

Экономический и Социальный Совет

Distr.
LIMITED

E/ICEF/1999/P/L.3
9 November 1998

RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ДЕТСКИЙ ФОНД ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Исполнительный совет
Первая очередная сессия 1999 года
19-22 и 25 января 1999 года
Пункт 7 предварительной повестки дня*

ДЛЯ ИНФОРМАЦИИ

РЕЗЮМЕ СРЕДНЕСРОЧНЫХ ОБЗОРОВ И ОСНОВНЫЕ ДОКЛАДЫ
ПО ОЦЕНКЕ СТРАНОВЫХ ПРОГРАММ

Северная и Южная Америка и Карибский бассейн

РЕЗЮМЕ

Настоящий доклад подготовлен в соответствии с решением Исполнительного совета 1995/8 (E/ICEF/1995/9/Rev.1), в котором секретариату было предложено представить Совету резюме по итогам среднесрочных обзоров и основных оценок страновых программ, указав, среди прочего, достигнутые результаты, полученные уроки, а также необходимость внесения корректировок в страновую программу. Совет должен прокомментировать эти доклады и, в случае необходимости, представить секретариату руководящие указания. Среднесрочные обзоры и оценки, изложенные в настоящем докладе, были проведены в течение 1998 года.

* E/ICEF/1999/2.

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад охватывает среднесрочные обзоры (ССО) 1998 года в отношении страновых программ по Гондурасу, Мексике и Перу, а также ССО по Бразилии, проведенный в конце 1997 года. В нем также обсуждаются доклады по оценке программ, касающихся децентрализации, участия общин и местных органов управления в Перу; прав ребенка в Бразилии; а также Специального фонда перестройки для Латинской Америки и Карибского бассейна (САФЛЯК).

СРЕДНЕСРОЧНЫЕ ОБЗОРЫ ПО СТРАНАМ

Бразилия

2. ССО по Бразилии 1997 года включал проведение широких консультаций, поездки для целей технической поддержки и проведение совместного обзора между ЮНИСЕФ и его партнерами с кругом ведения, разработанным ЮНИСЕФ и другими участниками. Доклады по оценке охватывали 45 отдельных проектов, и все филиалы отделений и внешние эксперты, проводившие оценку, обеспечивали объективность и придерживались подхода, основанного на широкой представительности. Были также проведены оценка и пересмотр плана управления программой по стране, в том что касается управления программой, помощи в области поставок и в других областях, кадровых вопросов, внешних связей и работы по привлечению финансовых средств.

3. Положение детей и женщин. Бразилия, население которой составляет 160 млн. чел., а экономика по своим масштабам занимает седьмое место в мире, по-прежнему вкладывает крупные средства в основные службы, развитие детей и обеспечение прав женщин. Она проводит политику, направленную на достижение целей на десятилетие, установленных Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей и Соглашением Сантьяго в областях здравоохранения, питания, образования, водоснабжения и санитарии. Вместе с тем, уровни затрат несоизмерны этим задачам; анализ бюджета на 1996 год выявил, что лишь 12,5 процента федеральных расходов на социальную сферу достигают 40 процентов населения в возрасте моложе 18 лет. Затраты на социальные службы на уровне штатов и на местах позволяют отчасти, хотя и не в полной мере, восполнить этот пробел. Еще одной проблемой является качество предоставляемых услуг: обзор услуг в области здравоохранения отражает недостатки в области расходования средств и случаи мошенничества, а в области образования цель обеспечения всеобщего начального образования близка к достижению, однако в целом показатели доли лиц, закончивших школу, остаются низкими. Доходы распределяются неравномерно, причем на долю 20 процентов самых богатых людей приходится 67 процентов всех доходов физических лиц, в то время как на 20 процентов самых бедных - всего лишь 2 процента. Согласно оценкам, 45 млн. человек проживают за чертой бедности, в том числе 18 млн. в возрасте до 18 лет, причем между регионами существуют значительные различия. Нужда вынуждает примерно 9,4 млн. детей работать, в том числе 600 тыс. детей моложе - 5-9 лет. Беспризорные дети вынуждены работать, и они являются особо уязвимыми в отношении злоупотреблений сексуального характера. Так, например, в результате исследования, проведенного в городе Форталеза, было выявлено, что 50 процентов беспризорных девочек заняты в секс-индустрии.

