JIU/REP/85/4

ДОКЛАД О ДЕСЯТИЛЕТИИ ТРАНСПОРТА И СВЯЗИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В АФРИКЕ

Подготовлен
Мустафой Ульд Халифой
Объединенная инспекционная группа

Женева
Май 1985 года

JIU/REP/85/4
Geneva, May 1985

ДОКЛАД О ДЕСЯТИЛЕТИИ ТРАНСПОРТА И СВЯЗИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В АФРИКЕ

Подготовлен Мустафой Ульд Халифой
Объединенная инспекционная группа

Содержание

		Пункты	Стр.
I.	ВВЕДЕНИЕ	1-7	1
II.	КОНЦЕПЦИЯ ДЕСЯТИЛЕТИЯ И ОБОСНОВАННОСТЬ ПРИНЯТОГО ПОДХОДА	7-49	3
1.	История вопроса	7-19	3
2.	Задачи и первоочередные цели Десятилетия	20-24	6
3.	Институциональные мероприятия по Десятилетию	25-45	8
4.	Замечания, касающиеся концепции Десятилетия и начала его осуществления	46-49	16
III.	АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ПЕРВОГО ЭТАПА	50-82	18
1.	Трудности, возникающие при сборе информации и оценке результатов	50-53	18
2.	Количественные данные о проектах первого этапа	54-59	19
3.	Трудности, связанные с мобилизацией финансовых ресурсов	60-69	22
4.	Соблюдение очередностей в рамках Десятилетия	70-71	25
5.	Результаты осуществления конкретных задач на первом этапе	72-81	27
6.	Результаты, полученные в отношении конкретных видов транспорта и связи	82	29
IV.	ПОДГОТОВКА ПРОГРАММЫ НА ВТОРОЙ ЭТАП	83-93	29
V.	ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	94-107	33
A.	Выводы	94-104	33
B.	Уроки, которые следует извлечь из Десятилетия	105-107	37
C.	Рекомендации		38

GE.85-01604

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Конец 1983 г. был отмечен завершением первого этапа Десятилетия транспорта и связи в Африке (1978-1988 года). Десятилетие, "ведущим учреждением" которого является Экономическая комиссия для Африки (ЭКА) 1/, представляет собой уникальный эксперимент в том плане, что оно затрагивает лишь один регион земного шара, в то время как предыдущие "года" и "десятилетия" Организации Объединенных Наций касались всего международного сообщества. Принимая беспрецедентное решение об объявлении десятилетия в отношении лишь одного региона, Генеральная Ассамблея хотела подчеркнуть всю сложность положения, сложившегося в Африке в области транспорта и связи, если его сопоставлять с положением, существующим в других регионах, а также значение транспорта и связи для экономического и социального развития и региональной интеграции стран Африки. Поэтому Ассамблея призвала "государства-члены, в частности развитые и другие имеющие возможности страны, эффективно участвовать в выполнении программ для достижения целей Десятилетия" (резолюция 32/160).

2. Объединенная инспекционная группа сочла важным провести анализ концепции и работы данного нового механизма,который, хотя и предназначается для государств-членов лишь одного региона, в конечном итоге относится ко всему международному сообществу. Цель настоящего доклада состоит в подготовке, по возможности, максимально объективной оценки хода выполнения первого этапа Десятилетия и подготовки ко второму этапу, в изучении эффективности принятых стратегии и методов и в извлечении таких уроков, которые могут быть полезными для всей системы Организации Объединенных Наций при провозглашении подобных мероприятий в будущем.

3. В первой главе доклада описывается то, как осуществлялось Десятилетие и как работал механизм, созданный ЭКА, специализированными учреждениями и государствами-членами (глава II). Далее в докладе анализируются результаты, достигнутые на первом этапе, как с общей точки зрения, так и с точки зрения отдельных задач, принимая при этом во внимание имеющиеся финансовые трудности (глава III). В главе IV рассматриваются проблемы, возникшие при подготовке ко второму этапу, и перспективы его осуществления. В заключение доклада (глава V) приводятся выводы, касающиеся тех уроков, которые следует извлечь из Десятилетия, а также рекомендации, относящиеся прежде всего к странам Африки и секретариату ЭКА. Таким образом, в докладе в основном рассматривается тот подход, который был принят ЭКА в отношении процесса планирования и выполнения Десятилетия, и те рамки, в которых осуществляется Десятилетие. Однако, по возможности, в докладе приводятся некоторые оценки и замечания, полученные на основе количественного анализа, в частности о соблюдении очередности, установленной государствами-членами в отношении выбора проектов и получения финансовых средств.

4. Основной вопрос доклада представляется достаточно сложным, поскольку Десятилетие охватывает широкий диапазон деятельности (подготовку исследований, организацию совещаний, осуществление проектов технического сотрудничества, усилия, направленные на обеспечение сотрудничества между государствами, ведение переговоров с целью достижения соглашений, мобилизацию средств и т.д.), по крайней мере в 12 различных секторах (дорожный и железнодорожный транспорт, смешанные перевозки), касается различных категорий или групп стран (национальные и региональные проекты,

---

1/ В настоящем докладе сокращение ЭКА используется для обозначения как всей организации в целом, так и ее секретариата.

осуществляемые для наименее развитых стран и стран, не имеющих выхода к морю, и т.д.) и в его реализации в различных качествах участвует большое число сторон (правительства африканских стран, Экономическая комиссия для Африки, ОАЕ, специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций, африканские региональные и субрегиональные организации, двусторонние и многосторонние кредиторы и т.д.). Кроме того, проведение анализа того прогресса, который был достигнут на первом этапе Десятилетия, затруднялось ввиду отсутствия точной и надежной информации о финансировании и выполнении различных проектов Десятилетия и даже о количестве проектов. Работа инспектора осложнялась еще и в силу того, что сама ситуация носила сложный и переменчивый характер. В настоящее время деятельность, связанная с осуществлением Десятилетия, приобрела полный размах, и уже поздно предпринимать что-либо в отношении тех недостатков, которые характеризовали концепцию первого этапа и его осуществление. По-видимому, некоторые коррективы еще могут быть внесены в отношении второго этапа, однако настоящий доклад призван сделать определенный вклад в обсуждение вопроса о том, как можно извлечь наибольшие выгоды из различных осуществляемых направлений деятельности и как можно наилучшим образом использовать полученные результаты в среднесрочном и долгосрочном плане, т.е. в течение длительного периода времени по окончании Десятилетия. И после 1988 г. еще в течение долгого времени Африка будет испытывать острые проблемы в области транспорта и связи, и Десятилетие по крайней мере окажет свое влияние в плане привлечения внимания к остроте этих проблем и создания рамок для международного сотрудничества в данной области.

5. Короче говоря, по мнению ОИГ, ценность доклада определяется следующими факторами:

a) Десятилетие объединяет, помимо соответствующих государств, системы Организации Объединенных Наций, а также региональные и субрегиональные международные и межправительственные организации. Поэтому представлялось целесообразным детально изучить механизм и процедуру такого объединения, которое, по всей видимости, носит сложный характер;

b) вопросы транспорта и связи имеют первоочередное значение для стран Африки, поскольку они сказываются на их развитии. Соответственно, было необходимо определить, окажет ли осуществление программы Десятилетия какой-либо положительный эффект на развитие транспорта и связи и на международное сотрудничество, учитывая при этом те затраты, которые несут по программе как государства-члены, так и вся система Организации Объединенных Наций;

c) в целом представлялось необходимым рассмотреть то направление деятельности, которого будет необходимо придерживаться после 1988 года (конец Десятилетия) в целях сохранения тех масштабов, которые достигнут к ходе осуществления программы.

6. В ходе подготовки настоящего доклада инспектор провел большое число консультаций с секретариатом ЭКА и официальными лицами, отвечающими за вопросы, касающиеся Десятилетия, в различных специализированных учреждениях Организации Объединенных Наций, а также в африканских отраслевых и региональных учреждениях. Он также присутствовал на различных совещаниях (совещаниях экспертов, конференциях министров транспорта и связи, парижском совещании за круглым столом по вопросам Десятилетия и т.д.). Он хотел бы выразить свою признательность и благодарность всем, кто оказал ему помощь в выполнении его задачи. Проект доклада был распространен среди всех заинтересованных организаций системы Организации Объединенных Наций и африканских отраслевых учреждений-членов Межучрежденческого комитета Десятилетия. Были получены многочисленные ценные замечания.

II. КОНЦЕПЦИЯ ДЕСЯТИЛЕТИЯ И ОБОСНОВАННОСТЬ ПРИНЯТОГО ПОДХОДА

1. История вопроса

7. Значение транспорта и связи для процесса экономического развития и интеграции и та скованность, которую ощущает африканский континент в данной области, хорошо известны и нет необходимости рассказывать о них в данном документе. Достаточно упомянуть, что со времени получения независимости страны Африки полностью осознавали те недостатки структурного плана, и несоответствия которые были унаследованы системами транспорта и связи от колониального периода, поскольку эти системы предназначались для облегчения экспорта сырья и сельскохозяйственной продукции в метрополии, а не для содействия внутриафриканской торговле или самостоятельному развитию африканских стран.

8. С подписанием в мае 1963 г. устава Организации африканского единства, правительства стран Африки получили возможность для выработки общей платформы в целях решения проблем развития транспорта и связи в регионе. С тех пор в многочисленных резолюциях ОАЕ, ЭКА и Генеральной Ассамблеи подчеркивалось значение международного сотрудничества и координации для интеграции различных систем транспорта и связи в Африке.

9. Именно исходя из этого Конференция министров ЭКА впервые выдвинула идею провозглашения Десятилетия транспорта и связи в Африке, приняв в феврале 1977 г. на совещании в Киншасе резолюцию 291 (XIII). В резолюции была сделана рекомендация международному сообществу, и в частности, Конференции по международному экономическому сотрудничеству в Париже и компетентным органам Организации Объединенных Наций провозгласить 1978-1988 гг. Десятилетием транспорта и связи в Африке, в целях:

"a) оказания активной поддержки подготовке и осуществлению глобальной стратегии развития транспорта и связи в Африке в целях решения проблем континента в этой области;

b) мобилизации технических и финансовых ресурсов, необходимых для этой цели."

10. Идея провозглашения Десятилетия транспорта и связи в Африке была впервые выдвинута одной из делегаций (Камеруна) на Конференции по международному экономическому сотрудничеству в Париже (апрель 1976 года). В ходе организованного ЭКА совещания министров в Киншасе эта же делегация подтвердила свое предложение, которое затем получило общее одобрение. Возможно, одна из причин тех недостатков и той поспешности, которые охарактеризовали начало Десятилетия, объясняется стихийностью его провозглашения (поскольку Десятилетие должно было начаться в январе 1978 г., было выделено крайне мало времени на определение его формы и содержания).

11. В любом случае, резолюция 291 (XIII) была одобрена ОАЕ[2/] в июле 1979 г. на совещании в верхах в Монровии, резолюцией 2097 (LXIII) Экономического и Социального Совета от 20 июля 1977 г. и Генеральной Ассамблеей Организации

2/ Десятилетие было в последующем включено в Лагосский план действий.

Объединенных Наций, которая официально "провозгласила" Десятилетие в резолюции 32/160 от 19 декабря 1977 года 3/.

12. За исключением безусловно упоминаемой резолюции Конференции министров ЕЭК, в резолюции Генеральной Ассамблеи не содержится какой-либо ссылки на любой иной документ или какое-либо подготовительное исследование, что облегчило бы рассмотрение вопроса государствами-членами. Кроме того, необходимо отметить, что постановляющая часть резолюции, принятой Генеральной Ассамблеей, содержит следующий дополнительный пункт, который, по-видимому, подтверждает тот факт Десятилетие не планировалось заранее: "2. постановляет, что согласно своей резолюции 31/93 от 14 декабря 1976 г. мобилизация необходимых финансовых и технических ресурсов, требуемых для успешного проведения Десятилетия, представляет собой насущную необходимость непредвиденного характера" 4/.

13. Необходимо также отметить, что в добавление к концепции "глобальной стратегии", выдвинутой в резолюции 291 (XIII) Конференции министров, ссылка на "план действий" также содержится в пункте 3 резолюции Генеральной Ассамблеи, который гласит: "просит Генерального секретаря в сотрудничестве с исполнительными главами заинтересованных учреждений предоставить всю возможную помощь африканским государствам в подготовке подробного плана действий на Десятилетие и координировать мобилизацию необходимых технических и финансовых ресурсов, требуемых для успешного проведения Десятилетия".

