



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

Distr.: General
5 May 2000
Russian
Original: English

Ежегодная сессия 2000 года
13–23 июня 2000 года, Женева
Пункт 4 предварительной повестки дня
ЮНФПА

**Фонд Организации Объединенных Наций
в области народонаселения**

Периодический доклад об оценке

Доклад Директора-исполнителя

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	2
II. Оценки на страновом уровне	3
III. Оценки межстрановых программ	13
IV. Тематические оценки	18
V. Управление мероприятиями по оценке	24
VI. Рекомендация	26

I. Введение

1. Настоящий доклад подготовлен для информации Исполнительного совета во исполнение решений 82/20 и 90/35 А Совета управляющих, который просил Директора-исполнителя представлять ему на двухгодичной основе доклады об оценке. В связи с рассмотрением последнего такого периодического доклада Исполнительным советом на его ежегодной сессии 1998 года в настоящем докладе приводится информация о сделанных выводах, накопленном опыте и использовании результатов различных оценок программ, осуществляемых при поддержке ЮНФПА, и об инициативах, направленных на совершенствование деятельности ЮНФПА по контролю и оценке.

2. В течение периода 1998–1999 годов была произведена оценка в общей сложности 316 проектов в 103 странах. В среднем, деятельностью по оценке было охвачено 46 процентов всех проектов, осуществление которых было завершено. По всем компонентам страновых программ, финансируемых ЮНФПА, помимо официальных оценок, проводятся внутренние обзоры в рамках процесса среднесрочного обзора страновых программ. Результаты среднесрочных обзоров, проведенных в 1999 году, резюмируются в докладе «Деятельность ЮНФПА по внутренней ревизии и надзору» (документ DP/FPA/2000/13), который должен быть представлен нынешней сессии Исполнительного совета. В соответствии с новой политикой и процедурами, действующими с конца 1997 года, предусмотрено требование о проведении оценки всех страновых программ, осуществляемых при содействии ЮНФПА, в конце программного цикла. Из 29 страновых программ, деятельность по которым была завершена в период 1998–1999 годов, была произведена оценка 9 программ, причем все они осуществлялись в странах Азиатско-Тихоокеанского региона — Исламской Республике Иран, Пакистане, Филиппинах и странах КАГТУК (Кыргызстан, Азербайджан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Казахстан). ЮНФПА в настоящее время анализирует основные причины относительно низкого уровня соблюдения требования об оценке страновых программ и представит рекомендации относительно мер по их устранению. В отличие от страновых программ производить оценки межстрановых программ в конце цикла не требуется. Тем не менее была произведена оценка достаточно большого числа межстрановых проектов, которые рассматриваются в разделе IV настоящего доклада.

3. Следует подчеркнуть, что оценками, информация о которых приводится в настоящем докладе, были охвачены проекты и программы, осуществление которых было начато в середине 90-х годов (приблизительно в 1993/1994 годах) и в рамках которых при составлении программ в области народонаселения применялся подход, который был характерен для периода до проведения МКНР. Это находит свое отражение в анализе результатов и выводов, которые подробно излагаются ниже. Результаты этих оценок проектов и программ имели существенное значение для внесения коррективов в осуществляемые страновые программы с учетом программных установок на период после проведения МКНР. В связи с тем, что ЮНФПА продолжает разработку и внедрение своего механизма многолетнего финансирования, результаты оценок проектов и программ и сделанные в связи с ними выводы будут учитываться в рамках управленческого подхода, ориентированного на достижение конкретных результатов. В оценках Фонда также содержится важная

информация, необходимая для повышения качества страновых оценок в области народонаселения (СОН); оказания помощи в разработке новых страновых программ, подпрограмм и проектов и межстрановых программ; и определения новых областей, в которых ЮНФПА мог бы оказывать поддержку. Информация о результатах оценок широко распространяется среди доноров и региональных и национальных партнеров. В нижеследующих разделах приводится информация о результатах и опыте осуществления, а также о последствиях для программ деятельности по оценке на страновом, межстрановом и тематическом уровнях.

II. Оценки на страновом уровне

4. Проведение оценки на страновом уровне готовится и осуществляется под руководством страновых отделений ЮНФПА независимыми консультантами, являющимися в большинстве случаев гражданами соответствующих стран. К проведению крупных оценок, особенно оценок страновых программ, также подключаются страновые группы поддержки ЮНФПА (СГП).

Стратегии в области народонаселения и развития

5. Оценка деятельности, касающейся стратегий в области народонаселения и развития в Африке, показала, что ЮНФПА оказывает эффективное содействие разработке и проведению демографической политики в ряде стран. Одна из стратегий, которая оказалась особенно эффективной, касалась налаживания связей с религиозными группами. Было установлено, что в Нигере, например, сотрудничество с традиционными религиозными лидерами является эффективным средством изменения представлений населения в целом и работников директивных органов в частности на вопросы народонаселения и развития. В случае Нигера такое сотрудничество обеспечило основу для осуществления национальной демографической политики на территории всей страны.

6. Организационные структуры, созданные для содействия осуществлению демографической политики в ряде африканских стран (группы по демографической политике), играют ключевую роль в повышении степени информированности населения по демографическим вопросам и в подготовке специалистов по анализу взаимосвязей между народонаселением и развитием. Однако во многих странах приверженность правительств предоставлению группам по демографической политике достаточных полномочий, возможностей и персонала для проведения работы по содействию осуществлению и координации политики является, как представляется, ограниченной. Одна из основных проблем заключается в том, что группы по демографической политике зачастую не подключают в достаточной степени к деятельности по координации политики правительств в области развития.

7. Что касается сбора демографических данных, то в результате оценки, проведенной в Мадагаскаре, была выявлена необходимость охвата при разработке проектов всех этапов сбора данных — от собственно сбора данных до их обработки, анализа и распространения. Применительно к этой и другим странам была подчеркнута важность изложения результатов в публикациях в удобном для пользователей формате.

8. В результате оценок было установлено, что в некоторых странах ЮНФПА эффективно корректирует свою деятельность с учетом наблюдающейся тенденции делегирования ответственности за осуществление политики и программ на более низкие уровни административной и политической системы. Например, в Бразилии три проекта, осуществляемые при поддержке ЮНФПА, способствовали обеспечению учета демографических факторов при планировании социального развития на уровне штатов и муниципалитетов и разработке соответствующих методологий подготовки демографических оценок и прогнозов, а также их постоянного обновления. На Филиппинах был собран исключительно большой объем информации и основанных на результатах исследований данных, которые могут служить подспорьем для осуществления планирования и политики. Например, на национальном и региональном уровнях были подготовлены демографические прогнозы, основанные на результатах переписи населения 1995 года, а на уровне провинций и муниципалитетов подготовка таких прогнозов завершается. Были подготовлены демографические и социально-экономические обзоры по 20 приоритетным провинциям, и в настоящее время завершается подготовка других обзоров. Они представляют собой исключительно ценные базы данных для целей государственного планирования на национальном, региональном и местном уровнях.

9. В ходе оценок, особенно в Африке, подчеркивалась необходимость разработки показателей и систем сбора данных на уровне провинций для наблюдения за осуществлением децентрализованных программ в области народонаселения. Филиппины являют собой хороший пример тех проблем, которые могут возникать в условиях весьма значительной децентрализации. Они связаны с многообразием демографических вопросов, затрагивающих работу различных подразделений местных органов управления; различиями в возможностях и навыках осуществления планирования и в интересе к этому процессу; нехваткой баз данных на местах; и отсутствием на уровне местных органов управления учреждений, отвечающих за укрепление потенциала по обеспечению учета проблем народонаселения при планировании в области развития.

Охрана репродуктивного здоровья

10. *Охрана репродуктивного здоровья молодежи.* Результаты оценок свидетельствовали об усилении внимания в рамках осуществляемых при содействии со стороны ЮНФПА программ к предоставлению услуг и распространению информации в области охраны репродуктивного здоровья подростков. Эта работа нередко проводилась на базе молодежных центров и с привлечением молодых людей к шефству над своими сверстниками в таких странах, как Ботсвана, Зимбабве, Маврикий, Мадагаскар, Намибия, Нигерия, Сенегал и Уганда, а также по линии демографического просвещения учащейся и неучащейся молодежи, в частности в Боливии, Ботсване, Гватемале, Исламской Республике Иран, Малави, Мали, Намибии, Панаме, Парагвае и Шри-Ланке. Общий вывод по результатам оценок заключается в следующем: повысилось осознание важности охраны репродуктивного здоровья, полового воспитания и профилактики венерических болезней (ВБ) и ВИЧ/СПИДа, выросла активность подростков, родителей и учителей и усилилась их тяга к знаниям в этих областях и сложилась более благоприятная атмосфера для

обсуждения таких деликатных вопросов, как культурные традиции и обычаи. В молодежной среде ряда стран, например на Мадагаскаре, произошли заметные сдвиги в сторону более ответственного поведения, а в таких странах, как Гватемала, Исламская Республика Иран и Парагвай повысился общий уровень знаний и изменились взгляды и представления.