4. Достижения и проблемы. Принимаемые при поддержке ЮНИСЕФ меры, направленные на расширение возможностей и социальную мобилизацию, вызвали осознание обществом таких проблем, затрагивающих права людей, как насилие в отношении детей, злоупотребления сексуального характера, исключение определенных групп населения из общества, материнская смертность, качество образования и детский труд, а также привели к ряду инициатив в этой области. В целях поддержки процесса децентрализации государственных социальных служб ЮНИСЕФ оказывал помощь в проведении таких мероприятий, как заключение муниципальных договоров в интересах детей с целью организационного оформления мер по расширению возможностей, техническая помощь

и документальное отражение и распространение полученных результатов. Установление различных партнерских отношений дало возможность расширить и укрепить проекты, и многие из них в настоящее время являются полностью жизнеспособными. В числе успешных результатов можно указать программы уполномоченных по вопросам здравоохранения на уровне общин и программы здоровья семьи; программы попечительства за детьми; поддержку малых предприятий; движение за права на образование, а также создание информационного агентства по правам ребенка. Что касается существующих препятствий, то концепции, касающиеся прав ребенка, пока еще не в полной мере применяются в работе даже таких партнеров, как советы по правам детей и вопросам попечительства, правовые органы и основные министерства. Помимо этого децентрализация привела к тому, что число проектов, объектов и партнеров возросло настолько, что страдает целостность программ, а также деятельность в области мониторинга, оценки и административного управления.

5. Оценка стратегий программы: накопленный опыт. В результате ССО был сделан вывод о том, что в рамках программы по стране удалось сохранить круг партнеров (правительственных органов, неправительственных организаций (НПО), профсоюзов, религиозных групп и частного сектора) и развивать их взаимодействие. В рамках программы удавалось успешно изыскивать средства для финансирования стратегических или новаторских проектов, что позволило ЮНИСЕФ играть чисто направляющую роль. Нововведения коснулись не только содержания программы, но и ее структуры и оказываемых мер поддержки. Были приведены следующие три примера: а) разработка новых показателей для демонстрации существующего неравенства и случаев отчуждения людей от общества; б) содействие развитию структур и мобилизации усилий за счет осуществления различных мероприятий от имени ЮНИСЕФ без значительных финансовых затрат для Организации; в) мобилизация ресурсов за счет таких новых стратегий по привлечению финансовых средств, как проведение телевизионного сериала, в ходе которого в рамках трансляции "детских" программ предпринимаются усилия по привлечению взносов. В ССО также сделан вывод о том, что некоторые стратегии нуждаются в корректировке. Необходимо выделять больше средств на расширение информационно-пропагандистской сети, наращивание потенциала и усилия по социальной мобилизации. Внутри Организации необходимо расширить деятельность по межсекторальному программированию для решения межотраслевых проблем и пересмотреть распределение функций между филиалами отделений и центральными отделениями в области планирования программ. Для определения успешных результатов и координации деятельности между многочисленными отделениями и партнерами потребуется улучшение документации в рамках программ и полномасштабное осуществление мониторинга и оценки, а также план исследований.

6. План управления программой по стране. В целях содействия межсекторальной кооперации шесть программных областей были объединены в три программных подразделения по вопросам, касающимся государственной политики и прав, конкретных тем и связи, а также привлечения средств. Были также изменены процедуры координации, принятия решений и связи. Была повышена роль филиалов отделений в программировании и управлении, в том числе в деятельности по привлечению средств. В целях сведения к минимуму расходов на персонал были упразднены 11 должностей, и в 1999 году ожидается существенное сокращение временного персонала.

Перу

7. Процесс ССО включал проведение технических консультаций; оценку программ совместно с министерствами-партнерами (проведено 12 исследований); а также проведение совещаний между сотрудниками ЮНИСЕФ, представителями правительства, молодежи, женских групп, интеллигенции и предпринимателей.

8. Положение детей и женщин. После различных потрясений, которые продолжались на протяжении более десяти лет, в Перу наступил период относительной стабильности. Темпы роста экономики страны являются одними из самых высоких в регионе, и произошли улучшения в области затрат на социальные нужды и основных услуг как с точки зрения их охвата, так и с точки зрения качества. Тем не менее, по-прежнему сохраняются серьезные социально-экономические, гендерные и культурные различия. Со времени начала осуществления программы по стране коэффициент младенческой смертности (КМС) уменьшился до 43 на 1000 живорождений, и значение его варьируется по различным регионам от 20 до 100. Показатели, касающиеся охраны здоровья матери, улучшились не в такой степени, как это ожидалось: коэффициент материнской смертности остается весьма высоким, составляя 265 на 100 тыс. живорождений, а в некоторых регионах этот показатель достигает 800.