14. Решением Административного комитета по координации, одобренным Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 33/197, Экономическая комиссия для Африки была избрана среди других учреждений системы Организации Объединенных Наций в качестве "ведущего учреждения" по осуществлению резолюции 32/160. В соответствии с резолюцией Генеральной Ассамблеи ЭКА организовала в марте 1978 г. в Аддис-Абебе межучрежденческое совещание, которое явилось частью подготовки программы Десятилетия. Данное подготовительное совещание решило, в частности, создать Межучрежденческий координационный комитет Десятилетия, функции секретариата которого будет исполнять ЭКА и в работе которого будут приглашены участвовать все специализированные учреждения Организации Объединенных Наций, ОАЕ и другие африканские региональные и межправительственные организации.

3/ В преамбуле Генеральная Ассамблея привела следующие доводы для обоснования необходимости провозглашения Десятилетия:

"признавая срочную необходимость значительно улучшить инфраструктуру транспорта и связи ...

будучи убеждена в необходимости эффективной поддержки со стороны международного сообщества в деле содействия осуществлению принципа коллективного самообеспечения в целях решения африканских проблем в этих секторах ...

будучи далее убеждена в необходимости применить интегрированный подход при разработке глобальной стратегии развития транспорта и связи в Африке с учетом всех проблем, стоящих перед континентом в этой области."

4/ Выделено автором.

Комитет должен обычно проводит свои сессии раз в год и отвечать за подготовку различных документов и программ, подлежащих внесению на рассмотрение различных совещаний экспертов и Конференций министров транспорта, связи и планирования африканских стран. Он также отвечает за подготовку докладов о положении в отношении осуществления Десятилетия Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций.

15. В конце 1978 г. - начале 1979 г. ряд учреждений сотрудничали в проведении серии исследований под руководством Экономической комиссии для Африки. В исследованиях определялось положение в отношении различных видов транспорта и связи в Африке, оценивались потребности количественного и качественного характера в этих областях, а также ими закладывалась основа всеобъемлющей программы проектов и деятельности.

16. На основе изучения документов, представленных к первому межучрежденческому совещанию (в частности E/CN.14/ECO/137, E/CN.14/ECO/138 и Rev.1), представляется, что поначалу секретариат ЭКА считал, что он будет играть несколько иную роль, чем та, которую он играл впоследствии, поскольку в пункте 5 документа E/CN.14/ECO/138/Rev.1 им истолковывались предоставленные ему полномочия следующим образом: "определить основу и составные элементы стратегии, направленной на создание интегрированной сети транспорта и связи в Африке; подготовить программы и планы развития, относящиеся к каждому виду транспорта и связи в Африке, с уделением основного внимания ключевым отраслям промышленности, сельского хозяйства и торговли в целях обеспечения их развития в течение Десятилетия 1978-1988 годов". Таким образом, его роль в основном заключалась в составлении планов и проведении исследований, и ЭКА не должна была принимать непосредственного участия в определении и осуществлении конкретных проектов Десятилетия.

17. Действительно, в резолюции Генеральной Ассамблеи содержалась просьба к ЭКА оказать помощь правительствам стран Африки в подготовке их "национальных планов" по осуществлению Десятилетия. Соответственно, Исполнительный секретарь ЭКА направил в большую часть этих стран делегации консультантов в целях оказания помощи правительствам в течение шести-девяти месяцев при подготовке ими их планов (документ E/CN.14/ECO/138, пункт 13 (a)). Однако по выполнению консультантами поставленных перед ними задач и рассмотрению представленных ими докладов созданными ЭКА рабочими группами, занимающимися отдельными видами транспорта и связи, основной упор был сделан на определение конкретных проектов.

18. В докладе Межучрежденческого комитета, подготовленном на основе докладов рабочих групп и одобренном первой Конференцией министров транспорта, связи и планирования (Аддис-Абеба, 9-12 мая 1979 г.) и содержащем в действительности план действий на первый этап (документ DEC/TRANSCOM/WP.GEN/Rev.1, I, пункты 7-8), подчеркивается, что: "Значение Десятилетия транспорта и связи определяется решимостью достичь конкретных результатов. Его задача состоит в том, чтобы предложить всем странам-членам ЭКА во имя достижения действенной солидарности всего континента проекты, интересующие конкретные страны или отдельные регионы, поскольку в конечном итоге эти проекты будут вести к интеграции африканских стран и их совместному развитию. .... Таким образом, они будут представлять собой те обязательства, которые возьмут на себя африканские страны в связи с предложенными мерами. Затем станет возможным представить международному сообществу во время совещания полномочных представителей стран-доноров, которое должно состояться в ноябре 1979 г. под эгидой Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, пожелания и просьбы африканских стран в отношении вопросов, касающихся транспорта и связи ...".

19. Глобальная стратегия содержится в документе E/CN.14/726, E/CN.14/TRANS/147. При подготовке документа были приняты во внимание те общие задачи в плане развития, которые излагаются в документе E/CN.14/ECO/90/Rev.3, озаглавленном "Пересмотренные принципы достижения нового международного экономического порядка в Африке, 1976-1981-1986 годы". На основе изложенных в документе глобальных целей были определены отраслевые и суботраслевые задачи в области транспорта и связи, и при этом принимается во внимание тот факт, что они должны дать максимальные выгоды социального плана для экономики в целом. Концепция и формулировка программы Десятилетия отражают стремление обеспечить самостоятельное эндогенное социально-экономическое развитие за счет создания соответствующих надежных и экономичных систем транспорта и связи, имеющих важное значение для развития сельского хозяйства и промышленности и торговли между африканскими странами. С этой точки зрения программа Десятилетия соответствует задачам Лагосского плана действий, и ее можно рассматривать как мероприятие по осуществлению этого плана в отдельном секторе.

2. Задачи и первоочередные цели Десятилетия

20. В соответствии со стратегий, принятой Конференцией министров транспорта и связи африканских стран, основными задачами Десятилетия являются следующие:

a) содействие интеграции инфраструктур транспорта и связи в целях увеличения объема торговли между африканскими государствами;

b) обеспечение координации между различными транспортными системами в целях повышения их эффективности;

c) ликвидация изолированности стран и регионов, не имеющих выхода к морю;

d) согласование национальных правил и сокращение до минимума числа естественных и искусственных препятствий в целях облегчения пассажирских и грузовых перевозок;

e) стимулирование использования местных людских и материальных ресурсов, стандартизация сетей и оборудования, изучение и распространение технологий, приведенных в соответствие с условиями Африки, и создание инфраструктур транспорта и связи;

f) содействие развитию в Африке промышленности по производству оборудования для транспорта и связи;

g) мобилизация технических и финансовых ресурсов в течение Десятилетия в целях содействия развитию и модернизации инфраструктуры транспорта и связи в Африке;

h) перестройка структуры транспортного сектора в целях обеспечения развития торговли стран Африки с остальными частями мира при наиболее благоприятных условиях для данного континента 5/.

5/ Восьмая общая задача была добавлена Конференцией министров транспорта и связи в 1981 году.

21. В документе E/CN.14/726 - E/CN.14/TRANS/147 было также четко указано (пункт 15), что "в том что касается конкретных видов транспорта (автомобильного, железнодорожного, морского, внутреннего водного, воздушного и т.д.) и связи (телесвязи, радиовещания, телевидения, почтовой связи и т.д.), то эти задачи должны быть отражены в принятой стратегии и конкретных мероприятиях, которые должны впоследующем осуществляться скоординированно в целях достижения поставленных целей. Данная стратегия должна охватывать в каждом из вышеупомянутых подсекторов i) подготовку административно-технических кадров, ii) создание инфраструктуры транспорта и связи, iii) создание национальной промышленности по производству оборудования для транспорта и связи, iv) принятие соответствующих согласованных законодательств, в частности в области международных перевозок, в том числе таких законодательств, которые содействовали бы облегчению пассажирских и грузовых перевозок и охране окружающей среды, v) создание и/или укрепление директивных центров в целях развития транспорта и связи и vi) создание скоординированнного механизма и информационной системы для наблюдения за осуществлением стратегии в различных подсекторах".

22. Очередность выполнения задач Десятилетия определялась следующим образом:

a) i) региональные проекты;

ii) субрегиональные проекты;

iii) национальные проекты, имеющие значения для соответствующего региона или субрегиона;

b) проекты, осуществляемые для наименее развитых, не имеющих выхода к морю, недавно освободившихся, островных и прифронтовых государств;

c) проекты, представляющие интерес для других стран.

23. В документе также отмечалось, что для достижения "регионального международного сотрудничества первоочередное внимание следует уделить, в частности, экономической взаимодополняемости субрегионов в области экономики". Другими словами, авторы проекта стратегии и министры африканских стран, принимавшие ее, изначально предполагали, что Десятилетие явит собой ряд мер и инструментов, направленных на облегчение и развитие международного сотрудничества в области транспорта и связи, и в особенности субрегионального сотрудничества. Далее мы увидим, что в силу тех трудностей, которые возникли при осуществлении программы, Десятилетие лишь отчасти отвечало этим чаяниям.

24. Программа Десятилетия была подразделена на два этапа: 1980-1983 годы (хотя Десятилетие было начато в 1978 г., глобальная стратегия была принята министрами африканских стран лишь в мае 1979 г.) и 1984-1988 годы. Поскольку многие программы, финансируемые как непосредственно правительствами стран Африки, так и за

счет внешних двусторонних и многосторонних источников,уже осуществлялись, было решено, что на первом этапе Десятилетия будет продолжено осуществление уже начатых проектов, уже определенных, но еще не финансируемых проектов и определению новых проектов.

3. Институционные мероприятия по Десятилетию

A. Роль ЭКА

25. ЭКА как ведущему учреждению по Десятилетию было поручено осуществление следующей деятельности (см. глобальную стратегию, пункт 111):

a) координация и осуществление подготовительной деятельности по разработке и завершению подготовки стратегии и программы работы на Десятилетие;

b) координация планирования и разработка отдельных проектов в рамках программы Десятилетия и наблюдение за их осуществлением;

c) оказание помощи Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций в деле мобилизации ресурсов для осуществления программы Десятилетия;

d) наблюдение за действительным осуществлением этих проектов и их оценка за счет назначения учреждений-"исполнителей" как в рамках системы Организации Объединенных Наций, так и вне ее;

e) предоставление на годовой основе докладов Генеральной Ассамблее Организации Объединенных Наций через посредство Экономического и Социального Совета о прогрессе, достигнутом в осуществлении программы Десятилетия.

26. Ответственность за осуществление программы была распределена между Отделом транспорта, связи и туризма ЭКА и Координационной группой Десятилетия, созданной в рамках Отдела на условиях внебюджетного финансирования, в основном за счет ПРООН. На основе приводимых ниже таблиц I и II можно получить некоторое представление о штате и бюджетных ресурсах, выделенных для осуществления Десятилетия. Необходимо отметить, что 12 сотрудников Отдела категории специалистов в основном занимаются осуществлением программы работы Отдела (финансируемого за счет регулярного бюджета Организации Объединенных Наций). Осуществление работы, связанной с Десятилетием, является лишь их дополнительной функцией,и (по их собственным оценкам) они могут уделить ей лишь 30% своего времени. Координационная группа Десятилетия состоит из шести сотрудников категории специалистов, в том числе трех экспертов, финансируемых за счет двусторонних источников. Ввиду той роли, которую призван играть секретариат Десятилетия, может встать вопрос о том, являются ли финансовые и людские ресурсы, предоставленные ЭКА международным сообществом, достаточными и смогла ли ЭКА наиболее оптимально распорядиться ими. ЭКА неоднократно, а ближе к концу первого этапа Десятилетия все чаще указывала, что выделенные ей финансовые и людские ресурсы недостаточны,для того чтобы удовлетворительно выполнить поставленную задачу. Инспектор отмечает, что в действительности предоставленные ЭКА ресурсы не позволяют соответствующим образом выполнить все поставленные задачи.