11. Результаты оценки проектов в области охраны репродуктивного здоровья молодежи показали, что для придания таким мероприятиям устойчивого и официального характера требуются новаторские, многоцелевые стратегии, предусматривающие вовлечение молодежных объединений и неправительственных организаций (НПО) в разработку и осуществление проектов и проведение разъяснительной работы среди лиц, формирующих общественное мнение, родителей и работников соответствующих ведомств. Например, согласно результатам оценки одного осуществленного в Ботсване проекта расширения охвата новаторской программы шефства подростков над своими сверстниками, из-за чрезмерной централизации мероприятий проекта оказались неучтенными интересы тех, на кого эти мероприятия были рассчитаны, что поставило под угрозу расширение и продолжение деятельности по проекту. Результаты оценки эффективности деятельности молодежных консультативных центров высветили необходимость сотрудничества с министерством здравоохранения в плане снабжения молодежных центров основными лекарствами и противозачаточными средствами. В Маврикии и Зимбабве часы работы молодежных центров были слишком ограниченными, а сами центры располагались в местах, труднодоступных для подростков. Было также признано необходимым наладить обучение молодежи приносящим доход видам деятельности и профессиям и обеспечить охват подростков, не посещающих школу.

12. Результаты оценки проекта демографического просвещения, осуществленного в Гватемале, высветили ряд общих моментов. Любой проект, касающийся неоднозначно воспринимаемых в обществе вопросов (таких, как половое воспитание, гендерные аспекты и права человека) должен обсуждаться в рамках политического диалога не только с правительством, но и со всеми слоями общества, вовлеченными в социальное развитие, в частности с руководителями на местах.

13. *Услуги в области охраны репродуктивного здоровья.* Результаты оценок проектов говорят о том, что ЮНФПА последовательно проводит курс на замену подхода, ставящего во главу угла охрану здоровья матери и ребенка и планирование семьи, — подходом, основанным на концепции «репродуктивного здоровья». Концепция охраны репродуктивного здоровья получает признание во все большем числе стран мира. Например, осуществленный в Гватемале проект ЮНФПА способствовал активизации усилий правительства по достижению консенсуса в вопросах репродуктивного здоровья и гендерной проблематики и положил начало обсуждению технических аспектов охраны репродуктивного здоровья. Однако согласно результатам оценки качества услуг, предоставленных в области охраны репродуктивного здоровья и планирования семьи в странах КАТТУК, во многих из этих стран ощущается необходимость более глубокого понимания концепции репродуктивного здоровья правительствами и другими субъектами, особенно на низовом уровне.

14. Результаты оценок поддержки, которую оказывает ЮНФПА в улучшении работы служб охраны репродуктивного здоровья и руководства ими, говорят о том, что благодаря этой поддержке расширился доступ к качественным услугам в области охраны репродуктивного здоровья, улучшился выбор противозачаточных средств и получили более широкую известность модели, которые успешно зарекомендовали себя в одних странах и которые могут быть взяты на вооружение другими странами. Например, в результате осуществления четырех проектов в Мьянме при весьма ограниченных проектных и правительственных ресурсах удалось добиться значительного расширения охвата услугами по регулированию деторождения. С учетом того, что до 1991 года государство практически не оказывало таких услуг, достигнутые результаты можно оценить как высокие. Благодаря осуществлению этих проектов также расширился ассортимент противозачаточных средств. Оценка разработанных и опробованных в двух провинциях Южной Африки при поддержке ЮНФПА методологий подготовки кадров для реформирования системы здравоохранения показала, что правительство, убедившись в эффективности этих методологий, пользуется ими и в других провинциях.

15. По итогам оценки проекта по охране репродуктивного здоровья сомалийских беженцев в восточной части Эфиопии был сделан вывод о том, что в результате осуществления этого проекта повысился спрос на услуги в области охраны репродуктивного здоровья, снизились младенческая и материнская смертность и заболеваемость и заметно сократилось число случаев проведения калечащих операций на женских половых органах в лагерях для беженцев. Этого удалось добиться за счет повышения качества услуг, оказываемых подготовленным медицинским персоналом, обеспечения регулярного надзора и мобилизации общин. Высокую активность в осуществлении мероприятий проекта и контроле за ними продемонстрировал координационно-технический комитет проекта, внесший в его реализацию весомый вклад.

16. Оценки программ, осуществляемых в странах КАТТУК, показали, что, например, в Казахстане использование противозачаточных таблеток и внутриматочных средств увеличилось на 32 процента. Одновременно за пять лет на 15 процентов снизилось число аборт, что является прямым результатом финансируемых ЮНФПА поставок противозачаточных средств. Аналогичное сокращение числа абортов в 1995 году в Кыргызстане также, как представляется, связано с финансируемыми ЮНФПА поставками противозачаточных средств.

17. Проектные оценки подпрограммы охраны репродуктивного здоровья в Тихоокеанском субрегионе высветили ряд следующих моментов. Было установлено, что достижение высокого уровня использования противозачаточных средств в ряде стран обусловлено следующими факторами: поддержкой со стороны правительства мер по охране репродуктивного здоровья в качестве одного из приоритетных направлений деятельности органов здравоохранения, проведением эффективной информационно-пропагандистской и учебно-воспитательной работы, включая распространение в общинах противозачаточных средств, активным вовлечением в эту работу мужчин, минимальными культурными, религиозными и медицинскими преградами на пути распространения методов планирования семьи,

взаимодополняемостью правительственных программ и мероприятий неправительственных организаций и частного сектора, улучшением качества обслуживания, особенно молодежи и подростков, хорошей подготовкой персонала и эффективной работой медицинских консультационных служб и высоким уровнем образования и грамотности женщин.

18. Результаты оценок, проведенных в Экваториальной Гвинее и Мадагаскаре, высветили важность принятия многоотраслевого подхода, сочетающего мероприятия по охране репродуктивного здоровья с инициативами, направленными на искоренение нищеты, улучшение положения женщин и развитие общин в целях расширения охвата услугами по охране репродуктивного здоровья и использования противозачаточных средств. Особое внимание было обращено на необходимость прямой увязки информационных и учебно-просветительских мероприятий с услугами по охране репродуктивного здоровья.

19. Результаты оценки работы финансируемых ЮНФПА пунктов раздачи презервативов, созданных в ряде общин Кении, подтвердили полезность этой инициативы при условии регулярного снабжения пунктов. В изменении отношения к презервативам и их использованию со стороны конкретных групп населения (мужчины, молодежь и работники коммерческой сферы сексуальных услуг и их клиенты) важную роль сыграла пропагандистская работа, проделанная сотрудниками проекта. Было установлено, что представители отдельных целевых групп предпочитают известное населению презервативы «Trust», которые, по их мнению, лучше по качеству, чем презервативы, бесплатно распространяемые министерством здравоохранения. Оценка также выявила ряд недостатков в руководстве проектом со стороны министерства здравоохранения, которые будут устранены в будущем. Речь идет о слабой постановке учета и несоблюдении установленного порядка распределения презервативов, нерегулярных поставках презервативов в пункты распределения и слабом взаимодействии с другими аналогичными проектами. Нынешний отдельный проект распределения презервативов со временем будет включен в число комплексных проектов по охране репродуктивного здоровья, которые будут осуществлены в восьми районах, и станет частью общей системы распределения министерства здравоохранения. Кроме этого, в контексте реформы системы здравоохранения министерство здравоохранения изучает сейчас вопрос о взимании небольшой платы за презервативы, чтобы опровергнуть получившее широкое распространение мнение о плохом качестве бесплатных презервативов и наладить регулярные поставки презервативов, не полагаясь исключительно на финансирование доноров.

20. Результаты многих оценок говорят о важном значении вовлечения в эту деятельность неправительственных организаций и представителей общин и частного сектора. Так, например, на Филиппинах правительство совместно с НПО осуществляет ряд новаторских мероприятий, которые представляются весьма перспективными. К ним относится создание родильных центров, многосекторальных межучрежденческих провинциальных советов и общинных служб. Проведенная в странах КАТТУК оценка показала, что, поскольку неправительственные организации в странах Центральной Азии представляет собой совершенно новое явление и многие из них созданы государственными учреждениями в целях привлечения дополнительных финансовых средств, устойчивый характер деятельности таких неправительственных организаций

вызывает сомнение. По результатам оценки работы служб охраны репродуктивного здоровья в Сомали было установлено, что медицинским обслуживанием в основном занимается частный сектор. Однако частнопрактикующие специалисты обладают ограниченными знаниями в области репродуктивного здоровья, поэтому повышение их квалификации должно привести к росту качества услуг по охране репродуктивного здоровья.

