



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

Distr.: General
31 October 2003
Russian
Original: English

Первая очередная сессия 2004 года
23–30 января 2004 года, Нью-Йорк
Пункт 5 предварительной повестки дня
Страновые программы и смежные вопросы

Помощь Мьянме

Записка Администратора

Резюме

В настоящем докладе содержатся основные выводы, рекомендации и стратегические задачи, определенные международной независимой миссией по оценке в составе двух членов в рамках четвертого этапа (2002–2004 годы) Инициативы в области развития человеческого потенциала (ИРЧП). Миссия проводила свою работу в Мьянме в период 11–30 августа 2003 года в соответствии с руководящими принципами, изложенными в решениях Исполнительного совета 96/1 от 16 января 1996 года, 98/14 от 19 июня 1998 года, 2001/15 от 14 сентября 2001 года и 2003/2 от 23 января 2003 года. Доклад предыдущей миссии по оценке в рамках Инициативы в области развития человеческого потенциала (ИРЧП) был представлен Совету в январе 2003 года (см. документ DP/2003/3). После девятимесячной задержки, связанной с утверждением правительством, проекты в рамках ИРЧП-IV начали осуществляться в январе 2003 года и в настоящее время выполняются в полном масштабе.

Администратор отмечает, что: а) миссия по оценке ИРЧП 2003 года была проведена в августе 2003 года; и б) предварительный устный доклад об основных выводах миссии был представлен Исполнительному совету на его второй очередной сессии в сентябре 2003 года. В целом, миссия установила, что все проекты ИРЧП-IV четко и определенно разработаны таким образом, чтобы содействовать выполнению соответствующих решений Совета управляющих и Исполнительного совета. ПРООН и сотрудники по проектам в полной мере стремятся осуществлять возложенный на них мандат, и все проектные мероприятия соответствуют принятым решениям. Миссия также представила ряд задач, препятствий и рекомендаций, которые Совет может пожелать рассмотреть для целей осуществления в рамках ИРЧП. Полный текст доклада независимой миссии по оценке может быть получен в секретариате Исполнительного совета по соответствующему запросу.



Элементы решения

Исполнительный совет может пожелать: а) принять к сведению документ DP/2004/8 и доклад, представленный независимой миссией по оценке в Мьянме, в частности затронутые в нем стратегические вопросы и проблемы, и б) просить Администратора принять к сведению и воплотить в жизнь выводы независимой миссии по оценке по мере целесообразности в ходе четвертого этапа ИРЧП.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. История вопроса и цели	4
II. Соответствие мандату Совета управляющих/Исполнительного совета	4
III. Оценка независимой миссии	5
А. Гуманитарные потребности в Мьянме	6
В. Ответная деятельность ПРООН	6
IV. Контроль и оценка	8
V. Стратегические задачи и рекомендации	8
VI. Выводы независимой миссии	10

I. История вопроса и цели

1. Начиная с 1993 года оказываемая Программой развития Организации Объединенных Наций помощь Мьянме осуществляется в соответствии с руководящими принципами, установленными в решении 93/21 Совета управляющих и решениях 96/1, 98/14, 2001/15 и 2003/2 Исполнительного совета. Согласно этим решениям производится выделение ресурсов для удовлетворения основных гуманитарных и базовых человеческих потребностей в Мьянме, которые четко направляются на цели осуществления программ, в значительной степени влияющих на существующее на низовом уровне положение в таких областях, как первичное медико-санитарное обслуживание, охрана окружающей среды, ВИЧ/СПИД, подготовка кадров и образование, а также продовольственная безопасность. Проекты разрабатываются и координируются в рамках механизма, который носит название «Инициатива в области развития человеческого потенциала» (ИРЧП). Первый этап ИРЧП (15 проектов) осуществлялся в период с 1994 по конец 1996 года. Продленный второй этап (ИРЧП-II) включал в себя 10 проектов, которые были завершены в конце 1999 года. Проекты в рамках третьего этапа ИРЧП были начаты в конце 1999 года в соответствии с решением 98/14 Исполнительного совета. Семь проектов в рамках третьего этапа ИРЧП были завершены в феврале 2002 года, и на их основе был разработан комплексный проект развития на уровне общин. Этот проект наряду с проектом развития общин в отдаленных пограничных районах в рамках ИРЧП-III образует ядро ИРЧП. Совместно с тремя остающимися проектами эти проекты были перенесены в четвертый этап ИРЧП, который включает в себя шесть проектов на общую бюджетную сумму в размере 22 млн. долл. США.