27. Однако необходимо отметить, что работа секретариата ЭКА затруднялась также ввиду того, что не было занято большое число вакантных должностей внутри Отдела и Координационной группы Десятилетия. На момент подготовки настоящего доклада в Отделе имелось две вакантных должности (начальника группы связи - вакантна с 1983 г., и одна должность С-3), а также две в Координационной группе Десятилетия (должность координатора - уровень 7, вакантна с сентября 1982 г.[6/], и заместителя координатора по связи - уровень 6, вакантна с июня 1984 года). Положение в отношении связи представляется особенно серьезным, поскольку на данный момент в Координационной группе Десятилетия этим вопросом занимается лишь один человек - финансируемый на двусторонней основе эксперт, предоставленный Федеративной Республикой Германии (кроме того, Франция предоставила ЭКА двух экспертов в области железнодорожного транспорта). Секретариат ЭКА сообщил инспектору, что он полностью удовлетворен результатами работы экспертов, предоставленных в его распоряжение правительствами вышеназванных стран. Поэтому предлагается, чтобы другие правительства оказали аналогичную помощь ЭКА в еще не охваченных областях,если у них есть такое желание.

28. Недостатки в работе секретариата ЭКА по найму персонала уже отмечались в другом докладе ОИГ[7/]. Положение, по-видимому, осталось практически неизменным по крайне мере в том, что касается секретариата Десятилетия. ЭКА проинформировала инспектора о том, что недостатки объясняются отсутствием гибкости в нынешней процедуре найма персонала. Ввиду того отрицательного воздействия, которое оказывает данное положение дел, рекомендуется, чтобы Генеральный секретарь и Исполнительный секретарь ЭКА предприняли срочные меры для расширения возможностей ЭКА по набору персонала, с тем чтобы все вакантные должности были заняты в кратчайшие сроки.

29. Возможности работников Отдела и Координационной группы по осуществлению их программы работы также ограничиваются из-за отсутствия необходимого оборудования и поставок, а также ввиду низкого качества тех административных услуг, которые предоставляет секретариат ЭКА в централизованном порядке. Внимание инспектора было обращено на ряд проблем сотрудниками ДТСООНА и ОТС во время поездки в Аддис-Абебу для обсуждения проекта настоящего доклада: имеются трудности с получением разрешения на закупку устройств пословной обработки данных (на которые средства были выделены), что приводит к задержкам при выпуске документа[8/]; отсутствуют соответствующие фотокопировальные машины и не поставляются основные виды канцелярского оборудования; имеются административно-технические препятствия выпуску документов (например, программа второго этапа, составление которой было завершено в марте 1984 г., на январь 1985 г. еще не была отпечатана); существуют трудности, связанные с переводом документов ДТСООНА; отсутствуют соответствующие служебные помещения; административные процедуры носят медленный и негибкий характер.

6/ В настоящее время этот пост временно занимает бывший начальник секции транспорта и туризма.

7/ Доклад об Экономической комиссии для Африки JIU/REP/82/1, пункты 61-82.

8/ Данное разрешение в настоящее время выдано.

ТАБЛИЦА I - ШТАТ СЕКРЕТАРИАТА ДЕСЯТИЛЕТИЯ

	Наименование должностей	*Национальность*	*Пост*
I.	Штат Отдела транспорта, связи и туризма		
1.	Начальник Отдела	Заир	Д-1
	Секция транспорта (финансируется по регулярному бюджету)		
2.	Начальник секции транспорта	Танзания	С-5
3.	Сотрудник, занимающийся экономическими вопросами/морским транспортом	Берег Слоновой Кости	С-4
4.	Сотрудник, занимающийся экономическими вопросами/транспортом	Камерун	С-4
5.	Сотрудник, занимающийся экономическими вопросами/внутренним водным транспортом	Мадагаскар	С-4
6.	Сотрудник, занимающийся экономическими вопросами/смешанными перевозками	Кения	С-4
7.	Сотрудник, занимающийся экономическими вопросами/воздушным транспортом	Мали	С-3
8.	Сотрудник, занимающийся экономическими вопросами/автомагистралями	Бурунди	С-3
9.	Сотрудник, занимающийся экономическими вопросами/портами	СССР	С-4
	Фонды технической помощи Организации Объединенных Наций:		
10.	Региональный консультант/транспорт	Эфиопия	Л-5
	Группа связи (финансируется по регулярному бюджету)		
11.	Сотрудник, занимающийся экономическими вопросами/почтовой связью	Буркина Фасо	С-4
12.	Сотрудник, занимающийся экономическими вопросами/телесвязью	Либерия	С-3
II.	ДТСООНА (финансируется ПРООН)		
1.	Заместитель координатора	Лесото	Л-5
2.	Экспорт по портам	Эфиопия	Л-5
3.	Экспорт, занимающийся финансовым анализом	Эфиопия	Л-2
	Штат ДТСООНА (финансируется за счет двусторонних источников)		
4.	Экспорт по железным дорогам	Франция	Л-5
5.	Экспорт по железным дорогам	Франция	Л-5
6.	Экспорт в области телесвязи	ФРГ	Л-5

III. Вакантные должности

Регулярный бюджет

Начальник группы связи	С-5 (должность вакантна с 1.08.1980 г., в настоящее время передана секции переводов)
Сотрудник, занимающийся экономическими вопросами/железнодорожным транспортом	С-3 (должность вакантна с 1.07.1984 г., в настоящее время передана Отделу природных ресурсов)

ДТСООНА

Координатор	Л-6 (должность вакантна с 1.09.1982 г. и временно занята бывшим начальником секции транспорта)
Заместитель координатора по связи	Л-5/6 (должность вакантна с 1.07.1984 г., в настоящее время осуществляется найм нового сотрудника)

ТАБЛИЦА II

ФОНДЫ ДТСООНА НА 1978-1985 ГОДЫ (в тыс. дол. США)

Источники финансирования	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Всего
Регулярный бюджет ООН	-	-	-	250 600	183 100	384 400	143 300	340 800	1 302 200
ПРООН	248 345	807 802	564 476	558 238	1 418 367	824 232	923 771	731 000	6 076 231
ФРАНЦИЯ	-	-	-	-	1982-1983 123 000		123 000	123 000	369 000
НИДЕРЛАНДЫ	-	-	-	-	1982-1983 73 000		-	-	73 000
ФЕДЕРАТИВНАЯ РЕСПУБЛИКА ГЕРМАНИИ	-	-	-	-	1982-1983 282 150		140 448	140 500	563 098
ВСЕГО									8 383 529

Источник: ЭКА/ОТСТ.

30. Ввиду вышеуказанного инспектор рекомендует, чтобы Исполнительный секретарь провел анализ качества и соответствия услуг, предоставляемых секретариату Десятилетия в централизованном порядке, и применяемых к нему процедур.

31. В то время как недостаток у ЭКА ресурсов, возможно, негативно сказывался на ее возможностях полностью выполнить все задачи, предусматриваемые в соответствии с ее полномочиями ведущего учреждения Десятилетия, проблемы доступа к информации имели куда более серьезные последствия. В различных документах, выпущенных ЭКА о прогрессе, достигнутом на первом этапе Десятилетия, подчеркивалось, что проведение фактической или даже чисто финансовой оценки проектов крайне затруднялось или даже делалось невозможным ввиду отсутствия соответствующей информации. Были испытаны различные методы сбора информации (вопросники, адресованные правительствам, просьбы о назначении правительствами лиц или учреждений, ответственных за связь с секретариатом ЭКА, использование отделений специализированных учреждений на местах и, наконец, предложение об использовании сети представителей ПРООН); однако во всех случаях, очевидно, возникала одна и та же проблема: трудности, с которыми сталкиваются правительства многих африканских стран относительно представления информации об осуществлении проектов. В таких условиях обязанности ЭКА, связанные с "координацией" планирования, осуществлением и оценкой проектов и "наблюдением" за ними, очевидно, не могли быть выполнены.

32. В связи с этим замечанием встает ряд вопросов в отношении концепции Десятилетия и роли секретариата ЭКА по отношению к правительствам. Формулировка полномочий ЭКА (см. пункт 25 выше), как представляется, наводит на мысль о том, что изначально ЭКА должна была играть ведущую роль в осуществлении Десятилетия. Тот факт, что пункт b) четко гласит о том, что секретариат должен принимать участие в планировании и разработке отдельных проектов в рамках Десятилетия, можно вполне реально истолковывать как призыв играть активную роль (переговоры, решение спорных вопросов, отбор проектов, представленных правительствами африканских стран), в частности, в отношении соблюдения первоочередности задач, установленной в глобальной стратегии. Секретариат ЭКА оказался не в состоянии выполнить эту роль. Он неоднократно подчеркивал 9/, что в его задачи не входило обсуждение вопроса об увязанности или интеграции представленных проектов и что у него не было полномочий отказываться от представленных правительствами проектов. Поэтому деятельность ЭКА по координации работы носила несколько пассивный характер; программа первого этапа Десятилетия в таких условиях, как указывалось на парижском совещании за круглым столом 10/, превратилась в "общецелевую программу", состоящую из крайне разнородных проектов, а не в тщательно продуманную, скоординированную и интегрированную программу, как это первоначально предполагалось.

33. Такое положение, по-видимому, определяется многими причинами (провозглашение Десятилетия сопровождалось оптимизмом, у секретариата ЭКА не было опыта в выполнении широких и сложных программ, что связано с осуществлением новых направлений деятельности вне обычных рамок работы Организации Объединенных Наций, роль ЭКА не была четко установлена ввиду того, что она не была четко определена в предоставленных ей полномочиях, секретариат не имел возможности отказываться от проектов, не отвечающих задачам Десятилетия, не ущемляя при этом чувства правительств, отсутствовали ресурсы и т.д.). Тем не менее отрадно отметить, что после проведения

9/ См., например, документ DEC/TRANSCOM/CM/IV/4 (ALT), пункт 3.

10/ См. документ E/ECA/TCD/10, пункт 62.

различных совещаний, на которых критиковалась чрезмерная "застенчивость" секретариата ЭКА по отношению к правительствам африканских стран 11/, он, по-видимому, принял более активную позицию; шагом в этом направлении является его инициатива по представлению менее обширной и более реалистичной "альтернативной программы" второго этапа Десятилетия (см. ниже пункты 83-93).

34. Необходимо также отметить, что иногда представляется сложным проводить различие между теми функциями, которые выполняет ЭКА в качестве Комиссии и в качестве секретариата по отношению к Десятилетию. Тексты документов иногда представляются двусмысленными, и стремление секретариата ЭКА более тактично решать вопросы с правительствами африканских стран, возможно, объясняется ограниченным истолкованием различных документов и резолюций, определяющих роль ЭКА (в частности, резолюции 33/197 Генеральной Ассамблеи). Было бы желательно, чтобы правительства африканских стран и Генеральная Ассамблея, рассмотрев создавшееся положение, сделали бы соответствующие выводы как в отношении нынешнего Десятилетия, так и любых подобных мероприятий в будущем. Пересмотр определения роли секретариата ЭКА все еще может быть полезным в плане достижения максимальной эффективности его работы на втором этапе. Если бы с самого начала перед секретариатом были поставлены четкие конкретные задачи и определены сроки их выполнения, исходя из общих целей Десятилетия, то было бы намного легче избавиться от той двусмысленности, которая до сих пор ограничивает роль секретариата Десятилетия по отношению к правительствам. Хотя Организация Объединенных Наций, естественно, находится в зависимости от пожеланий правительств, Объединенная инспекционная группа считает, что следует поддерживать роль секретариата в плане "выдвижения предложений". Поэтому рекомендуется, чтобы Конференция министров транспорта, связи и планирования африканских стран пересмотрела роль секретариата ЭКА, более четко определив его полномочия и стоящие перед ним задачи. Ниже в пункте 99 приводится соответствующая рекомендация.

B. Роль правительств африканских стран

35. Глобальная стратегия Десятилетия (документы E/CN.14/726, E/CN.14/TRANS/147) предусматривала определенную ответственность правительств африканских стран по осуществлению Десятилетия. Само определение стратегии гласит, что основная задача должна, в частности, состоять в достижении международного сотрудничества между африканскими государствами в области транспорта и связи (см. пункт 12). В отношении механизма выполнения Десятилетия в пункте 20 того же документа рассматриваются лишь меры, принимаемые на субрегиональном и региональном уровнях, поскольку предполагается, что "каждое правительство, несомненно, разработает свои собственные инструменты". И наконец, согласно стратегии ответственность за мобилизацию ресурсов возлагается на государства, и в ней говорится, что мобилизация ресурсов должна быть осуществлена "прежде всего и в основном на национальном уровне" (пункт 23).