21. В ходе ряда оценок были выявлены элементы, которые можно было бы включать в успешные стратегии по созданию потенциала. Стратегия обслуживания, во главу угла которой ставятся получатели услуг и эффективность работы производителей этих услуг и которая использовалась в ряде центров репродуктивного здоровья одной из неправительственных организаций Мадагаскара, была признана хорошим инструментом, позволяющим повышать качество услуг на постоянной основе. Поэтому другим неправительственным организациям и правительству было рекомендовано использовать данную стратегию. В Йемене экспериментальная стратегия децентрализованного проведения учебных занятий с общинными медицинскими работниками в сельских учебных центрах и отделениях Национального института охраны здоровья трудящихся оказалась проще в реализации, более действенной с точки зрения работников здравоохранения и более эффективной в плане затрат, чем стратегия централизованного проведения учебных мероприятий. Впоследствии она была взята правительством на вооружение в качестве национальной стратегии. Оценка проектов позволила также установить, что профессиональная подготовка работников сферы здравоохранения должна строиться с учетом обусловленных конкретными условиями работы потребностей различных категорий персонала. Эта оценка подтвердила важное значение определения критериев отбора до набора обучаемых, а также уделения приоритетного внимания профессиональной подготовке женщин из сельских районов. Подчеркивалось, что все обучаемые должны взять на себя обязательство вернуться на свои прежние места работы, а правительство, со своей стороны, должно гарантировать набор квалифицированного персонала и его адекватное вознаграждение, что послужит для сотрудников стимулом к работе в сельских районах. В ходе оценки в регионе КАТТУК было установлено, что профессионально подготовленным производителям услуг требуются более разнообразные противозачаточные средства. Меры, направленные на расширение выбора противозачаточных средств, необходимо принимать в связи с осуществлением программ профессиональной подготовки; в своей совокупности эти меры и программы профессиональной подготовки способствуют повышению качества обслуживания.

22. Финансирование мероприятий по охране репродуктивного здоровья в чрезвычайных ситуациях является небольшим, но расширяющимся компонентом как страновой, так и межстрановой помощи со стороны ЮНФПА. В ходе проведенной в 1999 году внешней оценки деятельности ЮНФПА на местах в течение года, связанной с использованием межучрежденческих медицинских комплектов для оказания помощи в области репродуктивного здоровья в чрезвычайных ситуациях, было установлено, что надлежащий анализ использования этих комплектов трудно проводить из-за отсутствия целостных систем контроля. Весьма скудная информация, поступившая с мест, например из Гвинеи-Бисау, свидетельствовала, тем не менее, о том, что эти

комплекты считаются весьма полезными. В ходе оценки была выявлена необходимость повышения эффективности материально-технического снабжения в целях ускорения доставки грузов в районы, находящиеся в чрезвычайных ситуациях, а также в целях адаптации содержимого этих комплектов к конкретным потребностям предполагаемых получателей.

23. В ходе оценки мероприятий по оказанию услуг в области репродуктивного здоровья сомалийским беженцам в Эфиопии было установлено, что в число проблем, с которыми было сопряжено оказание таких услуг, входили: высокая текучесть медицинских кадров, обусловленная удаленностью района, где осуществлялся этот проект, и неадекватные условия службы, предложенные учреждением-исполнителем; неэффективность служб направления пациентов для срочного акушерского обслуживания, обусловленная удаленностью медицинских центров; плохое состояние дорог и неадекватность средств коммуникации; и нехватка говорящих на сомалийском языке работников сферы здравоохранения в районе проживания беженцев.

24. В ходе оценок был выявлен ряд проблем, которые будут препятствовать устойчивой реализации программ в области репродуктивного здоровья, осуществляемых при поддержке ЮНФПА. Например, было установлено, что вследствие осуществления программ структурной перестройки и обусловленного этим нулевого роста численности персонала в Гане Группа по вопросам охраны здоровья семьи министерства здравоохранения этой страны была неадекватно укомплектована кадрами. Оценки, проведенные в Зимбабве, Марокко и Пакистане, высветили необходимость решения проблем охраны репродуктивного здоровья в контексте реформы сектора здравоохранения; интеграции реализуемых при поддержке ЮНФПА программ в области охраны здоровья и планирования семьи в общую систему здравоохранения; и учета сильных и слабых сторон национальной системы медицинской информации в целом.

25. В ходе оценок, проводившихся на Коморских Островах, Мадагаскаре и в Того, был сделан вывод о том, что затраты на профессиональную подготовку производителей услуг окажутся бесполезными, если учебные мероприятия не будут подкреплены адекватными мерами контроля. Оценки проводимых ЮНФПА в Йемене и на Филиппинах мероприятий по оказанию поддержки в области репродуктивного здоровья позволили установить, что программные мероприятия охватывали слишком большой с географической точки зрения район. Что касается Йемена, то было установлено, что централизованное управление мероприятиями является неэффективным в большой стране со слабо развитыми системами коммуникаций. По результатам оценки было рекомендовано сконцентрировать программную деятельность в густонаселенных районах, а управление децентрализовать с последующей передачей соответствующих функций на уровень областей, кроме того, рекомендовалось обеспечить более активное вовлечение представителей областных властей в процесс планирования и оказания медицинских услуг в секторе здравоохранения.

Информация, коммуникация и просветительская деятельность

26. В ходе оценок было установлено, что поддержка, которую ЮНФПА оказывал просветительским мероприятиям, связанным с ознакомлением

населения с основами семейной жизни и репродуктивного здоровья и проводившимся с работниками по распространению сельскохозяйственных знаний, принесла ощутимые результаты, а эти мероприятия стали эффективным средством информирования мужчин о различных вопросах планирования семьи. Например, на Мадагаскаре в шести провинциях были созданы эффективные организационные механизмы и автономные структуры социальной мобилизации, а также местные комитеты по кредитованию. Тем не менее большему прогрессу в этой области препятствовали: отсутствие опыта и немобильность персонала министерства по вопросам народонаселения, которое выступало в роли учреждения-исполнителя; ограниченное число тем, рассматриваемых в ходе учебных мероприятий по ознакомлению с основами семейной жизни, что негативно сказывалось на мотивации добровольцев; и чрезмерно большой спрос на услуги добровольцев. В ходе оценки аналогичного проекта в Малави было установлено, что ограниченность имеющегося у работников по распространению знаний времени сужала их возможности в плане освещения технических аспектов планирования семьи и различных тем, связанных с народонаселением, и что сотрудничество с персоналом, занимающимся оказанием услуг в области репродуктивного здоровья, было недостаточно эффективным.

27. В ходе оценки одного из проектов в Индонезии был сделан вывод о том, что мероприятия по проекту позволили значительно повысить уровень знаний, приверженность делу и доверие правительственных чиновников в ряде провинций и районов. Чувство заинтересованности в результатах мероприятий по проекту обусловило то, что местные органы управления выделили ресурсы на дальнейшее осуществление мероприятий в области народонаселения, репродуктивного здоровья и информации, просвещения и коммуникации. В ходе оценки страновой программы на Филиппинах было установлено, что информационно-пропагандистская работа в отдельных провинциях страны положила начало сотрудничеству с некоторыми подразделениями местных органов власти и позволила заручиться их поддержкой, в результате чего программам охраны здоровья в некоторых районах была оказана более солидная финансовая и кадровая поддержка. Информационно-просветительская работа по вопросам улучшения положения женщин и по гендерным проблемам, в рамках которой основное внимание уделялось насилию в отношении женщин, внесла свой вклад в принятие национального закона об уголовной ответственности за изнасилование.

28. В ходе оценки одного из проектов в области репродуктивного здоровья, осуществлявшегося в Никарагуа, было выявлено, что информационно-пропагандистские мероприятия и налаживание сотрудничества с видными религиозными деятелями позволили преодолеть весьма негативное отношение различных слоев общества к услугам в области репродуктивного здоровья. Опыт налаживания таких партнерских отношений будет использован при планировании будущих мероприятий ЮНФПА по оказанию помощи в разработке национальных планов охраны сексуального и репродуктивного здоровья.