9. Достижения и проблемы. Успешно продвигается работа по реализации установленных в программе по стране целей, которые соответствуют целям, установленным в программе на 1996-2000 годы по выполнению решений Всемирной встречи на высшем уровне и в национальном плане действий (НПД), за исключением тех, которые касаются охраны здоровья матерей, обеспечения всеобщего доступа к образованию и питания детей. В рамках данной программы благодаря мерам по обеспечению участия общин, специальным программам (например, касающимся регистрации рождений в высокогорных районах и районах реки Амазонки), а также по всеобщему своевременному охвату населения школьным образованием удалось проводить работу по решению проблем многих групп населения, исключенных из жизни общества. Была создана национальная система для контроля за реализацией НПД и планов действий на местах. Особая поддержка предоставлялась общинам, имеющим свои собственные основные службы, такие, как аптеки, центры здравоохранения, комитеты по вопросам развития, бюро по защите детей, субсидируемые предприятия общественного питания и акушерские службы. К числу факторов, затрудняющих осуществление программы, относятся неустойчивость процесса децентрализации, сборы за регистрацию рождения ребенка, нищета в семьях, социальная нищета сельского населения региона Анд и Амазонки, а также нехватка дезагрегированных данных по группам населения, исключенным из жизни общества. К числу финансовых трудностей относится небольшая нехватка дополнительного финансирования и существенная нехватка средств для субрегиональной программы по бассейну реки Амазонки.

10. Оценка стратегий программы: накопленный опыт. В ССО отмечалось надлежащее использование навыков, накопленных программой по стране, и престижа этой программы для объединения усилий правительства, НПО и частного сектора. Благодаря увеличению правительственных ассигнований на основные службы, удалось с помощью программы по стране дополнять меры правительственной политики и включить вопросы, касающиеся прав, в повестку дня общества. К числу применявшихся стратегий относятся наращивание потенциала; обеспечение участия общин; а также деятельность в области связи и информационно-пропагандистская работа, конкретно направленная на изменение политики и обеспечение ее соответствия в институциональном и правовом плане Конвенции о правах ребенка и Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В ССО сделан вывод о необходимости укрепления деятельности в области местного самоуправления и мониторинга. Следует не ослаблять внимания к группам населения, отстраненным от жизни в обществе, с целью содействия ликвидации дискриминации и разработке аналитических инструментов для определения степени участия или неучастия конкретных групп. При формировании основных служб важнейшее значение имеет учет культурных аспектов во всех случаях, но в первую очередь в работе, ориентированной на маргинальные группы. Было указано, что при разработке программ в области предоставления услуг вопросам качества следует уделять больше внимания, чем в прошлом, когда главной целью было обеспечение доступа к услугам.

11. План управления программой по стране. Было сочтено, что существующая структура программы и штатное расписание являются вполне адекватными для выполнения программы по стране на оставшуюся часть периода программы. Никаких изменений не предлагалось.

Мексика

12. В проведении ССО, которое продолжалось с марта по ноябрь 1998 года, принимали участие правительство, НПО, представители детей и родителей. Внешние консультанты провели глобальную оценку существующего положения, оценку конкретных проектов, исследование по вопросу о координации между донорами, а также анализ изменений на национальном уровне, затрагивающих детей и женщин.

13. Положение детей и женщин. В целом, основные потребности детей в возрасте младше шести лет удовлетворяются все более полно. КМС сократился от 27 на 1000 живорождений в 1994 году до 25 в 1996 году. Первоначальные результаты обследования за десятилетний период указывают на улучшение положения в области питания детей младше 5 лет в связи с уменьшением размеров семьи, ростом урбанизации, повышением уровня образования матерей, а также расширением доступа к услугам. Охват детей услугами дошкольных учреждений увеличился до 80 процентов для детей в возрасте от 4 до 6 лет, однако данный показатель для детей младше 3 лет остался неизменным, несмотря на осуществление неофициальных программ, проводимых НПО и организациями матерей. Расширилось снабжение матерей питьевой водой, особенно в сельских районах, хотя всеобщий охват пока еще далеко не достигнут. Аналогичное положение отмечается в области санитарии. Все эти изменения произошли на фоне глубоких политических преобразований, регионального конфликта, финансовых трудностей, вызванных падением цен на нефть, продолжающейся миграции населения из сельских районов в города, а также сохраняющегося неравенства в области распределения доходов.

14. Достижения и проблемы. В ССО были признаны значительные достижения в рамках программы по стране, включая роль программы в обеспечении стратегической поддержки деятельности правительства по реализации целей, установленных Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей, большая часть которых уже достигнута или будут достигнуты. Наблюдается также прогресс в области реализации тех целей, которые не будут достигнуты в установленный срок, включая цели, касающиеся уровня материнской смертности, недоедания детей и снабжения питьевой водой. Конкретные меры в поддержку федеральных программ и программ штатов по сокращению неравенства поддерживали широкое распространение информации о правах ребенка и проводимую кампанию за уважение этих прав. Растет уважение прав ребенка в государстве и обществе. Одним из важнейших достижений было проведение в 1997 году "детских выборов", которые позволили детям высказать свои мнения, а также обеспечить распространение информации о Конвенции о правах ребенка. Сторонники уважения прав ребенка надеются на то, что рост озабоченности в отношении этой проблемы в обществе будет способствовать внесению важных изменений в законодательство. ЮНИСЕФ и его союзники проводят работу по достижению широкого национального согласия в отношении проблем детей, которое позволит объединить государственные и частные функции, которые выполняются правительством, общиной и семьей. В рамках программы ЮНИСЕФ осуществляется работа с другими органами с целью расширения ресурсов и приумножения результатов. Необходимо провести более глубокий анализ социальных, политических и экономических аспектов неравенства наряду с принятием более оперативных мер для пресечения случаев ухудшения положения или же для документального отражения опыта, заслуживающего распространения на национальном уровне.