2. В своем недавнем решении 2003/2 Исполнительный совет подтвердил предыдущие решения Совета управляющих и Исполнительного совета. Совет также призвал ПРООН в рамках ее мандата повышать действенность этапа IV ИРЧП, принимая во внимание доклад, представленный независимой миссией по оценке 2002 года. Миссия по оценке ИРЧП-IV 2003 года произвела обзор масштабов результативности помощи, оказываемой Мьянме, в том что касается продолжения выполнения положений соответствующих решений Совета управляющих/Исполнительного совета и прогресса и задач в рамках осуществления проектных мероприятий ИРЧП. В соответствии с этим результаты миссии, проведенной в августе 2003 года, представляются Совету на его нынешней сессии.

3. В настоящем докладе содержатся основные выводы, заключения и рекомендации международной независимой миссии по оценке в количестве двух человек, которая проводила свою работу в Мьянме 11–30 августа 2003 года. В ходе миссии рассматривались глобальные вопросы ИРЧП, аспекты соответствия мандату Совета управляющих/Исполнительного совета и задачи и препятствия, связанные с осуществлением проектных мероприятий.

II. Соответствие мандату Совета управляющих/Исполнительного совета

4. В рамках своих продолжительных консультаций в ходе выездов на места миссия постоянно изучала вопрос соответствия этапа IV ИРЧП решениям Со-

вета управляющих/Исполнительного совета. Миссия пришла к выводу о том, что проекты ИРЧП–IV четко и определенно разработаны в соответствии с этими решениями. Все сотрудники ПРООН и сотрудники по проектам в полной мере осведомлены о мандате и стремятся обеспечить его осуществление. Хотя реализация этапа IV ИРЧП пока еще находится на ранней фазе, все осуществляемые в настоящее время проектные мероприятия также отвечают этим решениям, и имеются все основания считать, что такое положение сохранится на протяжении всего этого этапа. Участники миссии также выделили ряд основных моментов в контексте решения 93/21 Совета управляющих по вопросу об устойчивости. Доклад миссии содержит ряд замечаний и предложений по активизации работы в этой области. Кроме того, в нем говорится, что устойчивое повсеместное влияние программ низового уровня в конечном итоге зависит от политического, правового и нормативного климата, который должен быть благоприятствующим и плодотворным. Богатый опыт низового уровня, накопленный ПРООН, в настоящее время может быть использован в качестве основы для диалога с заинтересованными сторонами, который может привести к совершенствованию стратегий, определяющих жизнь сельской бедноты.

III. Оценка независимой миссии

5. Хотя этап IV ИРЧП является еще относительно новым, миссия произвела оценку достигнутого в его рамках за последние несколько месяцев прогресса в деле удовлетворения основных гуманитарных потребностей и отметила, что: а) налицо значительное совершенствование механизмов выявления беднейших семей в деревнях в целях повышения целенаправленности мероприятий по ИРЧП в интересах наиболее нуждающихся; б) этап IV ИРЧП является более сфокусированным и более согласованным, чем предыдущие этапы; в) судя по всему межсекторальный подход позволит проводить более эффективную работу в интересах целевого населения при меньших затратах; г) этап IV ИРЧП открывает возможности для установления более прочных связей между деятельностью в области микрофинансирования, проведением обзора в сельскохозяйственном секторе и другими элементами программы; д) для оказания поддержки организациям, имеющим общинную основу, требуется дополнительное внимание на протяжении длительного периода времени; е) этап IV ИРЧП заслуживает высокой оценки за направленность его программ на расширение возможностей целевой группы и на обеспечение равенства в отношении доходов и положения мужчин и женщин; ж) проект в области микрофинансирования обеспечивает значительный вклад в дело повышения уровня доходов и накоплений неимущих слоев населения. Проект разработан и осуществляется продуманно и обеспечивает достижение впечатляющей финансовой устойчивости в сложных условиях. Его потенциал к расширению сдерживается взаимосвязанными проблемами недостаточной капитализации и институционализации; з) проект по ВИЧ/СПИДу содержит много полезных элементов, однако повышение целенаправленности ему не повредило бы; и) сочетание непосредственного опыта на местах, положительно сказывающегося на проводимой деятельности, и способность представлять интересы бедноты на национальной и международной арене являются убедительным обоснованием ИРЧП.