36. Если же мы рассмотрим указанные выше три задачи, то мы обнаружим, что некоторый прогресс был достигнут в области международного сотрудничества. С созданием зоны преференциальной торговли на востоке и юге Африки (ЗПТ) и Экономического сообщества центральноафриканских государств осталось лишь шесть государств на севере Африки, не объединенных торговой группировкой. Поскольку эти две группы являются относительно новыми, их влияние на сотрудничество в области транспорта и связи еще не было значительным. Другие субрегиональные группировки, такие как Экономическое сообщество западноафриканских государств (ЭКОВАС), Западноафриканское экономическое сообщество, Конференция по координации развития южной части Африки, Союз реки Мано, Экономическое сообщество стран района Больших озер, Организация по освоению реки Сенегал и другие, достаточно успешно способствовали развитию транспорта и связи в их соответствующих субрегионах.

11/ Конференция министров транспорта и связи африканских стран (Каир, март 1983 г., парижское совещание за круглым столом (июнь 1983 г.), шестое и седьмое совещания Межучрежденческого комитета и т.д.

37. Однако нельзя сказать, чтобы создание национальных механизмов для осуществления Десятилетия шло столь же успешно. Несомненно, правительства продолжали осуществление их проектов; однако эта работа по-прежнему проводится в рамках тех структур и процедур, которые существовали ранее; на национальном уровне не было создано механизмов для наблюдения за прогрессом в осуществлении проектов Десятилетия. Именно в силу отсутствия таких механизмов секретариат ЭКА столкнулся с большими трудностями, пытаясь получить информацию о фактическом положении дел в отношении проектов. Эти трудности рассматриваются в главе III.

C. Роль ПРООН

38. ПРООН значительно способствовала достижению поставленных целей и осуществлению той деятельности, которая связана с Десятилетием, как посредством сотрудничества с ЭКА, так и за счет финансирования отдельных предынвестиционных проектов и оказания технической помощи. ПРООН прямым образом поддерживала координирующую деятельность ЭКА, взяв на себя финансирование координационной группы, созданной в рамках Отдела транспорта, связи и туризма ЭКА, и покрыв расходы по тем исследованиям, которые проводились силами нескольких учреждений еще до разработки глобальной стратегии и программы первого этапа.

39. В качестве составной части своей второй региональной программы для Африки (1982-1986 гг.) ПРООН утвердила сумму в 3,5 млн. дол. США на поддержание и координацию деятельности в рамках Десятилетия. Кроме того, из фондов, предназначаемых для осуществления специальных программ, было выделено 5 млн. дол. США на оказание дальнейшей поддержки деятельности в рамках Десятилетия. Ввиду тех финансовых трудностей, которые в настоящее время испытывает ПРООН, в программу была включена сумма, соответствующая 80% от первоначально выделенной (т.е. 4 млн. дол. США), а затем она была сокращена до 60% от первоначально выделенных 5 млн. дол. США, т.е. до 3 млн. дол. США. Во исполнение решения, принятого Советом управляющих ПРООН в июне 1981 г., Отдел межрегиональных и глобальных проектов достиг в соответствии с межрегиональными ОПЗ договоренности о предоставлении займа на сумму в 2,5 млн. дол. США, который будет использован на поддержание деятельности в рамках Десятилетия. К сожалению, вслед за ограничением ресурсов, используемых для осуществления существующих программ, до 55% от соответствующих ОПЗ, эта сумма была в дальнейшем сокращена до 1,375 млн. дол. США,или до 55% от первоначально выделенной суммы.

40. Несмотря на эти поэтапные сокращения изначально выделявшихся сумм, наибольший объем средств, естественно, был предоставлен ПРООН, что позволило ЭКА создать планово-координационную группу Десятилетия. Однако, инспектор отмечает, что эти сокращения отрицательно сказались на способности ЭКА выполнить весь объем задач, связанных с осуществлением намеченных перед Десятилетием целей. Не являясь непосредственным участников подготовки стратегии, ПРООН регулярно принимала участие в межучрежденческих совещаниях, а ее представители присутствовали на большей части межправительственных совещаний по вопросам Десятилетия. ПРООН еще не осуществляла оценки своего участия в Десятилетии; в настоящее время проводится обсуждение с секретариатом ЭКА вопроса об условиях и сроках проведения такой оценки.

D. Роль специализированных учреждений

41. В соответствии с общей стратегией ЭКА при осуществлении задачи координирования хода осуществления Десятилетия и наблюдения за ним была уполномочена обращаться с призывами о сотрудничестве ко всем заинтересованным организациям Организации Объединенных Наций, ОАЕ и африканским региональным и субрегиональным организациям через посредство Межучрежденческого координационного комитета Десятилетия.

Полномочия комитета определяются в документе по стратегии (E/CN.14/726 - E/CN.14/TRANS/147) не достаточно точно; в нем упоминаются лишь две конкретные задачи: подготовка программ, подлежащих представлению высокопоставленным национальным должностным лицам, а затем и соответствующим министрам, и подготовка докладов, подлежащих представлению Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее. Это крайне широкие полномочия, ставящие перед Координационным комитетом задачу рассмотрения всех направлений деятельности в рамках Десятилетия и, соответственно, проведения оценки еще до представления докладов межправительственным органам.

42. Комитет состоит приблизительно из пятидесяти членов и наблюдателей,представляющих специализированные учреждения системы Организации Объединенных Наций, Всемирный банк, африканские межправительственные организации, занимающиеся вопросами транспорта и связи, и ряд международных организаций, не входящих в систему Организации Объединенных Наций (группу АКТ, Международную дорожную федерацию и т.д.).

43. С начала осуществления Десятилетия Координационный комитет провел семь совещаний. Результатом этих совещаний явилось постепенное создание климата "коллективной ответственности" учреждений в рамках Десятилетия, примером чего является решение совместно планировать распределение средств, выделяемых из региональных фондов ПРООН на осуществление Десятилетия в целях ликвидации ненужной конкуренции между учреждениями относительно распределения таких средств. Через посредство Координационного комитета учреждения также провели важную работу по определению проектов и разработке программы Десятилетия, в частности в том, что касается определения и разработки региональных и субрегиональных проектов. Кроме того, предложения Координационного комитета в отношении региональных программ редко исправлялись министрами африканских стран. В целом можно считать, что проекты, предложенные Координационным комитетом- а планирование и осуществление некоторых из них было начато еще до провозглашения Десятилетия - сформировали основу программы Десятилетия, к которой были добавлены проекты, предложенные правительствами африканских стран (многие из них имеют национальное значение).

44. Совещания Координационного комитета также явились форумом для обсуждения концепции и направленности Десятилетия. Из докладов о работе различных совещаний видно, что учреждения в основном поддерживали ЭКА в осуществлении ею роли ведущего учреждения и даже призывали секретариат играть более значительную роль 12/. Неоднократно Координационный комитет обращал внимание на тот факт, что программа Десятилетия напоминала скорее собрание несвязанных проектов, а не нечто единое целое. Комитет также поддержал подготовленную ЭКА альтернативную программу второго этапа и, стремясь к тому, чтобы была ликвидирована опасность того, что программа станет слишком непоследовательной и растянутой, даже предложил на своем последнем совещании (январь 1984 г.), чтобы министры африканских стран согласились рассматривать ее в качестве "основной" программы второго этапа.

45. Объединенная инспекционная группа обращалась к организациям системы Организации Объединенных Наций с вопросом о том, какова степень их участия в осуществлении Десятилетия. В общем представившие ответ организации, как представляется, соглашались с тем, что ЭКА должна играть роль ведущего учреждения. В то время как некоторые организации (ИМО, ИКАО) принимали непосредственное участие в разработке стратегии, большая же часть из них принимала в лучшем случае лишь косвенное участие.

12/ См. доклады о работе совещаний в Дакаре (1983 г.) и Аддис-Абебе (январь 1984 года).

Некоторые учреждения, в частности МСЭ, сожалеют о том, что Десятилетие превратилось в собрание национальных проектов, по большей части разнородных, и не стало интегрированной программой осуществления конкретных региональных и субрегиональных мероприятий, как это первоначально предполагалось. МСЭ также сожалеет по поводу отсутствия в рамках Десятилетия в целом заданий, определяемых количественными показателями 13/. Также, по-видимому, организации продолжают проводить работу (выполнение проектов, мобилизация средств) в области транспорта и связи, не входящую в рамки Десятилетия, представляющую собой дальнейшее осуществление либо уже ранее начатой деятельности, либо мероприятий, которые по каким-либо причинам не были включены в план действий Десятилетия. В особенности это относится к ЮНЕСКО. Складывается впечатление, что нет особого различия в той работе, которую учреждения проводили до провозглашения Десятилетия и после. На Десятилетие возлагались надежды, в том числе надежды на получение дополнительных финансовых средств, которые не оправдались, и энтузиазм сменился рутиной.

4. Замечания, касающиеся концепции Десятилетия и начала его осуществления

46. В свете тех относительных успехов и неудач, которые отмечались на первом этапе, естественно, возникает следующий вопрос в отношении самого характера Десятилетия: какова была цель данного мероприятия и что оно должно было позволить достичь? По-видимому, в этом смысле было отсутствие некоторой ясности, поскольку деятельность в рамках Десятилетия была направлена одновременно на:

a) с одной стороны, привлечение всеобщего внимания к потребностям Африки в области транспорта и связи и определение различных путей удовлетворения этих потребностей (например, за счет глубоких глобальных и отраслевых исследований, сотрудничества между правительствами в создании соответствующих региональных и субрегиональных институциональных структур, переговоров о заключении конвенций, согласования законодательств, определения видов первоочередных проектов, которые необходимо осуществлять в отношении каждого конкретного вида транспорта или связи, сектора, субрегиона и т.д.);

b) с другой стороны, определение, изыскание средств финансирования и осуществление наиболее возможно широкого круга конкретных проектов; в данном случае успех Десятилетия определяется в большей степени объемом мобилизационных финансовых средств, а не внутренней последовательностью программы.

47. Встает также вопрос о возможном расхождении между, с одной стороны, целями и первоочередными задачами Десятилетия, определенными коллективно правительствами стран Африки, при уделении основного внимания наднациональному сотрудничеству в выполнении региональных и субрегиональных проектов, и, с другой стороны, целями и первоочередными задачами в области транспорта и связи, зафиксированными на национальном уровне в планах развития отдельных государств. На счет данного несоответствия можно отнести:

13/ В начале Десятилетия МСЭ делало некоторые глобальные предложения в отношении сектора телесвязи с указанием заданий на Десятилетие, определяемых количественными показателями (на 100 жителей должен приходиться один телефонный абонент; в сельской местности на 10 тыс. жителей должен приходиться один телефонный переговорный пункт; на 100 жителей должно приходиться 20 радиоприемников).

a) неточность в понимании масштабов Десятилетия - должно ли оно включать все национальные и региональные проекты всех африканских стран в области транспорта и связи или лишь некую часть этих проектов и в таком случае, какую? Дисбаланс в подходах правительств: например, одно правительство представило на первом этапе 58 проектов, в то время как другое - один;

b) отсутствие разграничений между проектами, включенными в Десятилетие, и проектами, принятыми в национальных планах, и во многих случаях отсутствие взаимосвязи: многие национальные проекты, даже те, которые финансируются за счет таких внешних источников, как учреждения Организации Объединенных Наций, не включены в Десятилетие, в то время как другие проекты, включенные в Десятилетие, не значатся в национальных планах.

48. Из подготовительных исследований, проведенных экспертами в отношении различных видов транспорта и связи на основе обследований, проводившихся в большом числе африканских стран, видно, что с самого начала было решено подготовить относительно ограниченную программу Десятилетия. Эта программа основывалась на анализе того положения, которое существовало в тот момент времени, уже осуществлявшихся региональных программ и проектов (крупных африканских автомагистралей, сети ПАНАФТЕЛ и т.д.), а также на новых первоочередных проектах, социально-экономическая обоснованность которых была очевидна. Особый упор был сделан, с одной стороны, на региональные и субрегиональные проекты и проекты, касающиеся стран, не имеющих выхода к морю, и, с другой стороны, на проекты, которые включали такие компоненты, как обучение кадров, ремонт объектов и управление ими. Данный реалистичный подход, по-видимому, в последующем уступил место более обширному. Правительства сочли, что с провозглашением Десятилетия будут получены из внешних источников значительные "новые" финансовые средства, в результате чего количество проектов было увеличено, а в результате была получена программа, в рамках которой стали преобладать национальные проекты.