15. Оценка стратегий программы: накопленный опыт. Результаты ССО указывают на то, что установленные в программе по стране цели, направленные на сокращение неравенства, достижение целей, установленных Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей, и поддержку

осуществления Конвенции о правах ребенка, являются вполне уместными и остаются актуальными. Вместе с тем, в результате ССО было согласовано, что необходимо более четко определить задачи в рамках каждой конкретной цели, взаимосвязь между ними и возможные пути их достижения. Деятельность по оценке улучшается, однако мониторинг программ носит в основном административный характер, и не было достигнуто существенных результатов в области своевременной корректировки работы в ходе осуществления проектов и программ. ССО рекомендует также шире взглянуть на некоторые вопросы, в особенности вопрос о неравенстве, который необходимо рассматривать во всех его аспектах. Установленные на Встрече на высшем уровне цели должны являться ориентиром при планировании работы с государствами, муниципалитетами и обществом, а Конвенция должна служить основой для всей работы по программированию и обеспечению организованного участия. Аналогичным образом, по мере изменения задач необходимо более целенаправленно ориентировать стратегии таким образом, чтобы они дополняли друг друга. В ССО отмечалось, что предоставляемая поддержка в расширении возможностей в институциональном плане должна позволить уменьшить участие ЮНИСЕФ в обеспечении основных услуг и деятельности в области финансового сотрудничества. Предлагается сместить акценты в сторону технической помощи для программирования с учетом проблематики прав ребенка. Кроме того, следует расширить участие социальных групп в разработке и осуществлении программ. Наконец, деятельность по привлечению средств на местах может поддерживаться за счет объединения усилий и способствовать процессу такого объединения, и ее следует рассматривать как полезную стратегию для разработки программ.

16. План управления программы по стране. Программы будут в целом сконцентрированы на применении четырех широких подходов к реализации скорректированных целей: а) укрепление прав; б) реализация целей десятилетия; в) уделение более значительного внимания реформе государственной политики; и д) согласование программ, осуществляемых в важнейших штатах. Будет повышена роль стратегий, направленных на наращивание потенциала и социальную мобилизацию. Будет укреплен Исполнительный комитет, осуществляющий надзор за осуществлением программы по стране, и его члены будут совместно нести ответственность за планирование, мониторинг и оценку проектов. Двумя конкретными задачами являются обеспечение большей согласованности целей программы и улучшение координации с партнерами и другими учреждениями системы Организации Объединенных Наций. Будет проведен обзор для определения необходимости изменения структуры штатного расписания в связи с прогнозами в отношении ресурсов, которые будут получены.

Гондурас

17. Осуществлением ССО, который проходил с февраля по сентябрь 1998 года, руководила межучрежденческая группа по оценке. Представители правительства, гражданского общества и ЮНИСЕФ приняли участие в проведении анализа существующего положения, обзора осуществления программы и трехдневного совещания по ССО. ССО проводился до опустошительного урагана, затронувшего значительную часть Центральной Америки и Карибского бассейна в октябре-ноябре 1998 года, от которого в особой степени пострадал Гондурас. Эта трагедия вызвала резкое ухудшение положения детей и женщин, и исполняющий обязанности регионального директора представил Исполнительному совету уточненную информацию в ходе первой очередной сессии в январе 1999 года.

18. Положение детей и женщин. Несмотря на улучшение экономической обстановки, страна по-прежнему несет бремя внешней задолженности, и две трети населения проживают в условиях нищеты. Существуют большие различия в уровне доходов, причем доходы 10 процентов наиболее зажиточного населения в среднем в 30 раз превышают доходы 10 процентов самого бедного населения. Региональные тенденции в направлении поддержания мира позволили Гондурасу укреплять демократию, повышать уровень участия людей в жизни общества и проводить модернизацию государства. Благодаря иммунизации и другим мерам КМС снизился с 52 на 1000 живорождений в

1990 году до 42 на 1000 живорождений в 1997 году. Установленная на десятилетие цель, касающаяся сокращения КМС, близка, но вместе с тем, рост практики перорально-регидратационной терапии не поддерживается, и слабые результаты достигнуты в области сокращения недоедания и в пропаганде практики грудного вскармливания. Охват детей дошкольным образованием остается на низком уровне, составляя 37 процентов (1997 год), а доля детей, посещающих школы, в общем числе детей школьного возраста, достигла 87 процентов в 1996 году, хотя и сохраняются определенные проблемы в отношении качества образования. Охват услугами по снабжению питьевой водой возрос до 78 процентов (1996 год), однако стопроцентного охвата достичь к 2000-му году не удастся. Коэффициент материнской смертности является четвертым по величине среди стран Латинской Америки, и на долю Гондураса приходится свыше половины всех подтвержденных случаев ВИЧ/СПИД в Центральной Америке. Женщины по-прежнему испытывают явную дискриминацию по признаку пола в том, что касается работы, основных услуг, доходов и высшего образования.

