. Было установлено, что в Индии правила, регулирующие деятельность производителей соли и ее перевозчиков, нуждаются в укреплении. В Пакистане дискуссии сконцентрированы на разработке новой национальной программы по борьбе с заболеваниями, вызванными недостаточным потреблением йода, с тем чтобы отразить и подчеркнуть полномочия, законодательные функции и контроль правительства в отношении качества соли. Оценка свидетельствует также о необходимости разработки новой стратегии по информированию общественности о последствиях недостатка йода и изложения соображений, по которым правительства уделяют первоочередное внимание йодизации соли. Создание руководящего комитета в Индии оказалось конструктивным шагом для полномочий правительства в отношении процессов и результатов благодаря усилиям по созданию потенциалов, самооценке и применение на практике полученных результатов. Однако этот процесс требует больших затрат времени, поскольку связан с участием многих исполнителей из различных департаментов на различных уровнях. Наконец, оценки выявили необходимость совершенствования практики лабораторных исследований и разработки компьютеризированной информационной системы управления.

#### Оценки программы кредитов

14. В ряде стран Южной Азии ЮНИСЕФ оказывает поддержку программам кредитов для женщин как средств создания потенциалов и увеличения объема доходов. В контексте крупных целенаправленных шагов международного сообщества, предпринятых в связи с системами кредитования в 1996 году, ЮНИСЕФ осуществляет две важные оценки в этой области. В Пакистане система кредитования Балушистана является одной из инициатив улучшения положения женщин на уровне провинций, которая функционирует с 1989 года. Эта система кредитования была развернута совместно с департаментом социального обеспечения и имеет своей целью содействовать самопомощи и объединению работающих женщин в кооперативы. Кредиты представлялись не подпадающим под категорию получателей коммерческих кредитов женщинам из числа бедняков с целью расширения их трудовых возможностей и создания местных сетей. В результате этой оценки было выявлено, что по прошествию пяти лет функционирования программа фактически весьма наглядно продемонстрировала роль и социальную приемлемость производительного труда женщин как такового, причем не только в плане выполнения ими своих обычных обязанностей в рамках домашних хозяйств. Однако вместо запланированных получателей численностью 2000 человек кредиты получили лишь 1061 женщина, и средства заемного фонда были возобновлены всего лишь в 18 из 36 центров. В этой связи было выявлено несколько ключевых факторов, в том числе кооптация займов влиятельными людьми в этом районе, невыплата или нерегулярная выплата платежей в силу отсутствия инвестиций и понимание того, что эти средства следуют рассматривать не как займы, а как безвозмездные субсидии. Оценка показала, что женщины, которые обращали себе на пользу функционирование этой программы, обладают трудовыми навыками, но нуждаются в ресурсной базе, с тем чтобы разорвать круг бедности. Женщины, которые брали займы без достаточной подготовки, часто не добивались успешных результатов.

15. Было выявлено, что система функционирует с большими издержками с точки зрения оборота заемных средств, причем расходы на обслуживание составляют порядка 2400 рупий по отношению к среднему размеру займа в 7500 рупий, что требует либо увеличения размера займов, сокращения расходов, либо установления реальной процентной ставки/платы за обслуживание. В качестве

партнера был выбран департамент по социальному обеспечению, поскольку он уже проводил работу с общинами. Однако этот департамент и многие получатели пришли к мнению о том, что он скорее всего играет роль поставщика услуг и почти не имеет возможностей для создания коммерческих предприятий. Другие партнеры были не столь эффективны в деле создания жизнеспособных кооперативов. Исходные данные для определения общей отдачи программы отсутствуют. На основе оценки был сделан ряд рекомендаций по повышению уровня устойчивости, в частности по укреплению организационной базы программы и избранию подхода к кредитованию местных кооперативов с упором на рыночные принципы.