29. В ходе как страновых, так и тематических оценок было установлено, что, несмотря на значительный прогресс с точки зрения повышения уровня информированности и осведомленности населения о проблемах репродуктивного здоровья и народонаселения, мероприятия в рамках программ

должны быть нацелены не столько на это, сколько на изменение поведения людей. Необходимо разрабатывать методологии, которые позволят определить степень эффективности мероприятий информационно-пропагандистского и просветительского характера. В ходе оценки страновой программы на Филиппинах было установлено, что мероприятия в области информации, просвещения и коммуникации не координировались с деятельностью по оказанию услуг в области репродуктивного здоровья и что подростки и мужчины оказались практически не охвачены. Эти выводы учтены в контексте подготавливаемой в настоящее время новой программы.

30. В ходе оценок проектов в Никарагуа и Гане был сделан вывод о том, что из-за низкого уровня образования и грамотности населения эффективными средствами являются театральное искусство, в том числе кукольный театр, видеофильмы и кино, которые позволяют привлечь внимание населения к соответствующей информации и фактам и лучше понять их. В Гане проводились мероприятия, в ходе которых просветительская работа увязывалась с развлечениями: например, информирование молодежи из сельских районов удавалось обеспечить, в частности, в дни проведения футбольных матчей. С другой стороны, в ходе оценки в регионе КАТТУК было установлено, что с учетом высокого уровня грамотности в странах КАТТУК информационно-просветительские материалы должны быть технически более современными.

31. В ходе оценки мероприятий в области информации, образования и коммуникации в Мали было установлено, что отдача от этих мероприятий зависит от того, в какой степени охватываемые ими общины вовлечены в процесс планирования и осуществления. Их участие в подготовке учебных материалов социального характера, а также использование традиционных коммуникационных каналов имели особенно важное значение.

Гендерные вопросы

32. В ходе тех немногих оценок, которые были связаны непосредственно с гендерными аспектами программ ЮНФПА, был сделан вывод о том, что в этой области необходимы согласованные действия. При этом было указано на ряд серьезных трудностей, связанных главным образом с необходимостью более четкого рабочего определения гендерных проблем в области народонаселения и развития и с неадекватностью национального потенциала, необходимого для обеспечения учета женской проблематики в контексте основных стратегий и программ. Оценка одного из проектов, осуществлявшихся в Малави, показала, что радиопрограммы повышали информированность большинства жителей Малави о гендерных проблемах, связанных с народонаселением и репродуктивным здоровьем. Учреждения-партнеры из этой страны все чаще признавали необходимость представления данных в рамках их систем отчетности с разбивкой по признаку пола. Тем не менее, хотя основа для включения женской проблематики в основные стратегии и программы в области народонаселения и репродуктивного здоровья была заложена, всеобъемлющая система контроля и оценки, основанная на учете гендерных проблем, так и не была разработана. В Мадагаскаре отмечалось важное значение наличия данных о репродуктивном здоровье мужчин и в ходе следующего демографического и медицинского обследования среди мужчин предлагается распространить соответствующий вопросник.

Вопросы управления

33. В ходе различных оценок, проводившихся в 1998 и 1999 годах, отмечалось, что та поддержка, которую ЮНФПА оказывал мероприятиям по созданию потенциала, зачастую порождала «критическую массу» специальных знаний и людских ресурсов на местах, особенно в таких областях, как народонаселение и развитие и репродуктивное здоровье. Тем не менее, как отмечалось в рамках оценки страновой программы на Филиппинах, имеется ограниченный объем надежной информации об эффективности мероприятий по созданию потенциала, поскольку их предполагаемое воздействие на уровень знаний, навыков и умений и поведение зачастую четко не оговорено и с трудом поддается количественному измерению.

34. Было установлено, что высокая текучесть кадров, бюрократизм в правительственных органах и иногда недостаточная заинтересованность правительств представляли собой главные трудности, с которыми было сопряжено обеспечение устойчивого осуществления программ в долгосрочной перспективе, о чем свидетельствует неадекватность вклада, который вносили соответствующие правительственные учреждения. В ходе оценок было установлено, что необходимо обращать больше внимания на целый ряд важных аспектов управления. В их числе — участие общин и других заинтересованных сторон в разработке программ и управлении ими, с тем чтобы люди сознавали, что они осуществляются в их собственных интересах, и повышалась вероятность того, что мероприятия будут продолжаться и в дальнейшем, уже тогда, когда будет завершена та или иная конкретная программа. Децентрализация бюрократических правительственных механизмов и обеспечение признания того, что программы, которые более непосредственным образом связаны с потребностями людей, с большей степенью вероятности могут стать эффективными и устойчивыми в долгосрочной перспективе, представляли для ЮНФПА все более актуальную проблему. Во многих странах Латинской Америки передача функций управления программами на местный уровень может стать эффективным средством устранения и ослабления политического сопротивления, с которым сопряжено решение таких спорных вопросов, как вопросы половой жизни. Об этом, в частности, свидетельствовал опыт создания в Венесуэле государственных комитетов, в задачу которых входит профилактика беременности среди подростков.

35. Стремясь проанализировать возможности, которыми располагают национальные учреждения в плане исполнения проектов, ЮНФПА организовал на Мадагаскаре проведение оценки десяти учреждений (семи правительственных органов и трех неправительственных организаций), которые в прошлом выступали исполнителями проектов ЮНФПА. В рамках оценки были проанализированы общие возможности этих учреждений в области управления и их возможности в технической области и в области финансового управления как на центральном уровне, так и на уровне трех регионов. В ходе оценки было установлено, что большинство как правительственных учреждений, так и учреждений неправительственных организаций на центральном уровне имеют адекватные возможности для планирования проектов, управления кадрами и имуществом, для общего управления проектами, контроля и оценки, а также для проведения профессиональной подготовки. Вместе с тем было установлено, что

большинству учреждений необходима техническая помощь в области финансового управления и администрации, стратегического планирования, связанного с репродуктивным здоровьем и информацией, образованием и коммуникацией (особенно в том, что касается перехода от информирования населения к обеспечению изменений в поведении людей), а также в деле создания системы управления информацией. Эти выводы были учтены при отборе механизмов исполнения проектов для новой страновой программы, финансируемой ЮНФПА.

III. Оценки межстрановых программ

36. В 1998 и в 1999 годах в ходе работы по планированию направлений деятельности в рамках межстрановых программ на новый программный цикл ЮНФПА провел оценку ряда межрегиональных и региональных программ. Соответствующие рекомендации были приняты во внимание при разработке межстрановой программы на 2000–2003 годы, которая была представлена Исполнительному совету на первой очередной сессии 2000 года.

Региональные программы

37. Аналитическая оценка региональной программы для стран Латинской Америки и Карибского бассейна показала, что поддержка деятельности на региональном уровне позволила разработать ряд типовых моделей и методик осуществления программ в области репродуктивного здоровья подростков, обеспечения необходимого качества оказываемой помощи и предоставляемых услуг, надлежащего учета гендерного аспекта при оказании услуг в области репродуктивного здоровья, а также проведения просветительской работы по вопросам сексуального и репродуктивного здоровья. Был разработан специальный модуль, посвященный вопросам законодательства в области насилия по признаку пола, который в настоящее время используется руководителями парламентских органов различных стран для мобилизации стран региона на борьбу против насилия в семье. Эта деятельность способствовала принятию в Венесуэле нового закона о насилии в семье. Кроме того, исследования, проведенные по малоизученным темам (например, таким, как проблемы кровосмешения и сексуального надругательства), а также создание альянсов женских и других неправительственных организаций способствовали формированию в Чили и Никарагуа весьма развитой системы распространения информации и пропаганды, что помогло повысить осведомленность общественности о соответствующих проблемах.

38. Результаты независимой оценки программы подготовки в области информации, образования и коммуникации в англоязычных странах Африки показали, что в рамках этой программы подготовку прошли в общей сложности 762 человека: специалисты по подготовке учителей и работников системы здравоохранения, школьные инспекторы, журналисты. Тематика учебных курсов включала: анализ аудитории, охватываемой мероприятиями в области информации, образования и коммуникации, связанными с проблемами народонаселения; порядок разработки основных концепций и необходимых материалов и их комплектации; вопросы разработки стратегии и осуществления управления программой; проблемы межличностной

коммуникации и выработки консультативных навыков. Изучение этих тематических курсов позволило слушателям успешно осуществлять проекты в области информации, образования и коммуникации, которые финансировались ЮНФПА.

39. Однако проведенная оценка показала также, что региональная программа подготовки далеко не всегда учитывала более широкие потребности региональных учреждений в осуществлении связанной с вопросами народонаселения деятельности в области информации, образования и коммуникации ввиду неадекватности или отсутствия в большинстве стран достаточного количества стратегий осуществления такой деятельности. Необходимо продолжать разработку стратегических планов создания потенциала в области информации, образования и коммуникации на субрегиональном и национальном уровнях. Одна из рекомендаций, данных в ходе оценки, состоит в необходимости тщательного отбора высших учебных заведений для осуществления соответствующих программ, поскольку зачастую они имеют чисто академическую направленность, а не ориентированы на подготовку и развитие необходимых навыков. Между программой подготовки и учреждениями-партнерами должно существовать взаимопонимание в отношении целей и характера партнерских отношений с учетом сильных и слабых сторон конкретного учреждения.