19. Достижения и проблемы. Программы выживания детей включают поддержку децентрализации системы здравоохранения, иммунизацию населения, контроль роста и комплексные меры по решению проблемы детских заболеваний. Доступ к этим услугам в целевых регионах расширился на 20 процентов, причем отмечается прогресс в области управления, качества и равенства. К числу проблем относятся слабости административных механизмов на низшем уровне и высокая текучесть кадров. Частный сектор стал принимать участие в мерах, направленных на повышение питательной ценности продовольствия, однако влияние этого и степень устойчивости прогресса пока еще не определены. В рамках программы по водоснабжению и санитарии с учетом требований защиты окружающей среды успешно внедрены недорогостоящие очистные коллекторы малого диаметра. В области образования экспериментальные центры неформального дошкольного образования заложили основу для расширения деятельности по предоставлению этих услуг и повышению их качества. Аналогичным образом правительство, НПО и частные предприятия все шире применяют практику типовых учреждений по уходу за детьми на уровне общины.

20. Административная перестройка затруднила осуществление некоторых мер, но в то же время объединение усилий органов власти и религиозных групп на низовом уровне дало успешные результаты в плане содействия воспитанию граждан в духе мира в условиях демократии, прав человека и участия в развитии на местах. Благодаря эффективному применению средств массовой информации удалось обеспечить более широкое признание принципов, касающихся прав ребенка, что в свою очередь облегчило осуществление программы. В настоящее время мэры городов пересматривают так называемый "пакт в интересах детей", т.е. ориентируют свои общины на достижение целей в интересах детей за счет выделения на эти цели более значительных ресурсов на местном уровне. Программа по стране способствовала развитию важнейших новых государственных учреждений, включая Институт по проблемам детей и семьи, а также Бюро государственного прокурора по проблемам детей и инвалидов. Отмечены также успешные результаты, достигнутые за счет зарождающихся новых гражданских организаций, действующих при поддержке со стороны ЮНИСЕФ, особенно региональных координационных органов. В результате активной информационно-пропагандитской кампании в 1997 году был принят закон о предотвращении и осуждении насилия в семье в отношении женщин. Меры по мобилизации молодежи были менее успешными в связи с недостаточной их поддержкой со стороны правительства и слабым организационно-правовым потенциалом, а также в связи с тем, что подавление деятельности молодежных организаций в течение прошедшего десятилетия нанесли этой деятельности значительный ущерб.

21. Оценка стратегии программы: накопленный опыт. В ССО было выражено согласие с тем, что ЮНИСЕФ обладает сравнительными преимуществами и что ему следует проводить работу по расширению возможностей на муниципальном уровне по планированию, привлечению ресурсов и обеспечению связи при широком участии населения. Это позволило бы провести дальнейшую

децентрализацию программы по стране, включая ежегодное планирование совместно с региональными управлениями здравоохранения и образования и уполномоченными по вопросам прав. Вместе с тем, децентрализация потребует расширения работы по региональному согласованию, особенно что касается разработки программ по предоставлению услуг. В ССО сделан также вывод о том, что некоторые стратегии на общенациональном уровне нуждаются в укреплении. Необходимы более активные усилия по достижению целей, установленных на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей и в национальном плане действий. Необходимо более активно проводить законодательную и институциональную реформы для приведения законов в соответствие с Конвенцией о правах ребенка и Конвенцией о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин. В институциональном плане в ССО был сделан призыв к новому правительственному органу разрабатывать программы предотвращения насилия и осуществлять Национальный план в интересах молодежи и было одобрено намерение предоставить срочную поддержку деятельности по решению вопросов недавно созданного Института по проблемам женщин. В ССО сделан также вывод о необходимости укрепления деятельности в области мониторинга и оценки.

22. План управления программой по стране. Как и в случае всех других страновых программ, Отделение ЮНИСЕФ в Гондурасе проводит уточнение целей своих программ и проектов. Структура программы и штатное расписание Отделения считаются эффективными и будут сохранены без каких-либо изменений.