А. Гуманитарные потребности в Мьянме

6. Весьма скудными являются данные в отношении нищеты и гуманитарных потребностей в Мьянме, и практически отсутствует какая-либо проверенная и последовательная информация о просматривающихся тенденциях. Согласно результатам проводившегося в 1997 году экономического обследования домашних хозяйств, четверть от общей численности населения (примерно 10 миллионов человек) живут в условиях крайней и острой нищеты, причем представители этой группы приблизительно в одинаковой пропорции распределены по городским и сельским районам. За это время, как представляется, доля городской и сельской бедноты значительно увеличилась с учетом недавних событий и нынешних тенденций в макроэкономической обстановке. В то же время самое большое число людей, живущих в условиях острой нищеты, по-прежнему приходится на сельские районы.

7. На основе непосредственных наблюдений на местах и имеющихся данных миссия сделала ряд предварительных выводов о природе нищеты в Мьянме. Существующее в стране положение в значительной степени различается в различных агроклиматических зонах, зонах с различными структурами зерновых культур и типами организации общества, но в то же время, как представляется, прослеживаются и некоторые общие особенности. Сельская Мьянма не считается экономикой самообеспечения, при которой большинство фермеров выращивают сельскохозяйственные и зерновые культуры для собственного потребления. В сельской экономике существует широкое производство на продажу, что связано со значительной специализацией по приносящим наибольший доход зерновым культурам, которые могут продаваться для последующего приобретения риса и других основных товаров.

8. Значительное большинство сельского населения живет в условиях нищеты, когда размер заработка относится к диапазону от 60 центов до 25 долларов в день. Высокими являются показатели хронического недоедания, которым страдают каждые два ребенка из пяти в сельской местности. Хотя проблем с физическим доступом к начальным школам может и не быть, стоимость школьной формы, учебников и обучения для многих является чрезмерной, в результате чего многие дети перестают посещать школу. Кроме того, доступ к более высоким уровням базового образования является более сложным для сельских семей в силу физической отдаленности и роста цен. Менее половины от общей численности сельского населения имеют доступ к безопасной питьевой воде или надлежащей санитарии. Повсеместной является малярия, которая представляет собой основную причину смертности и заболеваемости; широко распространен туберкулез; серьезную озабоченность в стране вызывает распространение инфекции ВИЧ. Безземельное население составляет 30–40 процентов от общей численности сельского населения и добывает средства к существованию в основном случайной работой, за которую получает, как правило, нищенскую оплату.

В. Ответная деятельность ПРООН

9. Вне системы Организации Объединенных Наций не оказывается никакой официальной помощи в целях развития, конкретно призванной решать проблемы сельской бедноты. В рамках своего мандата ИРЧП оказывает непосредст-

венное влияние на большое число неимущих сельских жителей в поселках, в которых она осуществляется. При этом продолжается поиск новаторских подходов в отношении имеющего общинную основу развития, который позволил бы сельской бедноте принимать и осуществлять решения, касающиеся ее будущего. В то же время это требует в высшей степени согласованных действий по созданию местных структур и систем управления. ПРООН располагает благоприятными возможностями для оценки последствий явления нищеты в сельской местности и результативности политики в отношении неимущих слоев населения. Это является еще одним обоснованием для включения Экономического обследования домашних хозяйств в качестве одной из составных частей этапа IV ИРЧП.