49. Данная тенденция имела два отрицательных эффекта:

a) она изменила концепцию Десятилетия в том плане, что основной упор был сделан уже не на определении интегрированной программы с взаимосвязанными задачами, а на несколько странном подборе разнородных проектов (одни являлись более оправданными, чем другие);

b) она значительно осложнила положение секретариата ЭКА, который не имел полномочий, а, следовательно, и не мог выступать в качестве арбитра в отношении тех проектов, которые были представлены правительствами африканских стран. В силу ограниченности людских ресурсов секретариат ЭКА, перегруженный различными проектами, не смог справиться с задачами"координации процесса планирования и разработки отдельных проектов в рамках программы Десятилетия и наблюдения за ним" 14/ и тем более "наблюдения за действительным осуществлением проектов и оценки". Это привело к несколько двусмысленному пониманию секретариатом ЭКА его роли в рамках Десятилетия и той "добавочной стоимости", которую он должен был создать (изначально его роль была более активной, затем она была связана лишь с выполнением распоряжений правительств; его деятельность оживилась к концу первого этапа с представлением "альтернативной программы" второго этапа).

14/ Выделено автором.

III. АНАЛИЗ РЕЗУЛЬТАТОВ ПЕРВОГО ЭТАПА

1. Трудности, возникшие при сборе информации и оценке результатов

50. Проведение анализа результатов первого этапа Десятилетия - задача нелегкая отчасти ввиду того, что с самого начала не было установлено каких-либо показателей или количественно определяемых заданий, что позволило бы оценить достигнутый прогресс (за исключением подсектора телесвязи), и отчасти ввиду того, что та информация, которую ЭКА смогла получить от правительств африканских стран и на которой основываются доклады, часто является разрозненной и в целом оставляет желать лучшего. Хотя проведение оценки было одной из задач ЭКА, определявшихся в соответствии с ее полномочиями (см. выше пункт 25(d)), какой-либо глубокой оценки хода осуществления всех проектов и тем более их значения не было проведено ввиду отсутствия соответствующей информации и необходимых ресурсов.

51. Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций на своей сессии в июле 1983 г. выдвинул совершенно четкое требование о том, чтобы на его сессии в июле 1984 г. был представлен доклад об осуществлении проектов первого этапа. ЭКА оказалась не в состоянии подготовить доклад на основе информации, полученной от государств-членов. Поскольку распространение вопросников среди правительств с целью получения данных об освоении финансирования и фактическом осуществлении проектов не дало каких-либо положительных результатов, секретариат ЭКА решил производить сбор информации на местах. Осенью 1984 г. миссии по проведению оценок посетили около 20 африканских стран.

52. Доклад об оценке фактического осуществления первого этапа (1980-1983 гг.) 15/ был представлен на сессии ЭКА в апреле 1985 года. Данный документ был передан инспектору, когда настоящий доклад уже был готов к печати; он содержит информацию о фактическом осуществлении ограниченного числа проектов первого этапа (216 проектов), в отношении которых секретариат ЭКА смог получить надежную информацию. Как указывается в пункте 26 документа, данная оценка является частичной и предварительной: "216 проектов, на которых основывается анализ, не являются действительно репрезентативными в отношении исходной программы первого этапа (в статистическом плане), хотя они и представляют около 40% программы. Поэтому было бы неточным и в достаточной степени опасным экстраполировать данные количественные результаты на весь первый этап". Эту частичную и предварительную оценку (см. пункт 49 (vi)): "анализ и выводы, содержащиеся в настоящем докладе, а также исходная программа являются предварительными, поскольку любая новая информация потребует внесения изменений" - можно рассматривать лишь как введение к глубокой и глобальной оценке всего Десятилетия (первый и второй этапы).

53. Отсутствие эффективного механизма сбора, обработки и анализа информации о положении дел в отношении проектов не может отрицательно не сказываться на Десятилетии и эффективности работы ЭКА в долгосрочном плане. В своем предыдущем докладе об Экономической комиссии для Африки 16/ ОИГ обращала внимание на отсутствие систем наблюдения за работой ЭКА в целом и ее оценки и рекомендовала "срочно создать" при канцелярии Исполнительного секретаря "небольшое подразделение для разработки системы наблюдения и оценки". Еще до недавнего времени эта рекомендация не была выполнена.

15/ Документ E/ECA/CM.11/11 от 8 апреля 1985 года.

16/ JIU/REP/82/1, пункты 43-45, и рекомендация 6(c).

Как представляется, в настоящий момент работе в данном направлении дан скромный старт: в соответствии с резолюцией Конференции министров ЭКА (резолюция 500/XIX) и вслед за перераспределением кадров внутри канцелярии Исполнительного секретаря одному из сотрудников категории С-4 было поручено заниматься вопросами оценки. Учитывая срочный характер необходимости в надлежащей оценке хода осуществления программы Десятилетия (поскольку будущая деятельность ЭКА в области транспорта и связи в рамках второго Десятилетия или любого другого мероприятия зависит от точной оценки результатов Десятилетия),рекомендуется следующее:

a) вышеназванный специалист по оценке, работая в тесном контакте с секретариатом Десятилетия, должен уделить первоочередное внимание разработке методологии и процедуры оценки применительно к потребностям программы Десятилетия;

b) доклад о проблемах, связанных с оценкой программы Десятилетия, подготовленный в консультации с африканскими отраслевыми организациями и организациями системы Организации Объединенных Наций, а также программа работы по глубокой оценке Десятилетия после его завершения должны быть представлены в 1986 году Совещанию министров ЭКА и Конференции министров транспорта и связи (см. также ниже пункт 102);

c) оценка эффективности секретариата Десятилетия как ОТС, так и ДТСООНА должна быть проведена тем же сотрудником и представлена в 1986 г. вышеназванным межправительственным органам. Данное исследование должно содержать оценку потребностей секретариата Десятилетия в людских и иных ресурсах;

d) в возможно кратчайшие сроки одна из существующих вакантных должностей в секретариате Десятилетия должна быть занята специалистом по оценке, которому по необходимости должны оказывать помощь консультанты. Функции данного небольшого подразделения по оценке будут заключаться в основном в осуществлении программы работы, упомянутой выше в(b), и в то же время в обеспечении подготовки регулярных докладов о финансировании и фактическом осуществлении проектов Десятилетия. Правительства африканских стран должны содействовать деятельности данного подразделения, гарантировав ему доступ к информации;

e) по возможности помощь также должна предоставляться правительствам, желающим создать свои собственные механизмы оценки, в особенности в отношении деятельности в области транспорта и связи. Наличие национальных подразделений по оценке значительно облегчит задачу ЭКА по оценке Десятилетия и в более длительной перспективе повысит эффективность деятельности Организации Объединенных Наций в Африке.

2. Количественные данные о проектах первого этапа

54. Недостатком настоящего доклада является та же ограниченность количественных данных об осуществлении проектов Десятилетия, которая сказалась на работе секретариата ЭКА. Та информация, которая имеется в настоящее время и может быть использована при попытке провести общую оценку результатов, является ограниченной и недостаточно надежной:

a) имеющаяся количественная информация о числе проектов и финансовых средствах, полученных в отношении каждого вида транспорта и связи и категории проектов, неоднократно публиковалась;

b) попытки провести качественный анализ касались в основном вопроса о том, в какой степени проекты соответствуют задачам стратегии Десятилетия. Наиболее исчерпывающий (и критический) из всех известных ОИГ анализов содержится в документе, озаглавленном "Оценка осуществления программы первого этапа", который был представлен парижскому совещанию за круглым столом в июне 1983 г. (документ DEC/TRANSCOM/RT/3);

c) о попытке провести анализ фактического осуществления программы упоминалось выше в пункте 52.

55. На основе имеющейся в настоящее время информации была получена следующая таблица, содержащаяся в документе DEC/TRANSCOM/CM/IV/2 (от 23 ноября 1983 г.) и которая дает общее представление о классификации проектов первого этапа по секторам, их оценочной стоимости и полученных финансовых средствах.

ТАБЛИЦА III

Подсекторы	Полная обновленная программа			
	Количество проектов	Оценочная стоимость в тыс. дол. США	Полученные финансовые средства	Финансовые средства в процентном отношении к стоимости
Автомобильный транспорт	224	2 271 073	1 526 731	67
Железнодорожный транспорт	79	5 459 000	2 455 000	45
Воздушный транспорт	201	2 162 943	681 165	31
Морской транспорт	75	1 176 154	388 824	33
Порты	120	2 904 915	1 502 702	52
Внутренний водный транспорт	71	338 232	137 756	41
Смешанные перевозки	9	37 350	700	2
Все проекты в области транспорта	779	14 329 667	6 692 878	47
Телесвязь	90	531 063	164 962	31
Спутниковая связь	2	380	-	-
Радиовещание	115	211 817	50 308	24
Почтовая связь	84	241 553	38 679	16
Подготовка кадров	22	125 804	6 905	5
Все проекты в области связи	312	1 110 617	260 854	23
ОБЩИЙ ИТОГ	1 091	15 440 284	6 953 732	45

56. Программа первого этапа, как показывает вышеприведенная таблица, представляет собой результат ряда поэтапных пересмотров количества проектов начиная с 1979 года. Действительно:

a) в документе по глобальной стратегии упоминается 771 проект (561 в области транспорта и 210 в области связи), причем осуществление 545 могло быть начато незамедлительно (389 в области транспорта и 156 - в области связи), а их общая стоимость составляет 8,85 млрд. дол. США (8,3 млрд. - транспорт, и 0,5 млрд. - связь);

b) когда в сентябре 1982 г. проводилась оценка первого этапа (документ DEC/TRANSCOM/IA/VI/1 (A)), положение было значительно иным: 1 091 проект общей стоимостью в 15,3 млрд. дол. США (771 проект в области транспорта общей стоимостью в 14,3 млрд. дол. США, и 315 проектов в области связи общей стоимостью в 1,04 млрд. дол. США), причем в области транспорта было получено 45,7% необходимых финансовых средств, а в области связи - 6,6%. Поскольку масштабы программы были, очевидно, слишком большими, она была сокращена второй Конференцией министров транспорта и связи следующим образом: 489 проектов стоимостью в 6,9 млрд. дол. США, в том числе 396 в области транспорта (6,8 млрд. дол. США; полученные средства покрывают 84,5% стоимости) и 42 в области связи (69,6 млн. дол. США; полученные средства покрывают 100% стоимости); все остальные проекты были перенесены на второй этап;

c) классификация данной сокращенной программы была также значительно изменена: 388 проектов относились к области транспорта и 254 - к области связи, согласно документу DEC/TRANSCOM/CM/III/1/Corr.1 (март 1983 г.), в сравнении с 401 проектом в области транспорта и 254 в области связи согласно документу TCDC/3/4 (март 1983 г.). Однако далее о сокращенной программе нигде не упоминается, ни в документах, представленных совещанию за круглым столом, ни в документах, представленных Конференции министров в Конакри, поскольку ЭКА принимает за основу упомянутую выше программу, состоящую из 1 091 проекта.

57. Все вышеизложенное позволяет получить представление о тех недостатках, которыми охарактеризовался первый этап, в том числе о попытке искусственно повысить уровень финансирования за счет механизма переноса нефинансируемых проектов на второй этап. Как подчеркивалось самой ЭКА на парижском совещании за круглым столом, программа представляла собой некую общецелевую программу проектов, представленных правительствами и принятых без каких-либо четких обоснований. Программа была поспешно скомпанована и, помимо содержащихся в стратегии критериев установления очередности, не существовало никаких руководящих принципов в отношении принятия проектов, например таких, как принцип определения степени соответствия задачам Десятилетия. В некоторых случаях ЭКА сталкивалась с трудностями даже при определении того, кем проект был представлен (правительствами, региональными органами, международными организациями); действительно, "многие проекты (в особенности в области воздушного транспорта), как представлялось, никем не предлагались..." (DEC/TRANSCOM/RT/3, стр. 6).

58. Вышеприведенная таблица также указывает на те значительные различия, которые существуют между уровнями финансовых средств, полученных для разных подсекторов. Лишь два сектора - автомобильный транспорт и порты - финансируются более, чем на 50%; в случае трех других - железнодорожный, внутренний водный и морской транспорт - было получено более 30% необходимых ресурсов. Поскольку не имеется какой-либо точной или полной информации о потребностях различных стран и о том, что уже было сделано в различных подсекторах, или о том, какая деятельность финансируется африканскими государствами, а какая - за счет внешних

источников вне рамок программы Десятилетия, можно сделать лишь одно замечание: первоочередное внимание уделяется наземному транспорту (а также внутреннему водному транспорту), в то время как минимальное значение придается подсекторам связи.