ОСНОВНЫЕ ДОКЛАДЫ ПО ОЦЕНКЕ СТРАНОВЫХ ПРОГРАММ

23. В 1998 году в регионе были реализованы три рекомендации, сделанные в 1997 году, в отношении укрепления деятельности в области мониторинга и оценки: а) была создана электронная сеть мониторинга и оценки, в которую вошли 70 участников; б) была начата периодическая публикация информационного бюллетеня, озаглавленного "Накопленный опыт и наиболее эффективная практика"; и с) начался выпуск периодического рабочего документа, четыре номера которого уже опубликованы. Приоритетными темами на 1998-1999 годы будут укрепление мониторинга и оценки в рамках процесса ССО; мониторинг прогресса, достигнутого в достижении целей десятилетия; и укрепление процесса разработки комплексных планов мониторинга и оценки.

24. Три доклада по оценке, о которых говорится ниже, отражают различные взгляды на деятельность по программированию в области прав ребенка. Доклад по Бразилии касается программы в области прав ребенка, в рамках которой финансируется свыше 180 проектов, и в нем рассматривается воздействие конкретных инициатив, вопросы управления программой и целесообразность выделения вопросов прав ребенка в отдельную программу вместо его включения в качестве центральной темы в каждую программу. В докладе по оценке, касающемся САФЛАК, рассматривается вопрос о том, способна ли охватывающая большое число стран программа без жесткой координации гибко реагировать на потребности в области защиты детей, изменения политики и укрепления национальных возможностей в условиях ухудшающейся экономики и проведения программ структурной перестройки. В тематическом исследовании по Перу дается оценка того, можно ли за счет совместной деятельности местных органов власти и общин в области программирования обеспечить отвечающие существующим традициям эффективные решения ограниченного числа проблем, существующих в сфере основных услуг. Во всех трех докладах рассматривается вопрос о том, какими были бы оптимальные функции для ЮНИСЕФ, включая вопрос об изменяющейся роли связующего звена между партнерами, которые без этого, возможно, были бы не в состоянии установить между собой эффективные связи.

Доклад по оценке программы в области прав ребенка - Бразилия

25. В 1997 году программа в области прав ребенка включала 186 проектов, расходы на которые составляли 7 млн. долл. в год. Ее целями является поощрение и защита прав детей и подростков, обеспечение доступа к услугам для детей и семей, находящихся в уязвимом положении, а также проведение профилактических мероприятий. Многие партнеры по данной программе ведут свою конкретную деятельность на основе соображений, касающихся прав человека. Внешний консультант провел оценку уместности и эффективности программы и ее результатов в плане наращивания потенциала. При этом использовались такие методы, как рассмотрение документации, проведение собеседований и оценка 16 проектов, которые были выбраны из-за их уникального новаторского характера, а также обеспечиваемых ими возможностей в плане расширения деятельности и явного или потенциального воздействия на межсекторальную интеграцию.
26. В докладе по оценке сделан вывод о том, что кампании, направленные против насилия в отношении детей, злоупотреблений сексуального характера и детского труда, вызвали к жизни новаторские общественные инициативы и способствовали привлечению средств. ЮНИСЕФ играл полезную роль в деятельности по наращиванию потенциала и социальной мобилизации. Благодаря своему высокому авторитету ЮНИСЕФ даже без крупных вложений способствует образованию союзов и сотрудничеству в рамках программы между правительствами, НПО и общинами. Предоставляемая ЮНИСЕФ техническая помощь сыграла ключевую роль в ряде случаев, в том числе что касается информационной системы для анализа политики и деятельности в случаях нарушений прав ребенка, а также развития институционального потенциала советов по вопросам прав детей и опекунов. Развитию программы препятствует отсутствие систематического мониторинга и оценки. В докладе по оценке также сделан вывод о том, что "система обеспечения прав" улучшается, но в этой области по-прежнему имеются огромные пробелы. Данная система представляет собой меру, направленную на обеспечение услуг и возможностей, предусмотренных в прогрессивном законодательстве Бразилии, гарантирующем права детей и подростков. Помимо нехватки ресурсов, факторами, вызывающими проблемы, являются социальные, региональные, расовые и гендерные предрассудки, включая широко распространенное мнение о том, что дети сами по себе не обладают какими-либо правами.
27. Опыт, накопленный в результате проведения данного мероприятия, показывает, что ориентация на права ребенка обеспечивает более значительные возможности для достижения более существенных результатов по сравнению с программами, ранее ориентировавшимися на "детей, находящихся в особо тяжелых обстоятельствах". Статус детей пока еще далеко не признан даже такими партнерами, как советы по вопросам прав детей и опекунов, судебные органы и специализированные организации по защите интересов детей. Если ассоциировать ЮНИСЕФ с деятельностью по защите прав ребенка, то можно достичь экономии средств на осуществление программы: правильное использование марки ЮНИСЕФ для содействия объединению партнеров, привлечению средств или проведению информационно-пропагандистской деятельности может дать возможность достичь значительных результатов без крупных затрат. По существу, высокая репутация ЮНИСЕФ представляет собой средство, которое может быть столь же мощным, что и финансовая или техническая поддержка.
28. Работа по содействию проведению межучрежденческих форумов требует значительных усилий по определению и преодолению препятствий институционального характера, однако приносит долгосрочные выгоды в плане согласованности программ, обеспечения взаимного доверия и скоординированных действий. Советы по вопросам прав детей в особой степени выигрывают от членства в муниципальных советах, предназначенных для координации действий лиц, предоставляющих услуги в областях здравоохранения, образования или женской проблематики. Благодаря объединению усилий ранее не связанных друг с другом механизмов, независимо друг от друга занимавшихся вопросами физического воспитания, здравоохранения, образования и досуга, удалось сделать качественный скачок в деятельности в рамках кампаний, направленных против