10. Нынешний этап ИРЧП включает в себя шесть проектов, три из которых для этого этапа являются новыми. К их числу относятся два комплексных проекта общинного развития; микрофинансирование; ВИЧ/СПИД; обзор сельскохозяйственного сектора; и комплексная оценка условий жизни семей. В целом этап IV ИРЧП направлен на оказание помощи 3900 деревень в 24 поселках (примерно 5 процентов от общего числа деревень в стране).

11. Проектные мероприятия приобрели еще большую целенаправленность и четкость в рамках этапа IV ИРЧП. В интересах определения находящихся в наиболее неблагоприятном положении семей и оказания им помощи в рамках этапа IV ИРЧП был разработан сложный процесс отбора поселков и деревень внутри поселков в качестве основных бенефициаров его проектов по развитию общин. Два крупных проекта районного базирования образуют ядро этапа IV ИРЧП. На основе опыта, накопленного в ходе осуществления предыдущих этапов ИРЧП, особый упор делается на задаче повышения уровня доходов бедных семей в каждой деревне, особенно посредством мероприятий в рамках ИРЧП, связанных с микрофинансированием. Кроме того, в рамках двух имеющих общинную основу проектов была проведена рационализация мероприятий по мобилизации местных групп в целевых деревнях и по наделению их возможностями для осуществления их решений в отношении деятельности по развитию. Благодаря этому практически была заложена основа для ассигнования проектных ресурсов. Комплексный подход в отношении ассигнований по проектам ориентирован на повышение эффективности с точки зрения затрат, при учете резкого снижения общей цели выделения ресурсов за счет основных (ПРОФ) ресурсов для нынешнего цикла.

12. Уже начата первоначальная деятельность по проведению обзора в сельскохозяйственном секторе и по обследованию условий жизни, которое будет активизировано в 2004 году. Существует опасность того, что обзор в сельскохозяйственном секторе не раскроет всего своего потенциала в том, что касается вклада в анализ стратегии в интересах бедноты в сельском секторе. Необходимо найти пути и средства для укрепления группы по проведению обзора в сельскохозяйственном секторе специалистами по вопросам развития общин и лесоводства. Это позволит укрепить возможности этой группы по оценке и рекомендации путей совершенствования стратегических и нормативных условий таким образом, чтобы они отвечали интересам сельской бедноты.

13. Проект в области микрофинансирования обеспечивает значительный вклад в дело улучшения положения целевых групп среди беднейших сегментов общества. В рамках проекта достигнуты высокие результаты в отношении ук-

репления основанного на дисциплине подхода к выдаче кредитов и накоплению финансовых средств, в деле укрепления финансовой устойчивости и упорядочения выплат. Деятельностью в рамках проекта охвачено 1700 деревень на общую сумму не выплаченных на настоящий момент кредитов 2536 млрд. кьат и с показателем выплаты причитающейся задолженности на уровне почти 100 процентов. В то же время существующие в рамках проекта возможности по расширению в интересах удовлетворения всех требований нынешних заемщиков, предложения новых продуктов и обслуживания новых заемщиков ограничиваются проблемами, связанными с недостаточной капитализацией и институционализацией.

14. ПРООН стала первой организацией, занявшейся проблемой ВИЧ/СПИДа в Мьянме. Проводимая в рамках проекта деятельность в основном ориентирована на районы, которые считаются наиболее опасными, в том что касается распространения инфицирования ВИЧ. В настоящее время проектные мероприятия выходят за рамки 24 поселков нынешней ИРЧП и способствуют объединению усилий институтов Организации Объединенных Наций, неправительственных организаций (НПО) и национальной программы по борьбе со СПИДом в контексте разработки Совместной программы по ВИЧ/СПИДу на 2003–2005 годы. На местном уровне в рамках проекта был создан широкий механизм осуществления, который поддерживается координаторами по программе и добровольцами в деревнях и поселках. В рамках проекта предоставляется широкий диапазон услуг. Они являются исключительно ценными с учетом масштабов эпидемии и ограниченности имеющихся ресурсов. В то же время миссия считает, что в силу кратковременности этапов ИРЧП устойчивость мероприятий вне оказываемого финансирования ПРООН деятельности по борьбе с ВИЧ/СПИДом является сомнительной. ПРООН критически рассматривает свою роль в отношении обеспечения большей сфокусированности в соответствии со своим мандатом и в интересах обеспечения максимальных сравнительных преимуществ.