16. В Непале проекты предоставления кредита на производственные нужды женщинам в сельских районах функционируют при поддержки правительства и ряда учреждений-доноров свыше 10 лет. С целью ориентации будущей поддержки ЮНИСЕФ этому проекту и поддержки мероприятиям, связанным с улучшением положения женщин, была проведена оценка. На момент развертывания проект функционировал довольно успешно, однако по мере его расширения он утратил свою эффективность, что частично объясняется наличием бюрократических структур и процедур. Были установлены высокие проценты погашения займов (свыше 90 процентов согласно данным исследования 1991 года, которое было проведено Программой развития Организации Объединенных Наций и Всемирным банком), и кредит по проекту представлялся большему числу женщин, чем это было прежде. Однако была выявлена ограниченная устойчивость темпов мероприятий, связанных с обеспечением доходной деятельности, поскольку большинство получателей займов либо находились в зависимости от предоставления новых займов, либо оказались в долгах в связи с крахом инвестиций в заемных средства, сопряженных с большим риском. (Таким образом, ставки погашения займа и количество заемных циклов сами по себе являются ошибочными мерами с точки зрения обеспечения успешного функционирования программ кредитования.) Были выявлены следующие факторы, которые влияют на долгосрочный потенциал погашения займа: размер землевладения, степень сотрудничества супруга и регулярность взаимодействия и контроля со стороны сотрудников проекта на местах, в частности региональных сотрудников из числа женщин.

17. Этот проект, похоже, повлиял на создание местных групп, как это и планировалось, однако еще предстоит проанализировать результаты исследования домашних хозяйств, которое было проведено с целью оценки создания групп. Прежде чем вновь созданные в рамках проекта группы смогут получить кредит, они должны совместно участвовать в осуществлении других мероприятий для выработки взаимного доверия и предотвращения создания групп, интересы которых сводятся исключительно к кредитам. Региональным сотрудникам из числа женщин необходимо организовать базовую профессиональную подготовку в целях укрепления динамики групп и наделения их соответствующими правами, и в будущем они должны действовать скорее в качестве консультантов, а не исполнителей. Неясные перспективы продвижения по службе, недостаточная самостоятельность в деле решения местных проблем и чувство неудовлетворенности в отношении принадлежности проекта привели к уменьшению стимулов для сотрудников проекта на местах. Эти проблемы имеют свои корни на более широком бюрократическом уровне, поскольку в результате избранного подхода к определению проекта он осуществлялся в изоляции от правительственный технических учреждений и учреждений по оказанию услуг и без поддержки национальных секторальных органов формирования политики. Основные рекомендации по повышению эффективности проекта заключаются в следующем: укрепление контактов между отраслевыми отделами местных органов власти; между штатом сотрудников проекта и правительством; между учреждениями на уровне общин и группами проекта; и между секторами улучшения положения женщин на окружном уровне и сотрудниками на местах ЮНИСЕФ.

#### Оценки программы начального образования

18. Последние оценки сферы образования в некоторых странах, в том числе в Бангладеш и Непале, показали ограниченную эффективность программ начального образования. В Бангладеш оценка новой программы обучения в начальной школе показала, что вновь разработанная программа обучения почти не влияет на повышение успеваемости школьников. Оценка, которой было охвачено 6000 детей из 10 округов, выявила, что средняя успеваемость учеников четвертых классов по всем предметам с использованием новых материалов составила 49 процентов, что всего лишь на 2 процента выше средних показателей успеваемости учеников пятых классов, которые учились по старым учебникам. В тоже время 95 процентов учителей и 75 процентов родителей считают новую учебную программу более совершенной. В отчетах, составленных по результатам оценки, разъясняется, что учителя не были должным образом подготовлены к использованию новых материалов и что новые учебные материалы имелись в ограниченном количестве. Успеваемость детей в государственных и зарегистрированных негосударственных школах имеет широкие различия, что свидетельствует об отсутствии надлежащей учебной базы и низком качестве преподавания в последней категории школ. Были выявлены существенные различия в успеваемости среди мальчиков и девочек: 4 процента по всем предметам и 7 процентов по математике. Другие результаты свидетельствуют о влияния социально-экономической среды на успеваемость детей. Кроме того, была выявлена относительно устойчивая картина успеваемости по округам, что свидетельствует о важности факторов, связанных с особенностями регионов. Полученные результаты переводятся в плоскость практических действий с целью совершенствования учебной программы и ее использования, повышения уровня профессиональной подготовки преподавателей и получение базовых знаний, как это определено правительством Бангладеш применительно к детям одиннадцатилетнего возраста. Гораздо большее значение, чем изменение учебной программы, имеют пути повышение качества преподавания и изучения. С этой целью в начальных школах вводятся многочисленные новые способы преподавания и изучения.