40. В результате проведения в жизнь инициативы, направленной на совершенствование систем контроля и оценки эффективности деятельности, которые позволяют оценить прогресс в осуществлении программ в области репродуктивного здоровья и планирования семьи, для семи стран Азиатско-Тихоокеанского региона были определены исходные ресурсы, издержки, спрос, качество результатов и показатели отдачи. Проводилось обучение ведущих специалистов по подготовке кадров и других сотрудников навыкам сбора, обработки и анализа данных. Однако результаты оценки свидетельствуют о том, что в деятельности учреждений Организации Объединенных Наций в регионе наблюдается определенное дублирование усилий в вопросах, касающихся разработки показателей эффективности мероприятий в области репродуктивного здоровья и планирования семьи.

41. С 1992 года ЮНФПА финансирует их своих региональных средств деятельность «Джапаниз организейшн фор интернэшнл кооперэйшн ин фэмили плэнинг инк.» (Японская организация по вопросам международного сотрудничества в области планирования семьи — ЯОМСПС) в целях реализации в порядке эксперимента методик осуществления стратегий в области репродуктивного здоровья на уровне общин в Бангладеш, Лаосской Народно-Демократической Республике, Непале и на Филиппинах. В ходе одной из оценок, проведенной с привлечением экспертов со стороны, был выявлен значительный прогресс в реализации поставленных целей и успешного практического применения подхода ЯОМСПС к вопросам репродуктивного здоровья, который учитывает потребности общин и в котором основное внимание уделяется обеспечению качества оказываемой помощи. Кроме того, успешно идет работа над сведением воедино и созданием общих методик оперативной деятельности и типовых моделей, а также в области передачи технического «ноу-хау» и управленческих навыков.

42. Одним из важных преимуществ созданной ЯОМСПС модели, ориентированной на потребности общин, является то, что она адаптирована к условиям страны, связана с национальными институтами и задействует сети организаций и социальных групп на местном уровне для пропаганды предоставления доступных по ценам услуг в рамках системы государственного здравоохранения. Осуществлению этого подхода способствовала сложившаяся в странах, участвующих в соответствующих экспериментальных проектах, тенденция к децентрализации деятельности, связанной с принятием стратегических решений в сфере здравоохранения. Важным моментом в обеспечении долгосрочных перспектив деятельности по осуществлению программ является понимание общественностью большого значения таких факторов, как устойчивость и ответственность за выполнение программ. Кроме того, с самого начала осуществления проекта должны учитываться меры, направленные на обеспечение устойчивости.

43. В ходе оценки проектов ЯОМСПС была выявлена необходимость и далее уделять внимание эффективному использованию в деятельности по разработке и повышению эффективности государственных программ в области общественного здравоохранения подхода, ориентированного на учет потребностей общин. Было также установлено, что необходимы дальнейшие усилия в плане разработки, с учетом социальной и культурной специфики, приемлемых вариантов привлечения мужчин к деятельности в области репродуктивного здоровья и борьбе с глубоко укоренившимися традиционными представлениями, закрепляющими существующую негативную практику. Еще больше внимания следует уделять осуществлению отвечающей культурным традициям и обычаям деятельности в области информации, образования и коммуникации, а также информационно-пропагандистской работе в интересах более глубокого понимания людьми концепции «репродуктивного здоровья» и мобилизации ресурсов местных органов власти и общин. Кроме того, указывается, что на настоящем этапе ЯОМСПС должна свести воедино разработанные ею концепции и оперативные методики, полученный теоретический и практический опыт, с тем чтобы и другие заинтересованные стороны могли воспользоваться полученными ею на данный момент положительными результатами.

44. Что касается региона арабских государств и стран Европы, то проведенная привлеченными внешними специалистами оценка осуществляемой Сетью арабских организаций для НПО учебной деятельности в целях укрепления организационного и управленческого потенциала НПО в арабском регионе выявила эффективность учебных методик, предусматривающих активное практическое участие слушателей в процессе обучения. В результате полученной подготовки некоторым НПО-участникам удалось обеспечить финансирование своих программ различными донорами.

45. Проведенная привлеченными внешними экспертами оценка поддержки, оказываемой Исследовательской группе по вопросам народонаселения при Лиге арабских государств, показала, что, несмотря на то относительное преимущество, которое Исследовательская группа имеет по сравнению с другими аналогичными организациями, будучи единственной в своем регионе структурой, которая занимается вопросами народонаселения и охватывает все страны этого региона, а также несмотря на ее высокий авторитет в регионе и возможности в плане мобилизации финансовых средств многочисленных

доноров, эта группа не оправдала ожиданий и не смогла создать достаточного национального потенциала использования данных в области народонаселения в стратегиях и планах обеспечения развития. Основными причинами этого стали нехватка кадров и низкое качество разработки проектов. На ранних этапах осуществления программы из группы ушли несколько основных технических специалистов, в результате чего общая численность группы сократилась с девяти до четырех человек. Эта проблема усугубилась также слабой технической поддержкой со стороны учреждения-исполнителя. Недостатки были выявлены и в вопросах выбора тематики исследований, которая не учитывала различия в потребностях отдельных стран; в информировании высоких официальных лиц, ответственных за принятие стратегических решений на национальном уровне, о результатах проведенных исследований, а также в вопросах передачи соответствующих навыков.

46. Результаты заключительной оценки деятельности ЮНФПА по оказанию поддержки Группе по деятельности в области народонаселения Европейской экономической комиссии Организации Объединенных Наций свидетельствуют о важном значении предоставляемой помощи для проведения соответствующих исследований и разработки стратегического курса в вопросах миграции, старения населения, репродуктивного здоровья и регулирования рождаемости. В условиях, когда в Европе активизировалась миграция, происходит дальнейшее старение населения и наблюдаются изменения в традиционно сложившейся структуре семьи, для разработки политиками обоснованных стратегий в области народонаселения необходимо иметь точные данные и проводить соответствующую исследовательскую работу. ЮНФПА оказывал содействие в создании баз данных и обмене информации, в осуществлении исследовательской и издательской деятельности, проведении семинаров и оказании технической помощи, особенно в интересах стран с переходной экономикой. Результаты оценки говорят о том, что подборки данных по вопросам рождаемости и планирования семьи, подготовленные при поддержке ЮНФПА в 23 странах, активно использовались как для целей проведения исследований, связанных с выработкой политического курса, так и при принятии стратегических решений.

Межрегиональные программы

47. *Репродуктивное здоровье.* Аналитический обзор межрегиональных проектов в области репродуктивного здоровья свидетельствует о весьма впечатляющих результатах осуществления Глобальной инициативы по удовлетворению потребностей в контрацептивах и материально-техническому обеспечению (переименованной в Глобальную инициативу по вопросам материально-технического обеспечения в области репродуктивного здоровья), которой ЮНФПА оказывает поддержку с 1991 года. Благодаря технической поддержке, оказываемой штаб-квартирой и советниками СГП, страны всех регионов могли воспользоваться результатами проведенных углубленных исследований и принять участие в учебных семинарах. В обзоре дается рекомендация расширить рамки данного проекта, отнестись к числу потребностей в контрацептивных средствах общие потребности в товарах, связанных с обеспечением репродуктивного здоровья, а также рекомендация в отношении необходимости решения более широкого круга проблем, связанных с осуществлением программ в области репродуктивного здоровья.

48. В обзоре также сделана рекомендация о закрытии ряда проектов, в частности проекта по оказанию поддержки в разработке руководящих принципов в отношении технологий обеспечения репродуктивного здоровья, что, как предполагается, должно стать одним из основных направлений деятельности Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ). Большое внимание в этом обзоре было уделено тому, что программа Совета по народонаселению в области разработки контрацептивных средств в будущем будет способствовать увеличению ассортимента средств контрацепции и профилактике нежелательных беременностей благодаря созданию женских презервативов и систем контрацептивных имплантатов. Необходимо на регулярной основе контролировать ход работ по созданию этой продукции, с тем чтобы обеспечить закрепление достигнутых результатов.