IV. Контроль и оценка

15. Миссия отметила, что проекты в рамках этапа IV ИРЧП обеспечивают осуществление рекомендаций независимой миссии по оценке 2002 года. Механизмы контроля и оценки корректируются, с тем чтобы обеспечить новую комплексную сфокусированность этапа IV ИРЧП. Миссия отметила, что несколько элементов, связанных с контролем и оценкой, могут получить дальнейшее развитие посредством: а) компиляции и включения структурно организованной базы данных; б) оценок результативности; в) контроля за процессом; и д) вклада в анализ политики на основе извлеченных уроков.

V. Стратегические задачи и рекомендации

16. Объем выделяемых ресурсов за счет основных фондов (ПРОФ) в рамках этапа IV ИРЧП по сравнению с предыдущими этапами ИРЧП сократился более чем на 50 процентов. Это обуславливает необходимость разработки тщательно продуманной программной стратегии и изменения ее направленности, требуя в то же время достижения большего и устойчивого воздействия на условия жиз-

ни представителей всех неимущих слоев населения в сельских районах Мьянмы. Миссия отметила, что наряду со значительным достигнутым в этом отношении прогрессом все еще сохраняются значительные возможности для улучшения, в том числе в том, что касается интеграции и обеспечения согласованности некоторых проектных мероприятий.

17. Довольно очевидно, что устойчивый характер проектов низового уровня находится в зависимости от наличия благоприятной и способствующей улучшению положения бедноты правовой и нормативной обстановки. В этой связи ПРООН располагает исключительно важной возможностью использовать свой опыт на местах, свой доступ к представителям бедноты и результаты своих общенациональных обследований в рамках этапа IV ИРЧП для привлечения всех заинтересованных сторон к диалогу по этому вопросу. Хотя обследование условий жизни будет способствовать этому процессу, раскрытие всего потенциала обзора в сельскохозяйственном секторе в значительной степени зависит от благоприятной политической обстановки.

18. Проект в области микрофинансирования по-прежнему является весьма успешным в целевых деревнях ИРЧП. Однако без дополнительного капитала не будет возможности расширять операции таким образом, чтобы обеспечить удовлетворение широких потребностей, существующих в других сельских деревнях и поселках. Из-за стремительной инфляции дополнительное выделение капитала в размере 600 000 долл. США в рамках этапа IV ИРЧП допускает лишь ограниченный рост. Кроме того, высокий уровень задолженности в сельских районах перед неформальными источниками кредитования вызывает высокий спрос на более дешевый и более доступный кредит, предлагаемый в рамках ИРЧП. Миссия по оценке считает, что наиболее результативным политическим изменением в интересах сельской бедноты было бы создание юридических и нормативных рамок для активной поддержки институционализации услуг по микрофинансированию. В настоящее время ни в законе о коммерческой банковской деятельности, ни в юридической структуре кооперативов не содержится адекватной политики и нормативных документов для институционализированного осуществления мероприятий в области микрофинансирования. Миссия призывает ПРООН и ее партнеров установить диалог с правительством по вопросу значения микрофинансирования в рамках деятельности по облегчению нищеты в сельской местности и по вопросу создания надлежащей прочной институциональной основы для обеспечения устойчивости.

19. С учетом ограниченного объема ресурсов, имеющихся в распоряжении для борьбы с ВИЧ/СПИДом, необходимо изменить направленность некоторых мероприятий. Миссия по оценке считает, что сравнительное преимущество ПРООН заключается в ее способности координировать деятельность по борьбе с ВИЧ/СПИДом нескольких организаций системы Организации Объединенных Наций и поддерживать механизм совместного программирования, способствующий установлению политического диалога и четкой формулировке национальной политики и программной стратегии. Кроме того, необходимо повысить качество государственного образования по проблематике ВИЧ/СПИДа и пропагандировать вопросы прав человека и оказание помощи инфицированным. Миссия считает, что возможно имеет место некоторое дублирование усилий ПРООН и других организаций системы Организации Объединенных Наций и НПО, что снижает сравнительные преимущества ПРООН. Миссия рекомендует, чтобы ПРООН делегировала некоторые из своих мероприятий неправитель-

ственным организациям, способным проводить деятельность по программам через механизмы сотрудничества, в то время как сама ПРООН сосредоточила бы свои усилия на деятельности по развитию управленческих и технических навыков организаций гражданского общества с уделением особого внимания укреплению потенциала в интересах профилактики и лечения.