сексуальной эксплуатации и злоупотреблений, а также против практики детского труда. Обязательным требованием для достижения успеха является подход к решению вопросов с учетом всех аспектов детской проблематики.

29. В докладе по оценке содержится рекомендация в отношении дальнейших действий, согласно которой в рамках перестройки программы после ССО (о чем говорится в пункте 6 выше) программа в области прав ребенка должна стать частью новой приоритетной программы по вопросам государственной политики и прав. На основе новых межсекторальных критериев, касающихся прав, установлены следующие приоритетные темы на 1998 год: детский труд; право на образование детей, находящихся в уязвимом положении; злоупотребления и эксплуатация сексуального характера; питание; качество жизни; гражданственность в вопросах окружающей среды (искоренение детского труда на городских мусорных свалках).

Оценка Специального фонда перестройки для Латинской Америки и Карибского бассейна, предварительные результаты - Региональное отделение для Северной и Южной Америки и Карибского бассейна

30. САФЛАК оказывает помощь странам Латинской Америки и Карибского бассейна, пытающимся решить проблемы ухудшения социального положения в связи с экономическим кризисом и структурной перестройкой. Фонд способствует проведению политики, сочетающей в себе меры перестройки наряду с мерами по восстановлению роста и по защите, а также поддерживает новаторские, эффективные с точки зрения затрат социальные программы. В рамках САФЛАК каждые два года распределяется от 3 до 6 млн. долл. на 20-50 проектов. Оказывается поддержка проектам пяти видов: а) разработка/осуществление социальной политики; б) децентрализация услуг и национальные планы действий в интересах детей; с) информационно-пропагандистская деятельность/работа по мобилизации в области прав ребенка; d) наращивание потенциала на общенациональном уровне и на местах; и е) информационные системы контроля за положением детей. Примерами таких проектов являются программа охраны здоровья матери и ребенка в Боливии, план социального развития в Гватемале, программа по борьбе с нищетой в Коста-Рике и проект закона о детях в Венесуэле.

31. Два внешних эксперта, которые проводили оценку, рассмотрели документацию, провели собеседования с персоналом ЮНИСЕФ и партнерами и посетили шесть стран, имеющих представительный спектр проектов. В ходе оценки рассматривался вопрос о том, достигнуты ли важные цели, каким было воздействие данной деятельности на статус ЮНИСЕФ в странах-бенефициарах, а также вопрос о структурах управления региональных и страновых отделений. Накопленный опыт может вызвать осуществление изменений и в глобальном плане поможет ЮНИСЕФ установить, есть ли целесообразность в создании других подобных фондов. Оценка имеет важное значение для решения проблем, касающихся прав детей, с точки зрения государственной политики, наращивания потенциала, развития деятельности в области мониторинга и оценки, связи, мобилизации и внутреннего контроля ЮНИСЕФ.

32. Согласно предварительным выводам, изложенным в докладе по оценке, ЮНИСЕФ и принимающие страны активизируют новое институциональное сотрудничество. САФЛАК переориентировал приоритеты страновых отделений ЮНИСЕФ в сторону новаторской деятельности и государственной политики. САФЛАК стал частью зарождающегося подхода к правам ребенка в сотрудничестве, осуществляемом ЮНИСЕФ, который способствует отходу этого региона от традиционных видов помощи. Благодаря созданию различных форумов и установлению взаимосвязи между ЮНИСЕФ и органами, определяющими социальную политику, ЮНИСЕФ расширил свои возможности и обеспечил важные направления информационно-пропагандистской деятельности. Для проектов характерно растущее участие населения в их разработке и осуществлении. Как

представляется, степень устойчивости является необычно высокой для новаторских проектов. Децентрализация дала неоднозначные результаты: органы на субнациональном уровне активно пытаются освоить свои новые функции, и по большей части в осуществлении планов действий на местах значительных результатов достигнуто не было. Умелая работа по социальной мобилизации и меры в области связи привели к принятию законов и кодексов в интересах детей. Поддержка, предоставляемая САФЛАК, является особенно значимой в области разработки информационных систем, позволяющих отслеживать социальные показатели (во многих случаях новые). Несмотря на ожидания ЮНИСЕФ САФЛАК не способствовал привлечению средств доноров. Высказывались сомнения в отношении адекватности проводимой региональными отделениями работы по управлению всем процессом в плане оценки проектов и распространения полученных результатов.