49. *Гендерные проблемы, вопросы народонаселения и развития.* Обзор межрегиональных проектов, посвященных проблемам гендерного характера и вопросам народонаселения и развития, большинство из которых связано с проведением информационно-просветительской деятельности, был проведен приглашенным консультантом в 1998 году. Особое внимание в обзоре было обращено на то, что, хотя ЮНФПА предпринял важные шаги в плане повышения осведомленности всех групп населения о проблемах гендерного характера, проводя соответствующую информационно-пропагандистскую работу, а также в плане выявления и учета гендерных аспектов в процессе осуществления программ ЮНФПА, работа над такими проектами должна выйти за рамки проведения заседаний и формирования стратегий и должна быть в большей степени сосредоточена на определении мер, необходимых для проведения институциональной реформы с целью обеспечения равенства и равноправия между мужчинами и женщинами. В том, что касается равноправия полов, в рамках проектов внимание должно также акцентироваться на роли мужчин в обществе и на решении проблем, связанных с социальными структурами, существующими в силу доминирующего положения мужчин.

50. *Информационно-пропагандистская работа.* Оценки и опросы пользователей технических публикаций ЮНФПА, издаваемых в рамках проектов Отдела по техническим вопросам и политике, свидетельствуют об общем высоком качестве публикаций. Для расширения сферы издательской деятельности ЮНФПА было рекомендовано осуществить обзор публикаций в целях выявления информационного дублирования и пробелов, а также «неудовлетворенных информационных потребностей» групп населения, для которых предназначены публикации Фонда. Необходимо также максимально использовать те преимущества, которые дают в этом плане новые технологии в области информации и коммуникации.

51. Независимые обзоры и исследования программ, осуществляемых Отделом информации и связей с общественностью, свидетельствуют о том, что ЮНФПА увеличил объем информации, направляемой неправительственным организациям, и содействовал усилению их роли в деятельности по мобилизации ресурсов и достижению целей МКНР. Качество информации, предоставляемой международным средствам информации и общественности, повышается год от года. Активизировалось сотрудничество с частными фондами, в результате чего были найдены новые источники финансирования отдельных инициатив в рамках МКНР.

52. В проведенном обзоре большое влияние было уделено тому обстоятельству, что важные изменения на международной арене скажутся на будущем информационно-просветительских программ ЮНФПА. Средства массовой информации претерпевают значительные изменения, при этом огромное значение приобретают отдельные новые средства коммуникации, например Интернет. В то же время рост издержек, связанных с печатанием и распространением материалов, заставляет провести переоценку формы и содержания публикаций. В связи с этим деятельность ЮНФПА по распространению информации должна строиться с учетом долгосрочных технических перспектив. С учетом формы подачи и содержания информации, которую распространяют современные средства коммуникации, стало труднее привлечь внимание зрителей и читателей. Поэтому для более успешного осуществления информационной и просветительской работы по вопросам народонаселения, особенно в промышленно развитых странах, важно формулировать идеи просто и четко.

IV. Тематические оценки

53. Тематические оценки организуются штаб-квартирой ЮНФПА и проводятся группами независимых международных и национальных консультантов. Чтобы оценить результаты последующей деятельности по итогам тематических оценок, проведенных ранее, была собрана необходимая информация в страновых отделениях ЮНФПА в тех странах, где тематические оценки уже были проведены, а также в соответствующих отделах штаб-квартиры.

Последующая деятельность в связи с рекомендациями прошлых тематических оценок

54. *Безопасное материнство.* В 1997–1998 годах была проведена тематическая оценка адекватности, эффективности, действенности и значения стратегий в области безопасного материнства, осуществляемых при поддержке ЮНФПА. Этой оценкой были охвачены Бангладеш, Гватемала, Марокко, Нигер, Объединенная Республика Танзания, Сенегал и Филиппины. Результаты оценки были включены в Программную консультативную записку ЮНФПА по вопросам материнской смертности и заболеваемости. Было установлено, что правительства стран, охваченных этой тематической оценкой, улучшили регулирование деятельности по охране материнства и стали уделять больше внимания вопросам оказания экстренной акушерской помощи.

55. Так, например, правительством Сенегала была учреждена национальная группа по вопросам репродуктивного здоровья для сведения воедино различных компонентов деятельности в области репродуктивного здоровья и повышения эффективности управления деятельностью по охране материнства, в консультативных центрах были созданы специальные подразделения экстренной акушерской помощи, а также улучшено качество технической подготовки персонала. В Нигере эффективность системы консультативных центров повысилась за счет предоставления работникам сферы здравоохранения транспортных средств и специального контрольного списка. В том числе для целей экстренной транспортировки людей деревням были

выделены повозки, запряженные быками, была предоставлена радиоаппаратура для центров комплексного медицинского обслуживания и оборудованы некоторые хирургические отделения в окружных центрах здравоохранения.

56. Правительство Бангладеш развило успехи, достигнутые в обеспечении безопасного материнства, расширив возможности по оказанию комплексной экстренной акушерской помощи на уровне окружных центров здравоохранения и улучшив качество подготовки врачей, анестезиологов, младшего медицинского персонала и медсестер. Был создан комитет по вопросам экстренной акушерской помощи, принята стратегия мобилизации населения, разрабатываются материалы по возможным способам снижения уровня материнской смертности и заболеваемости. Правительство Гватемалы приняло решение сконцентрировать работу по осуществлению соответствующего проекта в географических районах с высоким уровнем материнской смертности и включить деятельность по обеспечению безопасного материнства в качестве составной части в действующую стратегию расширения охвата населения услугами в области здравоохранения. Такие меры включали оказание роженицам группы повышенного риска акушерской помощи в специальных родильных домах. Правительство Марокко поддержало работу, направленную на осуществление рекомендации о создании механизмов, которые позволили бы руководителям программ в области репродуктивного здоровья на уровне провинций разработать собственные программы и планы действий. Тем не менее, недостаточный уровень взаимодействия учреждений, занимающихся оказанием первичной медико-санитарной помощи (центры по охране здоровья, родильные дома) и аналогичных учреждений более высокого уровня (специализированные родильные дома) остается серьезным сдерживающим фактором на пути к цели снижения уровня материнской смертности.

57. *Поддержка ЮНФПА мероприятий по борьбе с ВИЧ/СПИДом.* В 1997–1998 году была проведена тематическая оценка деятельности ЮНФПА по поддержке мероприятий по борьбе с ВИЧ/СПИДом, которой были охвачены Доминиканская Республика, Индонезия, Кения, Кот-д’Ивуар, Судан, Таиланд и Уганда. В рамках осуществления последующей деятельности в связи с рекомендациями данной тематической оценки ЮНФПА были проведены переговоры по вопросу о выделении ЮНАИДС значительных средств на финансирование деятельности трех советников страновых консультативных групп по заболеваниям, передаваемым половым путем, и ВИЧ/СПИДу, а также трех консультантов по материально-техническому снабжению. Кроме того, средства на привлечение консультанта по заболеваниям, передаваемым половым путем, и ВИЧ/СПИДу предоставляются Шведским агентством по сотрудничеству в области международного развития (СИДА). Помимо этого, ЮНАИДС поддерживает межстрановую деятельность по документальному закреплению передового опыта и разработке инструментов составления программ и инструкций в таких областях, как репродуктивное здоровье подростков, методики прогнозирования и обеспечения потребностей в противозачаточных средствах, а также интеграцию в программы в области репродуктивного здоровья мероприятий по профилактике заболеваний, передаваемых половым путем, и ВИЧ/СПИДа и соответствующих мер контроля.

58. При осуществлении инициатив в рамках последующей деятельности на страновом уровне основное внимание уделяется информационно-пропагандистской работе с лицами, ответственными за разработку политики, стратегическому планированию, укреплению сотрудничества с ЮНАИДС и другими партнерами, охвату групп повышенного риска, например молодежи, лечению заболеваний, передаваемых половым путем, как синдрома, а также распространению информации о преимуществах применения противозачаточных средств. Так, например, в Доминиканской Республике ЮНФПА совместно с ЮНАИДС и министерством по делам женщин были организованы семинары, посвященные содержанию и применению законодательных актов по проблеме СПИДа и законодательства по проблемам насилия в семье, участвовать в которых были приглашены все судьи и прокуроры страны. Был осуществлен анализ накопленных знаний, сложившихся представлений и практики в этой области в целях расширения знаний об опасном в сексуальном плане поведении подростков и определения факторов, способствующих изменению поведения. При финансовой поддержке ЮНФПА подростки участвовали в еженедельных радиопрограммах, в ходе которых с ними проводились беседы о проблемах сексуального и репродуктивного здоровья, в том числе о профилактике заболеваний, передаваемых половым путем, и ВИЧ/СПИДа.