59. В 1983 г., в конце первого этапа основные средства были получены от правительств африканских стран или выделены ими (75%, по сравнению с 25% средств, полученных из внешних источников). Учитывая, что программа первого этапа предполагает затраты примерно 15 млрд. дол. США, то 25% от полученных 7 млрд. дол. США составляют лишь 1,75 млрд. дол. США.

3. Трудности, связанные с мобилизацией финансовых ресурсов

60. Приведенные выше цифры свидетельствуют о том расхождении, которое существует между надеждами и амбициями, отмечавшимися в момент провозглашения Десятилетия, и реальностью. Провозглашение Десятилетия было основано на двух предпосылках:

a) международное сообщество выделит дополнительные ресурсы (и даже произведет "крупные перечисления в целях оказания помощи") на развитие транспорта и связи в Африке;

b) подобная мобилизация ресурсов позволит заложить фундамент для физической интеграции континента, являющейся необходимым условием развития внутриафриканской торговли и торговли с остальным миром.

61. Опыт первого этапа Десятилетия показал, что эти надежды, как отмечала сама ЭКА (документ DEC/TRANSCOM/CM/IV/2, пункт 5), были "слишком оптимистичными". Широкой поддержки со стороны международного сообщества так и не было получено. Согласно документу, озаглавленному "История вопроса и перспективы Десятилетия" (DEC/TRANSCOM/VOL.II/INF.1, пункт 9), до начала Десятилетия выплаты в виде займов различными многосторонними и двусторонними финансирующими учреждениями покрывали около 20% капиталовложений в сектор транспорта и связи в Африке. На конец 1983 года на долю внешнего финансирования программы Десятилетия в виде займов и субсидий приходилось около 25% всех капиталовложений. Таким образом, положение, по-видимому, значительным образом не изменилось.

62. В ряде документов ЭКА содержится анализ проблем, связанных с мобилизацией ресурсов 17/, и в данном случае будет достаточно напомнить лишь несколько основных моментов. Первым усилием, направленным на получение помощи для программы Десятилетия со стороны международного сообщества, был созыв в ноябре 1979 г. в Нью-Йорке Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций Конференции по взносам. Оценка крайне неудовлетворительных результатов Конференции - официально 12 странами (из которых 11 являлись странами Африки, и одна - Азии) было заявлено о внесении 128 088 дол. США - показала, что данный метод мобилизации капиталов является не самым эффективным. Тогда был испробован другой подход. Конференция министров транспорта, связи и планирования в своей резолюции 391 (XV) обратилась к Исполнительному секретарю ЭКА с просьбой организовать ряд технических консультативных совещаний. Поскольку эти совещания представляли собой новый подход, они также содержали в себе элемент эксперимента.

17/ DEC/TRANSCOM/RT/3, часть III, DEC/TRANSCOM/CM/IV/2, пункты 8 и последующие, DEC/TRANSCOM/CM/IV/4, (ES) и т.д.

63. Четыре таких совещания были проведены во время осуществления первого этапа, а пятое - в марте 1984 г. 18/; в первые два года второго этапа планируется провести еще четыре совещания. На этих совещаниях донорам было предложено заявить об их заинтересованности в представленных проектах. В целом, кредиторы постепенно начали признавать важность таких совещаний и положительно к ним относиться. В результате первых четырех совещаний было получено в общей сложности 940 млн. дол. США. Такого рода диалог между кредиторами и африканскими государствами как метод мобилизации ресурсов, доказал свою относительную эффективность, хотя и встает вопрос о том, являются ли "мобилизованные" совещаниями средства дополнительными ресурсами или же они представляют собой скорее перевод в фонд Десятилетия средств, уже выделенных странами-донорами.

64. Технические консультативные совещания должны были дать более эффективные результаты, чем Конференция по взносам. Хотя они, несомненно, и достигли этой цели, опыт показал, что чем меньше число стран и/или чем ограниченнее количество подсекторов или проектов, тем более успешными оказываются результаты. В ходе осуществления второго этапа на основе данных результатов будут предприняты усилия, направленные на дальнейшее расширение эксперимента посредством организации несколько иных совещаний, которые будут посвящаться либо какому-нибудь транспортному коридору, либо отдельному вопросу, такому, как подготовка кадров в конкретном подсекторе или даже финансирование ряда учебных заведений в одной области.

65. Технические консультативные совещания, однако, не позволили ликвидировать трудности в плане финансирования, и все еще необходим более инициативный подход в целях повышения их эффективности. Например, все еще сохраняются разногласия и недопонимания со стороны правительств африканских стран в отношении тех проектов, которые они предлагают включить в программу Десятилетия. Опыт первого этапа показал, что некоторые правительства стремились выдвигать такие проекты, для осуществления которых они уже в прошлом столкнулись с трудностями в плане получения средств. Как справедливо указывается ЭКА: "Следствием этого явилось то, что крайне часто существовали две параллельные программы на национальном уровне: одна, активно поддерживаемая самими правительствами при проведении переговоров с донорами, и другая, содействовать осуществлению которой в рамках Десятилетия, согласно ожиданиям, должна ЭКА (документ DEC/TRANSOM/CM/IV/4 (ES), пункт 7, сноска 1).

66. Более того, в ходе технических консультативных совещаний выяснилось, что частично помощь доноров на развитие транспорта и связи не охватывала проекты, включенные в программу Десятилетия; таким образом, средства, выделенные на программу Десятилетия, не представляют собой все те ресурсы, которые были

18/ Первое совещание касалось шести западноафриканских стран, и на нем рассматривались два подсектора транспорта и три подсектора связи. На втором совещании рассматривались проекты, относящиеся к одному подсектору транспорта и касающиеся всех стран Африки. На третьем совещании вновь рассматривался лишь один подрегион - в данном случае Центральная Африка - однако, в отличие от первого, на нем рассматривались лишь два вида транспорта. Четвертое совещание напоминало предыдущее, в том плане, что оно было организовано для государств Западной и Центральной Африки и касалось лишь подсектора морских перевозок. На пятом рассматривались автомобильный и морской транспорт и порты стран Северной и Восточной Африки, а также островных стран Индийского океана.

субсидированы на развитие транспорта и связи в Африке[19/]. Технические консультативные совещания и межучрежденческие совещания также продемонстрировали, что финансирующие органы с недоверием относятся к региональным и субрегиональным проектам. Получение субсидий для осуществления этих проектов от многосторонних учреждений представляется делом не слишком сложным: проблемы встают в случае многосторонних программ производства капиталовложений, финансируемых за счет займов, и в отношении которых необходимо получение гарантий. Это может оказываться легким в случае проектов, осуществляемых по инициативе автономных самофинансирующихся и/или неподотчетных предприятий. Однако проблема становится крайне серьезной, когда проект включает совершенно четко различимые национальные компоненты или представляет собой проект, осуществляемый совместно несколькими правительствами и не имеющий контроля над своим бюджетом.

67. Хотя можно предположить, что субсидии облегчают финансирование региональных и субрегиональных проектов, иногда забывается тот факт, что не всегда легко добиться договоренности между странами-бенефициариями, а такая договоренность является необходимым условием принятия странами совместных обязательств и совместного выдвижения ими просьб о предоставлении внешней помощи. Другими словами, правительства африканских стран должны продемонстрировать большую приверженность по отношению к региональным проектам, как на практике, так и в теории. Что касается финансирования многосторонних проектов за счет займов, то никакого окончательного решения еще не было найдено, хотя в настоящее время ЭКА и проводит переговоры с финансирующими учреждениями.

68. ЭКА следует продолжать активный поиск решений проблем финансирования региональных и субрегиональных проектов. Инспектор считает, что финансирование и осуществление региональных проектов требует проявления политической воли со стороны заинтересованных государств. Эта политическая воля может воплотиться:

a) либо в создании автономного органа (такого, как Организация по освоению бассейна реки Сенегал), ответственного за мобилизацию финансовых средств и осуществление проектов, органа, которому государства-члены будут передавать часть своих прерогатив, и который одновременно будет представлять собою институциональную структуру для проведения переговоров по вопросам, переданным ему на рассмотрение;

b) либо же в создании более гибкой структуры, т.е. комитета, в котором будут представлены государства, заинтересованные в данном региональном проекте, и заседания которого будут проводиться по мере необходимости. Комитет будет отражать политическую волю отдельных заинтересованных государств или групп стран и принимать решения по всем вопросам, касающимся мобилизации финансовых средств и осуществления проектов. От ЭКА может потребоваться осуществление функций секретариата такого комитета.

69. Второй вариант имеет то преимущество, что он является менее дорогостоящим и сложным, однако при этом ЭКА должна будет играть более активную роль, делая все необходимое для того, чтобы отдельным государствам или группам стран было проще проявлять свою политическую волю, изучая составление программ по различным национальным разделам проектов, определяя очередность их осуществления на национальном и региональном уровне и учитывая национальные планы и социально-экономическую и географическую направленность проектов. Соответственно, инспектор рекомендует совещанию министров ЭКА и Конференции министров транспорта и связи, чтобы в целях сохранения масштабов работы Отдела транспорта и связи в конце

19/ В ходе первого этапа выплаченные кредиторами суммы на развитие транспорта и связи в Африке составили приблизительно 1 млрд. дол. США, из которых лишь 45% пошли на осуществление Десятилетия. См. документ DEC/TRANSCOM/CM/IV/4 (ALT), пункт 10.

Десятилетия ЭКА было поручено осуществлять функции секретариата комитетов по различным региональным и субрегиональным проектам в координации с заинтересованными субрегиональными организациями и учреждениями Организации Объединенных Наций. Безусловно одно - для осуществления региональных проектов необходимо принятие одного из вариантов, упомянутых в пункте 68. Поскольку финансирование таких проектов обычно осуществляется в большей степени за счет займов, чем субсидий, совершенно необходимо создать такую систему, при которой обязательства по отношению к финансирующей стороне могли бы приниматься от имени суверенных государств.

4. Соблюдение очередностей в рамках Десятилетия

70. Классификация проектов первого этапа в зависимости от очередности их осуществления четко указывает на преобладание национальных проектов. Как уже отмечалось, обновленная программа первого этапа включала 1091 проект. До сих пор более половины из них, а на долю региональных и субрегиональных проектов и национальных проектов, имеющих региональное и субрегиональное значение изначально приходилось 26% 20/ вообще не финансировалось. Количество полностью или частично финансируемых проектов составило 476, из которых 124 (или 26%) являются региональными, субрегиональными или национальными проектами, имеющими субрегиональное значение.

71. ЭКА не было опубликовано какой-либо информации о финансировании в зависимости от первоочередности проектов. Инспектор просил подсчитать, какая доля финансовых средств была выделена на осуществление региональных, субрегиональных и национальных проектов, имеющих субрегиональное значение. Приводимая ниже таблица IV четко показывает, какое расхождение существует между задачами Десятилетия и фактическим выбором проектов правительствами и кредиторами. Почти 90% мобилизованных в рамках Десятилетия ресурсов было использовано на осуществление национальных проектов, в то время как на региональные проекты было выделено 6,2%, субрегиональные проекты - 1,3%, а национальные проекты, имеющие региональное или субрегиональное значение - 3,5%. Неоднократно на совещаниях африканских экспертов и межучрежденческих совещаниях ЭКА указывала на те трудности, которые возникают в отношении финансирования региональных и субрегиональных проектов. Правительства африканских стран и двусторонние кредиторы часто демонстрировали, что они отдают предпочтение национальным проектам, однако Десятилетие было объявлено именно в целях осуществления региональных и субрегиональных проектов, и ЭКА в этом отношении должна играть особенно активную роль.

20/ См. документ DEC/TRANSCOM/RT/3.