33. В ходе осуществления данного мероприятия был сделан ряд выводов. Роль ЮНИСЕФ как партнера в области формирования политики в социальной области и в области вопросов, касающихся прав, могла бы возрасти и без САФЛАК, однако многие участники придерживались того мнения, что средства САФЛАК стимулировали этот процесс. Выгоды достигались не благодаря большим масштабам материальных или финансовых взносов, а за счет стратегического характера использования этих средств. Участники проводимого опроса неоднократно давали высокую оценку проектам САФЛАК, отмечая их четкую направленность, гибкость, разносторонний и новаторский характер, а также оперативное использование имеющихся возможностей. Вместе с тем, как представляется, возможности САФЛАК являются ограниченными. Его деятельность воздействует на экономическую политику не в той же мере, что и на политику в социальной области. Для осуществления воздействия на экономическую политику, возможно, требуются иные стратегии и, вероятно, новые ориентиры в области информационно-пропагандистской деятельности. Кроме того, очевидно, что для регионального фонда необходима более эффективная управленческая работа на региональном уровне. Сообщаемые страновыми отделениями мнения в отношении согласованности и оценки программ, а также распространения результатов указывают на необходимость корректировки.

Децентрализация, участие общин и местное самоуправление - Перу

34. Данная программа направлена на содействие тому, чтобы государственная политика была более содержательной, чтобы в ее проведении принимал участие более широкий круг лиц и чтобы она в большей степени учитывала аспекты культуры. За счет проведения работы с регионами и социальными группами, традиционно исключаемыми из жизни общества, проекты способствуют уменьшению неравенства за счет распространения информации на местном уровне, повышения спроса на соответствующие услуги и привлечения общин к участию в реализации проектов и их мониторингу собственными силами. Была проведена оценка следующих трех проектов: а) проект, касающийся местных административных комитетов, которые представляют собой органы для переговоров и координации действий, объединяющие местных жителей, муниципалитеты и государственных и частных поставщиков услуг, таких как НПО; б) инициатива по обеспечению всеобщего охвата школьным образованием детей школьного возраста, в рамках которой проводится мобилизация усилий общин на выявление детей школьного возраста, не посещающих школу, выработку и осуществление стратегий охвата школьным образованием и контроль за посещением школ и участием в общественной жизни, а также на принятие соответствующих мер, и с) местные комитеты совместного управления здравоохранением, которые оказывают услуги в области здравоохранения на уровне общины и осуществляют контроль за бюджетами и деятельностью в области предоставления услуг с целью повышения их качества и эффективности. Основное внимание при оценке уделялось вопросам качества административной деятельности на местах, важнейшей роли участия гражданского общества, а также достигнутым показателям степени участия членов общества в этой деятельности. Проводившие оценку внешние эксперты провели собеседования с должностными лицами, пользователями, родителями и членами общин, совершили поездки на места и рассмотрели обзоры здравоохранения и образования, а также административные документы.

35. В докладе по оценке сделан вывод о том, что совместная деятельность правительства и гражданского общества способствует улучшению работы по формулированию государственной политики. ЮНИСЕФ эффективно играет роль связующего звена между различными участниками, обеспечивая уделение главного внимания правам ребенка и содействуя росту спроса. Участие гражданского общества в социальном мониторинге способствует росту спроса на услуги и повышению требований к отчетности. Совместное управление оказанием услуг позволяет повысить степень их использования населением, поднять производительность и обеспечить их более эффективное и справедливое предоставление. Благодаря инициативе, направленной на обеспечение всеобщего охвата школьным образованием детей школьного возраста, 70 000 детей, прежде всего девочек, смогли начать учебу. Важнейшее значение имеет методология практических исследований с участием широкого круга лиц, используемая для определения не охваченных школьной системой детей и выяснения причин, по которым они не посещают школу, равно как и меры, направленные на то, чтобы образование понималось как право, которое после создания соответствующих служб должно уважаться родителями и общинами.

36. В докладе по оценке сделан вывод о том, что данная программа в целом является адекватной, и не предполагается необходимости каких-либо существенных изменений. Будет предложено расширить и тиражировать данную программу, в частности, за счет правительственных финансовых средств и средств, получаемых от других доноров.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

37. ССО и доклады по оценке показывают современные процессы, проходящие в области программирования по странам на местах. Эти мероприятия свидетельствуют об осмыслении как программных подходов, так и деятельности отделений и о их совершенствовании в плане содержания, процедур и структуры. Отделения ЮНИСЕФ, действующие в регионе, и их партнеры постоянно рассматривают возможные пути более полной реализации прав, и данные мероприятия используются для достижения целей, установленных на Всемирной встрече на высшем уровне в интересах детей.