59. В Судане были разработаны программы информационно-пропагандистской и просветительской работы в этой области для политических и религиозных лидеров. В двух штатах был начат процесс плановой разработки соответствующей стратегии, призванной вывести мероприятия по профилактике ВИЧ/СПИДа за рамки сектора здравоохранения. Проводилось обучение работников сферы здравоохранения, лидеров общин и представителей неправительственных организаций, которые приняли участие в осуществлении анализа ситуации и формировании планов действий. Была возобновлена деятельность национального комитета по борьбе со СПИДом, и, кроме того, комитеты по борьбе со СПИДом, в деятельности которых участвуют представители и других отраслей, помимо сферы здравоохранения, были учреждены в различных штатах. Тридцать центров по проблемам заболеваний, передаваемых половым путем, в 10 штатах страны приняли на вооружение подход, предусматривающий лечение таких заболеваний как синдрома. В скором времени планируется учредить фонд оборотных средств, предназначенных на цели закупки лекарственных препаратов, с помощью которого будут решаться вопросы распространения препаратов для лечения заболеваний, передаваемых половым путем, резиновых перчаток и противозачаточных средств. Серьезными сдерживающими факторами на пути обеспечения надлежащего лечения заболеваний, передаваемых половым путем, является то, что традиционная культура по-прежнему не приемлет применения презервативов и недостаточно развита практика уведомления партнеров.

60. В Кот-д'Ивуаре ЮНФПА активизировала деятельность по оказанию поддержки молодежным консультативным центрам, предоставляющим консультативные услуги по проблемам ВИЧ/СПИДа и услуги в области репродуктивного здоровья. Специальные пункты по продаже презервативов были организованы в казармах, и, кроме того, презервативы распространялись в ходе проведения кампаний по повышению осведомленности населения о проблемах ВИЧ/СПИДа. В Уганде комиссией по борьбе со СПИДом была

создана централизованная база данных по всем осуществляемым в стране проектам, связанным с проблемой ВИЧ. Больше внимания уделяется в настоящее время водителям грузовиков, работникам-мужчинам на стоянках для отдыха на автомагистралях, а также молодежи и подросткам. Молодежь охватывается информационно-пропагандистскими и образовательными мероприятиями по проблемам, касающимся заболеваний, передаваемых половым путем, посредством осуществления специального проекта, финансируемого ЮНФПА. В медицинских учебных заведениях был введен учебный курс по этим вопросам. Распространение презервативов среди населения с помощью неправительственных организаций успешно продолжается, а выбор средств контрацепции расширился за счет импорта 2 млн. женских презервативов.

Децентрализация

61. В 1999 году Фонд провел исследование по группе стран с целью изучения последствий увеличения масштабов децентрализации государственного управления для программ ЮНФПА. Исследование должно было выявить текущие тенденции и отразить практический опыт ЮНФПА в разработке и осуществлении программ помощи в условиях децентрализации. Была проведена работа по изучению проблем, с которыми сталкиваются сегодня страновые отделения ЮНФПА вследствие децентрализации процесса составления программ, с учетом того факта, что не существует единого ответа на вопрос о том, как следует проводить децентрализацию структуры составления и осуществления программ ЮНФПА.

62. Исследование преследовало следующие конкретные цели: а) выявить проблемы взаимодействия ЮНФПА с органами власти на субнациональном уровне; и б) выработать рекомендации в отношении повышения эффективности действий ЮНФПА по решению задач, обусловленных децентрализацией, при обеспечении качества программ и подотчетности. Исследование было сосредоточено на программах по охране репродуктивного здоровья в тех странах, в которых финансируемые ЮНФПА программы и проекты непосредственно исполнялись и/или осуществлялись субнациональными органами управления. В индивидуальных обследованиях оценивались применяемые формы работы с точки зрения их актуальности, обоснованности и эффективности и выявлялись благоприятные и неблагоприятные факторы. Исследованием были охвачены семь стран: Боливия, Вьетнам, Гана, Индия, Мексика, Нигерия и Филиппины. В дополнение к индивидуальным обследованиям в ряд стран, имеющих определенный опыт децентрализации, были направлены вопросники. Двадцать стран прислали свои ответы, которые позволили расширить представление о последствиях децентрализации.

63. Исследование показало, что в связи с децентрализацией государственного управления некогда простая формула, при которой помощь направлялась тому или иному ведомству центрального правительства, с появлением бесчисленных организационных структур значительно усложнилась. Исследование показало также, что при децентрализации иногда возникают несколько бюрократических уровней, поскольку административные механизмы на центральном уровне дублируются на каждом последующем уровне. Это неизбежно замедляет процесс разработки и осуществления программ, особенно когда страновые отделения ЮНФПА сталкивались с препятствиями при попытках вести

переговоры непосредственно с субнациональными структурами. Исследование также послужило предостережением о том, что помощь ЮНФПА может расплыться, что в свою очередь может свести к минимуму ее эффективность. В силу этого стоящая перед Фондом задача определить, какой будет стратегическая направленность его программ и на каком уровне, становится еще более актуальной.

64. Страновые отделения ЮНФПА в целом стремились обеспечить, чтобы их местные партнеры сами отвечали за свои программы. В связи с этим ЮНФПА был вынужден прилагать значительные усилия к тому, чтобы привлекать население к разработке и осуществлению программ. Однако опыт показывает, что независимость на различных уровнях может затруднить процесс разработки и осуществления программ. Одной из проблем, отмеченной почти во всех странах, охваченных индивидуальными обследованиями, является частая смена государственных чиновников, особенно на различных уровнях административно-территориального деления. Это не только потребовало дополнительных усилий по распространению информации, но и привело к тому, что соблюдение процедур ЮНФПА стало гораздо более проблематичным. Хотя рекомендации ЮНФПА в целом считаются приемлемыми, некоторые страновые отделения сочли необходимым составить упрощенные сборники инструкций или указаний по конкретным аспектам управления программами и проектами и администрации. Кроме того, страновым отделениям часто приходилось проводить специальную работу с местными должностными лицами, не знакомыми с процедурами ЮНФПА. Опыт страновых отделений также показал, что при децентрализации возникает необходимость проводить обширную работу по сбору данных на местном уровне. В большинстве охваченных индивидуальными обследованиями стран отмечались проблемы со сбором таких исходных данных на местном уровне.

65. Одна из наиболее сложных проблем, возникающих перед страновыми отделениями ЮНФПА в условиях децентрализации, связана с обеспечением бесперебойного и планомерного поступления средств на субнациональный уровень, на котором осуществляется программа. В большинстве обследованных стран ЮНФПА создал механизмы, облегчающие поступление средств непосредственно на уровень проектов. Такой подход, как представляется, дает лучшие результаты, однако его применение несколько затрудняется из-за отсутствия достаточного управленческого потенциала на уровне подпрограмм или проектов. Кроме того, в связи с опасениями по поводу финансовой подотчетности партнеров на субнациональном уровне страновые отделения в некоторых странах отметили необходимость введения более интенсивных мер финансового контроля. В то же время исследование показало, что в процедурных положениях ЮНФПА присутствуют элементы, утверждающие административную, ориентированную на контроль обстановку, которая противоречит духу децентрализации и намечающимся в деятельности доноров тенденциям к переходу на систему управления, учитывающую результаты деятельности. Другой проблемой, возникшей перед страновыми отделениями в связи с децентрализацией программ, является обеспечение надлежащей технической поддержки. Кроме того, из-за больших расстояний и несовершенства имеющихся систем информации и коммуникации страновые отделения были вынуждены внедрить ряд механизмов наблюдения за деятельностью.

66. Децентрализация отразилась на объеме рабочей нагрузки страновых отделений, а также на их роли и структуре. Объем работы увеличился на всех этапах программного цикла из-за увеличения числа смежных структур и партнеров, что зачастую усугубляется неопределенностью в отношении возможностей на субнациональном уровне. Увеличение рабочей нагрузки также обусловлено необходимостью накопления информации для оценки изменений в стране. Кроме того, необходимо вести переговоры с представителями различных уровней государственного управления и поддерживать хорошие отношения со всеми соответствующими сторонами. Необходимы дополнительное время и ресурсы для внедрения нового подхода к программам ЮНФПА, который включает применение таких инструментов составления программ, как логическая основа, и указание конкретных ожидаемых результатов и соответствующих показателей. Страновые отделения часто оказывают техническую поддержку и осуществляют дополнительный финансовый контроль и наблюдение за программой, поскольку выяснилось, что на низовых уровнях государственного управления отсутствует технический и управленческий потенциал для выполнения этих задач. С учетом рабочей нагрузки и сложности наблюдения за ходом осуществления децентрализованных программ, обусловленной географическими факторами, некоторые страновые отделения перешли на использование «параллельных структур», успешно привлекая национальных специалистов, задействованных в проектах, к работе по наблюдению и оказанию технической поддержки. Другие страновые отделения поддержали идею создания групп руководителей программ или работали через государственные структуры и местные учреждения, причем с разными результатами.