ТАБЛИЦА IV

Проекты первого этапа: финансирование в зависимости от очередности
(в млн. дол.США)

	Региональные проекты				Субрегиональные проекты				Национальные проекты, имеющие региональное и субрегиональное значение				Национальные проекты				ВСЕГО		
	Количество	Стоимость	Полученные финансовые средства		Количество	Стоимость	Полученные финансовые средства		Количество	Стоимость	Полученные финансовые средства		Количество	Стоимость	Полученные финансовые средства		Количество	Стоимость	Всего получено финансовых средств
			Из внешних источников	Из местных источников			Из внешних источников	Из местных источников			Из внешних источников	Из местных источников			Из внешних источников	Из местных источников			
Транспорт	43	1 703,18	146,79	178,59	34	135,02	61,99	16,45	11	487,76	86,90	182,40	305	8 539,28	2 128,53	3 141,20	393	10 865,24	5 942,85
Процентная доля полученных финансовых средств			5,8				1,3				4,5				88,7				(100%)
Связь	33	263,60	54,98	5,83	2	1,47	0,50	0,36	1	2,55	-	0,75	47	380,50	150,13	48,72	83	648,12	261,27
Процентная доля полученных финансовых средств			23,3				0,3				0,3				76,1				(100%)
ВСЕГО	76	1 966,78	201,77	184,42	36	136,49	62,49	16,81	12	490,31	86,90	183,15	352	8 919,78	2 278,66	3 189,92	476	11 513,36	6 204,12
Процентная доля полученных финансовых средств			6,2				1,3				3,5				88,1				(100%)

Источник: ЭКА.

5. Результаты осуществления конкретных задач на первом этапе

72. В нижеследующих пунктах делается попытка определить, насколько программа первого этапа в действительности отвечает задачам глобальной стратегии Десятилетия. Основной материал для настоящего раздела доклада был взят из документа DEC/TRANSCOM/RT/3, который был представлен парижскому совещанию за круглым столом и содержит критическую оценку содержания и хода выполнения программы первого этапа 21/. Это, по-видимому, единственный документ ЭКА, в котором анализируются проекты первого этапа не только с точки зрения отдельных видов транспорта и связи, но и исходя из конкретных задач. Его критический и самокритический тон приятно контрастирует с обычно несколько возвышенным тоном документов, представляемых ЭКА различным межправительственным органам, осуществляющим наблюдение за прогрессом в выполнении Десятилетия. Поэтому можно лишь сожалеть, что секретариат ЭКА не счел нужным официально представить данный документ (при чтении которого любой человек, имеющий отношение к Десятилетию, может лишь обогатить свои знания) на рассмотрение государств-членов. Мы надеемся, что будущие доклады ЭКА по оценке заимствуют тон данного документа.

A. Содействие интеграции инфраструктур транспорта и связи в целях расширения торговли внутри Африки

73. Это, очевидно, наиболее важная задача Десятилетия, и теоретически можно было ожидать, что программа будет включать значительную долю региональных и субрегиональных проектов. Однако анализ содержания программы показывает, что она не отражает обеспокоенности министров транспорта, связи и планирования африканских стран. Это может объясняться тем фактом, что при провозглашении Десятилетия правительства африканских стран выражали чувства оптимизма и надежды в том плане, что Десятилетие явится катализатором мобилизации международной поддержки всех проектов, в отношении финансирования которых сами страны столкнулись с трудностями. Естественно, правительства усмотрели возможность протолкнуть в первую очередь свои национальные проекты, а не региональные или субрегиональные. "Анализ характера региональных и субрегиональных проектов раскрывает, что большая часть из них состояла из прединвестиционных проектов и исследований путей решения общих проблем и лишь незначительная часть представляла собой капитальные проекты. В области транспорта наиболее важным инвестиционным проектом была система африканских автомагистралей, решение о создании которой было принято еще до провозглашения Десятилетия". С другой стороны, некоторый значительный прогресс был достигнут в создании институциональной структуры (например, в частности, "компетентных органов" для автомагистралей Лагос - Момбаса и Каир - Габороне). Таким образом, можно отметить, что, хотя в глобальной стратегии указывалось на необходимость развития транспортной системы в Африке с учетом конечной цели фактической интеграции континента, прогресс в этом отношении на первом этапе Десятилетия был крайне медленным. И большая часть проектов не только не отражала этой обеспокоенности, но даже в тех случаях, когда такие проекты существовали, особого прогресса в их осуществлении не было достигнуто.

B. Координация различных транспортных систем в целях повышения их эффективности

74. Согласно документу DEC/TRANSCOM/RT/3, эта задача не была отражена в континентальном проекте первого этапа. Однако на второй этап планируется принятие нескольких проектов. Тем не менее перспективы субрегионального сотрудничества (ЭКОВАС, ЗАЭС, южная часть Африки) представляются более обнадеживающими.

21/ Те части нижеследующего текста, которые заключены в кавычки, взяты из документа DEC/TRANSCOM/RT/3, стр. 9-14.

C. Ликвидация изолированности стран и районов, не имеющих выхода к морю

75. В этой области был достигнут некоторый прогресс, хотя большая часть проектов является результатом деятельности, проводившейся еще до провозглашения Десятилетия (например, программа ЮНКТАД для стран, не имеющих выхода к морю, была направлена на расширение сотрудничества между странами, не имеющими выхода к морю, и соседними транзитными странами).

D. Согласование национальных правил и снижение естественных и искусственных препятствий в целях облегчения грузовых и пассажирских перевозок

76. Было положено "скромное начало" деятельности в области согласования национальных правил. Ведутся переговоры по ряду конвенций (например, протоколу ЭКОВАС, касающемуся страхования механических транспортных средств, создания межгосударственных комиссий по сокращению искусственных препятствий и т.д.).

E. Поощрение более широкого использования местных людских и материальных ресурсов, стандартизации сетей и оборудования, проведения исследований и распространение технологий, разработанных с учетом условий Африки в области строительства инфраструктуры транспорта и связи

77. Что касается первого элемента данной задачи, а именно "использования местных людских и материальных ресурсов", то достаточный прогресс был достигнут в области создания и развития многонациональных учебных центров. Однако их работа часто затрудняется ввиду отсутствия средств. Как представляется, в области "стандартизации сетей" и "исследований" финансировалась лишь крайне незначительная часть проектов.

F. Развитие в Африке промышленности по выпуску оборудования для транспорта и связи

78. В этой области не произошло никаких изменений, если не считать проект Западноафриканского экономического сообщества (ЗАЭС), касающийся производства железнодорожных вагонов.

G. Мобилизация технических и финансовых ресурсов и т.д.

79. Этот аспект уже рассматривался выше в пунктах 60-69.

H. Перестройка структуры транспортного сектора в целях обеспечения наиболее благоприятных условий для торговли Африки с остальными районами мира

80. Это была восьмая задача, добавленная Конференцией министров в 1981 г. и в отношени которой не существует еще ни одного проекта.

81. В заключении документа говорится: "Очевидно, ... что лишь незначительная часть проектов, выполненных на первом этапе, отражала конкретные задачи глобальной стратегии". Действительно, поскольку программа была составлена несколько поспешно, большая часть проектов, включая еще до этого не существовавшие, планировалась без какой-либо увязки с задачами Десятилетия. Более того, поскольку не было установлено каких-либо принципов в отношении принятия проектов, ЭКА было сложно отклонять конкретные проекты на том основании, что они не соответствуют стратегии.

6. Результаты, полученные в отношении конкретных видов транспорта и связи

82. Как отмечалось выше в пунктах 50 и 52, глубокая оценка проекта Десятилетия еще не осуществлялась. Ввиду отсутствия новой информации не представлялось возможным дать исчерпывающее изложение результатов Десятилетия по отдельным видам транспорта и связи. ЭКА ограничилась подбором данных о финансировании проектов, касающихся отдельных видов транспорта и связи, которые приводятся в документах DEC/TRANSCOM/C/III/1, A/38/263 и DEC/TRANSCOM/RT/3, и представлением данных о фактическом осуществлении части проектов первого этапа (документ E/ECA/CM.11/11). Ввиду отсутствия более подробного анализа читателю предлагается лишь обратиться к данным документам.

IV. ПОДГОТОВКА ПРОГРАММЫ ВТОРОГО ЭТАПА

83. Как было показано в предыдущих главах, осуществление первого этапа Десятилетия было серьезно осложнено в силу целого ряда возникших трудностей: концептуального характера (отсутствие четкости в формулировке программы), институционального характера (роль ЭКА, отсутствие критериев для определения допустимости проектов), финансового и практического характера (например, трудности, связанные с получением информации от правительств африканских стран об осуществлении проектов). В последующих пунктах будет сделана попытка определить, был ли начат второй этап Десятилетия при более благоприятных условиях.

84. Первое требование относительно составления программы второго этапа состояло в определении тех проектов, которые правительства хотели бы осуществить в период 1984-1988 годов. Эта значительная работа приобретала большое значение и в силу того факта, что на первом этапе большое число проектов не финансировалось и поэтому не осуществлялось. Все новые проекты, а также проекты, перенесенные с первого этапа на второй, сформировали программу, состоящую из 1 333 проектов общей стоимостью в 32 млрд. дол. США. На своем совещании, предшествовавшем третьей Конференции министров транспорта, связи и планирования африканских стран, эксперты, изучив проект программы, пришли к мнению, что в свете того опыта, который был накоплен в ходе первого этапа, а также с учетом международного экономического положения, проект программы представляется слишком широким и дорогостоящим и поэтому он должен быть сокращен до более реального уровня.

85. Третья Конференция министров транспорта, связи и планирования, состоявшаяся в марте 1983 г. в Каире, приняла следующие конкретные принципы, которыми следует руководствоваться в целях сокращения программы второго этапа (резолюции ECA/UNTACDA/Res.83/23 и Res.83/24):

a) сохранение глобальной стратегии и задач, принятых в 1979 году;

b) сохранение очередности осуществления программы;

c) сохранение уже начатых проектов и их включение в программу второго этапа;

d) включение в программу проектов, в отношении которых имеется анализ экономической целесообразности и которые включены в национальные планы, а также связаны с осуществлением глобальных задач;

e) исключение, как правило, проектов, в отношении которых не имеется анализа экономической целесообразности и которые все еще находятся на стадии разработки; однако следует обращать внимание на то, чтобы проекты, связанные с осуществлением глобальных задач Десятилетия, не исключались бесконтрольно;

f) проект, не включенный в национальный план представляющей его страны, не должен входить в программу;

g) работа различных видов транспорта и связи должна эффективно координироваться и интегрироваться;

h) особый упор должен делаться на поддержание и сохранение существующих фондов;

i) должны четко указываться размеры финансирования за счет местных и иностранных источников;

j) проекты следует подразделять на группы и классифицировать таким образом, чтобы это облегчало интеграцию деятельности в различных подсекторах и способствовало большей взаимосвязанности программы развития транспорта и связи в Африке.

86. Третья Конференция министров африканских стран также утвердила предложение ЭКА провести в Париже в сотрудничестве с правительством Франции совещание за круглым столом, на котором присутствовали бы в равной степени африканские и неафриканские эксперты в целях проведения критического анализа опыта, накопленного в ходе осуществления первого этапа, и определения того, может ли проект программы второго этапа быть выполнен в большим успехом. Парижское совещание за круглым столом, состоявшееся 21-24 июня, выдвинуло рекомендации в отношении того, как следует наилучшим образом представить программу, и те основные проблемы, которые требуют немедленного решения. Были сделаны следующие основные рекомендации:

a) программы, касающиеся ремонта и восстановления объектов, а также обучения кадров следует на всех уровнях классифицировать отдельно и придавать им первоочередную важность;

b) важно, чтобы субрегиональные проекты второго этапа предусматривали развитие отраслей промышленности, входящих в инфраструктуру транспортной системы;

c) в целях получения более взаимосвязанной программы предлагается не ограничиваться представлением проектов по отдельным видам транспорта и связи. Проекты должны быть настолько взаимосвязанными, чтобы они образовывали целые субрегиональные системы транспорта или связи (например, классификация по транспортным коридорам);

d) поскольку транспорт является основой интегрированного развития Африки, коридоры следует определять исходя из направлений развития сельского хозяйства и промышленности;

e) должны быть определены фактическая очередность и сроки (исключая проекты, касающиеся ремонта объектов и обучения кадров);

f) ЭКА не следует рассматривать Десятилетие транспорта и связи изолированно от Десятилетия промышленного развития и Продовольственного плана Африки;

g) второй этап Десятилетия следует рассматривать лишь как одну из ступеней процесса долгосрочного планирования перестройки системы транспорта в Африке;

h) искусственные барьеры между соседними странами следует постепенно ликвидировать, поскольку они препятствуют полному использованию существующих ресурсов.