20. В порядке развития рекомендаций независимой миссии по оценке 2002 года было отмечено, что этап IV ИРЧП представляет уникальную возможность для внесения положительного вклада в эволюцию политических, правовых и нормативных рамок в интересах решения проблемы нищеты в Мьянме и для содействия быстрому, равноправному развитию. Это также оказало бы долгосрочное влияние на обеспечение непрерывного характера мероприятий в рамках ИРЧП. В первую очередь можно было бы начать проведение оперативной деятельности по таким направлениям, как обследование условий жизни и обзор в сельскохозяйственном секторе. Кроме того, можно было бы воспользоваться богатым и ценным опытом десятилетия осуществления ИРЧП для определения того, как такая политика может наиболее эффективно разрабатываться для обеспечения развития в интересах бедноты. Миссия рекомендовала принять ряд важнейших мер по расширению внутренних возможностей ПРООН по содействию диалогу в отношении создания благоприятных условий для разработки политики, направленной на удовлетворение потребностей бедноты. Миссия также определила ряд препятствий, с которыми сталкивается ПРООН в контексте деятельности по расширению возможностей деревень.

21. Миссия настоятельно призвала ПРООН искать пути оказания помощи сельской бедноте, для того чтобы та могла подняться над уровнем прожиточного минимума и более полно участвовать в более широком спектре экономической деятельности на селе. Миссия отметила, что политическая обстановка, институционализируемая система сельского кредитования, активные организации общинного уровня и средства расширения экономики являются основными элементами для такого движения. В этой связи было отмечено, что сроки этапа IV ИРЧП являются слишком короткими для решения этой задачи. Тем не менее было бы полезно, если бы старшие руководители и сотрудники по проектам приступили к рассмотрению дальнейших направлений и приоритетов помимо целей этапа IV ИРЧП. В этой связи были выделены четыре основных элемента: а) создание благоприятных условий; б) институционализируемая система сельского кредитования; в) активные организации общинного уровня, способные развиваться и обеспечивать удовлетворение новых и формирующихся потребностей сельской бедноты; и д) развитие средств расширения экономики.

VI. Выводы независимой миссии

22. Миссия по оценке сделала вывод о том, что усовершенствованный этап IV ИРЧП является по-настоящему ценной программой. В рамках двух основных имеющих территориальную основу проектов и проекта в области микрокредитования оказывается непосредственная и существенная помощь большому числу живущих в условиях острой нищеты людей в сельской части Мьянмы. Проект в области ВИЧ/СПИДа также направлен на решение серьезной национальной проблемы. Используемый в рамках ИРЧП подход в отношении общинной

организации содержит в себе потенциал для создания системы местного управления, поддерживающей развитие, расширение возможностей и равенство.

23. Миссия с удовлетворением установила, что многие из затронутых вопросов активно рассматриваются ПРООН и сотрудниками по проектам. В ожидании того, что большинство вопросов будет успешно решено, миссия рекомендовала международному сообществу серьезно рассмотреть возможность выделения дополнительного неосновного финансирования для этапа IV ИРЧП, чтобы позволить программе выполнять намеченные миссией задачи и осуществлять ее рекомендации. Дополнительные неосновные ресурсы также откроют возможность для укрепления связей с общинными организациями в целях более эффективного сотрудничества в деле обеспечения устойчивости и создания моделей местного управления в будущем. Такие ресурсы должны также позволить охватить проводимой деятельностью и другие наиболее нуждающиеся в помощи районы; расширить масштабы услуг в области микрофинансирования в контексте их институционализации; и обеспечить осуществление программ, разработанных для борьбы с проблемой разрушения базы природных ресурсов.