67. Выводы и практические уроки, извлеченные из индивидуальных обследований в семи странах, изложены в докладе. Комплекс рекомендаций, выработанный на основе проведенного исследования, был представлен для ознакомления старшему руководству. Заключение руководства и информация о практических уроках будут широко распространяться с помощью печатных и электронных средств информации.

Реализация концепции репродуктивного здоровья

68. В 1998 году для оценки достигнутого на тот момент прогресса и выработки мер по повышению эффективности, действенности и стратегической направленности поддержки, оказываемой ЮНФПА программам по охране репродуктивного здоровья, ЮНФПА провел обзор реализации концепции репродуктивного здоровья, провозглашенной в Программе действий Международной конференции по народонаселению и развитию (МКНР) 1994 года. Указанным обзором были охвачены шесть стран: Буркина-Фасо, Мексика, Марокко, Непал, Филиппины и Уганда, — представительные с точки зрения уровней развития и опыта. Анализировались шесть основных областей: политический и правовой контекст; организация деятельности по охране репродуктивного здоровья и управление ею; доступ к услугам по охране репродуктивного здоровья и их качество; мероприятия в области информации, образования и коммуникации (ИОК); включение социокультурных и гендерных составляющих во все элементы охраны репродуктивного здоровья; и вклад ЮНФПА в осуществление концепции репродуктивного здоровья. На уровне стран данные собирались группами в составе трех международных

составе трех международных консультантов и одного национального консультанта на основе концептуальных рамок, разработанных Управлением ЮНФПА по надзору и оценке.

69. Многие трудности, выявленные в ходе оценки проектов и страновых программ, подробно описанной выше, были также освещены в этом тематическом обзоре. Кроме того, в обзоре был сделан акцент на некоторых стратегических перспективах совершенствования поддержки, оказываемой ЮНФПА мероприятиям по охране репродуктивного здоровья. В целом в обзоре Фонду рекомендовалось поддерживать более целенаправленные мероприятия, уделять больше внимания вопросам осуществления и оказывать более предметную и своевременную техническую помощь. Для достижения этого ЮНФПА было рекомендовано:

a) оказывать странам помощь в разработке собственного комплекса базовых услуг по охране репродуктивного здоровья и стратегий и планов его реализации. Такой комплекс должен основываться на местных приоритетах, оценке эффективности с точки зрения затрат и реалистичной оценке финансового и управленческого потенциала;

b) в большей степени ориентироваться на практические действия и там, где это возможно, координировать инвестиции доноров в мероприятия по охране репродуктивного здоровья;

c) совместно с правительствами привлекать общины, НПО и частный и традиционные сектора к осуществлению программ по охране репродуктивного здоровья;

d) консолидировать страновые программы, поскольку в настоящее время средства ЮНФПА слишком рассредоточены как в географическом, так и в тематическом плане. Возможны разные способы консолидации, включая разработку, выявление и пропаганду универсальных моделей; усиление внимания к расширению доступа групп риска к услугам по охране репродуктивного здоровья; и сосредоточение усилий на совершенствовании систем охраны репродуктивного здоровья;

e) включить эффективность, универсальность и устойчивость в число оперативных критериев финансирования мероприятий по охране репродуктивного здоровья. Для оценки этих аспектов необходимо включить в структуру программ соответствующие показатели;

f) укрепить потенциал в области технической помощи. Актуальность этой задачи будет продолжать увеличиваться по мере налаживания широкого спектра услуг по охране репродуктивного здоровья и подготовки местных органов власти к оказанию этих услуг. Информация об итогах этого обзора была широко распространена, в том числе в виде резюме основных выводов в публикации «Evaluation Findings» («Результаты оценки»), помещенной на Web-сайте ЮНФПА.

V. Управление мероприятиями по оценке

70. *Взаимодействие с ПРООН.* В контексте активизации межучрежденческого взаимодействия в вопросах оценки ЮНФПА внес

существенный вклад в работу недавно созданной сети ПРООН по оценке. Сотрудник Управления ЮНФПА по надзору и оценке стал участником этой структуры в начале 1999 года и возглавил миссию в Гайану для оценки проекта, финансируемого ПРООН. Его доклад получил высокую оценку местного отделения ПРООН и станет ценным подспорьем в планировании дальнейшей помощи ПРООН программе Добровольцев Организации Объединенных Наций (ДООН) в Гайане. Этот сотрудник ЮНФПА также составил краткий перечень практических уроков, касающихся организации миссий по оценке, который был предоставлен ПРООН. Эта информация будет также распространена в масштабах ЮНФПА в качестве ориентира для последующих мероприятий по оценке. В целом эта совместная работа оказалась полезной для обеих организаций.

71. *Сеть ЮНФПА по оценке.* В 1999 году ЮНФПА создал «Сеть по оценке», в которую вошли сотрудники штаб-квартиры по оценке и один координатор по оценке из каждой из восьми СГП. Общая задача этой сети состоит в содействии повышению качества и эффективности работы ЮНФПА за счет более совершенной системы «наблюдения и оценки». В частности, роль координаторов по оценке состоит в том, чтобы: а) координировать усилия в направлении более эффективного использования механизмов наблюдения и оценки; б) оказывать помощь в выявлении потребностей и предлагать меры по повышению качества оценки программ и проектов; и с) содействовать обмену информацией о методологиях оценки и практических уроках и опытом их применения между странами и регионами.

72. Первым шагом в работе сети стал однодневный практикум, проведенный в ноябре 1999 года в штаб-квартире ЮНФПА. На практикуме были рассмотрены результаты нескольких последних исследований и мероприятий (включая результаты индивидуального обследования по изучению подхода, предусматривающего применение логической основы, исследования целесообразности использования механизма многолетнего финансирования, тематические оценки, результаты проверки применения директивных указаний и ревизии), которые указывают на необходимость совершенствования некоторых аспектов нынешних методов наблюдения и оценки, принятых в ЮНФПА. На основе этого обзора обсуждались пути совершенствования этих методов и была достигнута договоренность в отношении плана работы Сети по оценке на период 2000–2001 годов. Первым пунктом в плане работы Сети будет расширение возможностей ее членов выполнять функции координаторов по техническим вопросам в контексте содействия более эффективному внедрению подхода с использованием логической основы и его применению в качестве инструмента наблюдения и оценки на местах. В апреле 2000 года Сеть проведет внутренний практикум. Через два года будет проведен анализ роли, функций и эффективности Сети по оценке.

73. *Обзор руководящих принципов.* Фонд приступил к обзору ныне действующих руководящих принципов осуществления программ с целью выявления тех областей, в которых необходимо усилить роль наблюдения и оценки, в частности путем переориентации на конкретные результаты, и в которых дополнительные материалы и средства могли бы облегчить наблюдение за осуществлением программ и их оценку. На основе результатов этого обзора Сеть по оценке будет участвовать в составлении практических пособий и руководств, которые будут включены в комплект материалов по

совершенствованию методов наблюдения и оценки. Эти средства со временем будут опробованы пользователями. К числу возможных тем относятся: участие заинтересованных сторон, выявление и отбор соответствующих показателей результативности работы, составление контрольных списков для наблюдения в различных тематических областях и примеры передового опыта.

74. *Планы на будущее.* В 1999 году был обеспечен доступ к результатам тематических оценок через Web-сайт ЮНФПА в Интернете. Усовершенствован формат и обеспечена возможность получать не только полные тексты докладов, но и выдержки по различным темам. Предполагается также шире использовать интрасеть ЮНФПА для распространения информации по итогам оценок, а также их резюме и анализ среднесрочных обзоров и двух обзоров по программам. Особое внимание будет уделено оптимизации использования электронных средств информации для управления данными и воплощения на практике результатов оценок.

75. Помимо разработки комплекта материалов, что предполагает постоянное выявление, подготовку и распространение пособий и руководств для совершенствования методов наблюдения и оценки, ЮНФПА проведет также ряд мероприятий по подготовке кадров с ориентацией на наблюдение и оценку. Сотрудники Управления по надзору и оценке совместно с членами Сети по оценке и СГП и Сектором подготовки кадров проведут учебные практикумы с акцентом на управление, ориентированное на конкретные результаты, наблюдение и оценку, и развитие навыков управления. Планируется провести два таких практикума в 2000 году для сотрудников страновых отделений ЮНФПА в Африке и Азиатско-Тихоокеанском регионе. Дополнительные подобные практикумы будут проведены в 2001 году.

VI. Рекомендация

76. Исполнительный совет, возможно, пожелает принять к сведению периодический доклад о результатах оценки ЮНФПА, содержащийся в документе DP/FPA/2000/10.