19. В Непале также были выявлены существенные различия по многим показателям эффективности системы образования (контингент учащихся средних школ, обучение девочек и процент грамотного населения, а также рацион питания) по экономическим зонам страны и в пределах округов. Был проведен раунд обследования суммарных показателей Непала (ОСПН) как часть более широкой оценки национальной программы базового и начального образования (ПБНО). ПБНО, поддержку которой оказывали Всемирный банк, ЮНИСЕФ и другие доноры, имела своей целью решение целого ряда ключевых проблем в области образования: низкий процент учащихся школ, в частности девочек; высокие проценты отсева и второгодников; низкая успеваемость учащихся; низкое качество преподавания, учебных пособий и управления школами; и недоиспользование ресурсов общин. Результаты ОСПН свидетельствуют, по крайней мере, о незначительном в целом влиянии ПБНО на эти различные показатели. Было выявлено, что процент отсева почти одинаков (2 процента мальчиков и 4 процента девочек) в районах, охваченных и не охваченных ПБНО, а коэффициент зачисления в школы в районах ПБНО лишь незначительно выше. Однако процент второгодников в районах ПБНО ниже (19 процентов против 24 процентов для мальчиков и 20 процентов против 27 процентов для девочек). Посещаемость занятий мальчиками и девочками приблизительно на 10—15 процентов выше в районах ПБНО. Гендерные различия в том, что касается процента зачисления, процента второгодников и завершения обучения остались на уровне приблизительно в 20 процентов, что требует укрепления контактов и мероприятий по мобилизации. Однако вследствие отсутствия данных до развертывания ПБНО судить о ее общей эффективности трудно.

20. Была выявлена, что в первых и вторых классах ни физическая база обучения ни уровень профессиональной подготовки учителей не оказали существенного влияния на процент зачисления, процент второгодников или процент отсева. Пожалуй наиболее важный фактор повышения эффективности системы образования — это наличие преподавателей из числа женщин. Таким образом, наиболее важными рекомендациями по результатам оценки являются расширения

масштабов и качества профессиональной подготовки преподавателей без отрыва от производства и расширение масштабов найма на работу преподавателей из числа женщин. Самые высокие проценты отсева и второгодников зафиксированы в первом и втором начальных классах, и в этой связи ожидается, что расширение масштабов дошкольной подготовки приведет к улучшению показателей и эффективности системы образования. Параллельные исследования эффективности с точки зрения затрат показали, что организация дошкольного обучения в масштабах страны приведет к большей экономии средств в плане сокращения отсева в первых классах по сравнению с фактическими затратами на дошкольное обучение.

21. Оценки, проведенные в каждой из упомянутых выше областей, свидетельствуют об уделении особого внимания надлежащей организации продуктивных занятий с целью повышения эффективности и действенности Программы. Обзоры всеобщей йодизации соли свидетельствуют о наличии конструктивного подхода к оценке в рамках многосторонней программы, а также о прочной международной поддержке. С целью активизации медленного процесса создания потенциалов и условий для полноправного участия женщин в жизни общества на уровне общин были проведены оценки системы кредитования. Оценки системы образования имели своей целью оказание помощи национальным властям и ЮНИСЕФ в деле концентрации усилий и ресурсов в рамках крупномасштабных, национальных программ. В каждой из этих областей ключевым элементом является необходимость укрепления потенциалов по обеспечению контроля за сбором исходных данных на регулярной основе, в частности на разукрупненных уровнях. Оценки в регионе становятся все более основательными, направленными на первоочередные программы и вопросы "процесса": обеспечение возможностей для реализации прав в общинах, гендерные аспекты и качество услуг, а также конечные результаты. Предполагается, что эти тенденции сохранятся и в будущем, причем все большее внимание будет уделяться таким инициативам регионального масштаба как всеобщая йодизация соли и национальные дни иммунизации.

- - - - -