87. Таким образом, правительства африканских стран и участники совещания за круглым столом придали работе ЭКА реалистичную направленность. Необходимо добавить, что роль ЭКА также резко критиковалась на совещаниях Межучрежденческого комитета и правительственных экспертов в январе 1983 года. Эта критика, объектом которой в основном являлась робость ЭКА по отношению к проектам, представляемым правительствами, была направлена на то, чтобы секретариат ЭКА играл более активную и динамичную роль по обеспечению того, что программа второго этапа была минимально взаимосвязанной и реалистичной.

88. Так возникла идея представления Конференции министров в Конакри (февраль 1984 г.) двух программ:

a) программы, составленной на основе руководящих принципов, сформулированных на Конференции министров в Каире (документ DEC/TRANSCOM/CM/IV/4 (T) и (C), общая стоимость проектов которой составляет почти 24 млрд. дол. США; и

b) "альтернативной" программы, значительно сокращенной за счет применения предложенных ЭКА дополнительных критериев в отношении отбора проектов (969 проектов общей стоимостью в 16,6 млрд. дол. США). Критерии, использованные ЭКА, приводятся в документе DEC/TRANSCOM/CM/IV/4-(ES).

89. Альтернативная программа была одобрена на совещании Межучрежденческого координационного комитета, состоявшегося до Конференции министров в Конакри, и было даже предложено рассматривать ее в качестве "основной" программы второго этапа. Конференция министров положительно отнеслась к данному предложению, хотя она и внесла в программу ряд добавлений и изменений.

90. Основной особенностью той формы, в которой была представлена программа, является то, что проекты, касающиеся ремонта и восстановления объектов и обучения кадров, рассматриваются как первоочередные. Кроме того, проекты подразделяются на группы в зависимости от направлений деятельности и той части транспортной цепи или единой сети связи, которой они касаются, а не по видам транспорта и связи. Данная новая форма позволяет определять, образуют ли предложенные проекты единое целое, в то время, как проекты первого этапа классифицировались по видам транспорта и связи и представлялись в виде перечня.

91. Следует также упомянуть еще две новые черты программы второго этапа, принятой Конференцией министров транспорта в Конакри:

a) фактор времени, до сих пор почти полностью игнорировавшийся: некоторые долгосрочные и/или крайне дорогостоящие проекты могут осуществляться в несколько этапов; аналогично некоторые проекты не являются настолько срочными, чтобы их осуществление было необходимо завершить к декабрю 1988 г., т.е. к концу Десятилетия. В этих условиях альтернативная программа рассматривалась как краткосрочная программа, которая должна финансироваться в первую очередь в ходе непосредственно второго этапа Десятилетия; последующие этапы осуществления крайне дорогостоящих и/или долгосрочных проектов, а также несрочных проектов, таким образом, представляют собой начало средне- и долгосрочной программы, осуществление которой может быть начато после 1988 года;

b) что касается критериев выбора, то была принята во внимание очередность, установленная на совещаниях в Каире и Париже: таким образом, была установлена связь между всеми проектами, касающимися ремонта и восстановления объектов, обучения кадров и оказания технической помощи. Что касается транзитных коридоров,

то проекты отбирались таким образом, чтобы снизить конкуренцию между различными видами транспорта и связи вдоль одного и того же коридора. Региональные и субрегиональные проекты включаются в окончательную программу лишь в случае их поддержки, по крайне мере, двумя заинтересованными государствами-членами. Проекты первого этапа, до сих пор не получившие финансовой поддержки как за счет внутренних, так и внешних источников, на второй этап не переносились, однако они были включены в средне- и долгосрочную программу; это относится и к национальным проектам (за исключением тех, которые касаются исследований, обучения кадров, оказания технической помощи, восстановления и ремонта объектов, а также проектов наименее развитых стран), не получившим никакой финансовой поддержки, в том числе и на местах.

92. Проекты программы второго этапа Десятилетия, указываемые в документе, принятом Конференцией министров (документ E/ECA/CM.10/18), были подразделены на пять функциональных категорий: проекты по восстановлению и ремонту объектов, проекты по обучению кадров и оказанию технической помощи, проекты по созданию связей в целях межгосударственной интеграции (транзитные коридоры, трансафриканские автомагистрали и подъездные дороги, межгосударственная воздушная связь), региональные и субрегиональные проекты и чисто национальные проекты. Большое значение придавалось восстановлению и ремонту объектов, а также обучению кадров и оказанию технической помощи. Такая форма представления проектов полностью отличается от той, которая была использована на первом этапе. Проекты представляются с большим учетом тех задач, на решение которых они направлены, а также их взаимосвязи. В нижеследующей таблице приводится общая картина программы второго этапа. Она включает 1 054 проекта, общей стоимостью в 18,4 млрд. дол. США. На сектор транспорта приходится 582 проекта, общей стоимостью в 14,4 млрд. дол. США, и на сектор связи - 472 проекта, общей стоимостью в 3,9 млрд.дол. США.

Тип проектов	Количество проектов	Общая стоимость (в млн. дол..США)
Ремонт и восстановление объектов	133	3 070,05
Обучение кадров и предоставление технической помощи	71	296,32
Создание межгосударственных связей	204	4 098,25
Региональные и субрегиональные проекты	34	756,04
Первоочередные национальные проекты	140	6 245,26
Всего по сектору транспорта	582	14 465,92
Ремонт и восстановление объектов	26	129,22
Обучение кадров и предоставление технической помощи	76	278,51
Другие региональные проекты	95	675,89
Другие первоочередные национальные проекты	275	2 847,57
Всего по сектору связи	472	3 931,19
Общий итог	1 054	18 397,11

93. Как признается самой ЭКА, "программа второго этапа была подготовлена при более благоприятных условиях, чем программа первого этапа: ЭКА имела в своем распоряжении больше времени и использовала опыт, накопленный в ходе первого этапа" 22/. Следует признать, что программа имеет более совершенную взаимосвязанную форму, что само по себе является результатом принятия секретариатом ЭКА более динамичного подхода. Однако еще рано говорить о том, является ли данная более логичная форма в равной степени реалистичной с точки зрения перспектив финансирования и осуществления проектов.

V. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Выводы

94. При отсутствии какой-либо серьезной оценки хода осуществления программы и значения составляющих ее проектов любая оценка Десятилетия будет иметь не только приблизительный, но и субъективный характер. Парижское совещание за круглым столом, в частности, поставило вопрос о том, происходило ли развитие транспорта и связи в Африке начиная с 1978 г. и способствовало ли Десятилетие такому развитию. Играло ли оно стимулирующую роль или же лишь сформировало рамки для той деятельности, которая осуществлялась бы в любом случае? Соизмеримы ли произведенные затраты - а они представляются крайне значительными 23/ - с теми выгодами, которые должны быть получены африканскими государствами? Существуют ли необходимые условия, в плане финансовых средств и политического климата, для действительного выполнения задач Десятилетия? Таковы лишь отдельные вопросы, которые можно задать относительно прогресса в осуществлении Десятилетия.

95. Осуществление первого этапа проекта продемонстрировало, что достижения далеко не соответствуют тем надеждам, которые связывались с Десятилетием. Очевидно, возникшие проблемы отчасти объясняются сложившимся международным экономическим положением, в силу которого оказалось невозможным мобилизовать требуемые финансовые средства. Однако в некоторой степени отсутствие успеха на первом этапе также объясняется недостатками организационного характера ввиду отсутствия опыта, в частности, в том, что касается роли и динамичности характера работы ЭКА. Эти недостатки были частично исправлены к концу первого этапа, и подготовка программы второго этапа осуществлялась при более благоприятных условиях.

96. Некоторый прогресс был достигнут и в плане концепции, например, в программе второго этапа была признана особая важность восстановления существующих объектов инфраструктуры, их ремонта и обучения кадров, в то время как в начале Десятилетия предпочтение отдавалось созданию новых объектов инфраструктуры; с другой стороны, проекты были представлены более взаимосвязанно - проекты в области транспорта распределяются по коридорам, а в области связи - по единым сетям. Однако в плане

22/ Документ E/ECA/CM.10/18, стр. 1.

23/ Прямые затраты координационной группы Десятилетия (ДТСООНА) - оплата персонала, миссий, консультантов, перевода и воспроизведения документов, проезда и т.д. - за период с 1978 г. могут быть оценены по крайней мере в 8,4 млн. дол. США. Никакие цифры о косвенных затратах, связанных с деятельностью африканских государств, кредитных учреждений или организаций системы Организации Объединенных Наций ни разу не указывались, однако они также должны быть значительными.

внутренней организации ЭКА все еще сохраняются серьезные недостатки (см. выше пункты 29-31), и с учетом того скромного успеха, который был достигнут до сих пор в осуществлении крупномасштабных региональных и субрегиональных проектов, являющихся смыслом всего Десятилетия, прежде всего напрашивается неизбежный вывод о том, что различные секторы - правительства, организации системы Организации Объединенных Наций, кредиторы - еще не были в состоянии выделить необходимые ресурсы для осуществления обширных задач Десятилетия.

97. Инспектор считает, что можно было бы рассмотреть несколько иной подход в отличие от того, который был до сих пор принят:

a) сосредоточить предпринимаемые в рамках Десятилетия усилия на том, чтобы во всем мире были шире осознаны потребности Африки в области транспорта и связи, и попытаться четко определить эти потребности, а не уделять основное внимание финансированию крайне разнородного собрания отдельных проектов. Например, усилия могут быть сосредоточены на:

i) подготовке глубоких всеобъемлющих или отраслевых исследований потребностей и возможных путей их удовлетворения (в том числе на разработке измеримых субрегиональных и национальных задач в целях более точной оценки достигнутого прогресса);

ii) создании институциональных структур для содействия сотрудничеству между правительствами в области транспорта и связи на уровне континента,и в особенности регионов и субрегионов, в тех случаях, когда такое сотрудничество крайне необходимо;

iii) планировании и осуществлении такой деятельности, которая не связана с крупными капиталовложениями, но тем не менее является важной для создания и оптимального использования объектов инфраструктуры, а также установления духа сотрудничества между государствами: переговоры и принятие конвенций (таких, как кодекс африканских автомагистралей, конвенция МДП, "Пятая свобода" и т.д.), согласование законодательств и правил (например, относящихся к физическим стандартам на объекты инфраструктуры, стандартам, касающимся транзита и обеспечения безопасности, таможенных правил и т.д.).

b) активизировать роль секретариата ЭКА по определению и осуществлению региональных и субрегиональных проектов и исключению проектов, носящих чисто функциональный характер (независимо от средств финансирования). Предложения, сделанные рядом участников совещания за круглым столом о перечислении национальных проектов в отдельном документе, представляющем собой некий "сборник" всех видов деятельности в области транспорта и связи в Африке, также имеют определенное значение 24/. Роль ЭКА определялась бы намного более четко, если бы она ограничивалась выдвижением и планированием региональных и субрегиональных проектов, решением спорных вопросов и мобилизацией средств. Тогда ЭКА также было бы проще провести оценку результатов Десятилетия.

24/ Издание документа, в котором представлялись бы все проекты африканских стран, включенные или невключенные в программу Десятилетия, было бы крайне целесообразным.

98. Инспектор считает, что роль ЭКА следует пересмотреть, с тем чтобы в будущем ее деятельность в области транспорта и связи была более эффективной. Следующая цитата, взятая из краткого отчета об обсуждениях на совещании за круглым столом, дает некоторое представление о тех критических замечаниях, которые были сделаны в отношении ее роли: "Большое число участников предлагали, чтобы ЭКА играла более активную роль в плане планирования и решения спорных вопросов. Была упомянута ее функция осуществлять политический арбитраж, необходимость в контактах с лицами, осуществляющими планирование на национальном уровне, и с финансовыми институтами. Была упомянута задача координации деятельности региональных организаций. Один из участников также отметил, что в ЭКА работают эксперты, способные разрабатывать региональные проекты, подготовить ряд региональных проектов в области транспорта или проектов оказания технической помощи. Почти единогласно высказывалось мнение, что Экономическая комиссия для Африки должна играть важную роль в данном процессе планирования на уровне континента. В заключение участники выразили надежду, что ЭКА с успехом сможет начать такой диалог, который позволит гарантировать финансирование проектов в среднесрочном плане и повысить рациональность планирования, даже если и следует осознать тот факт, что такое планирование и такая рациональность будут достигнуты лишь постепенно, в результате проб и ошибок" (документ E/ECA/TCD/10, пункт 158).

99. Инспектор согласен с данными замечаниями. Он считает, что для того, чтобы предпринимавшиеся до сих пор в рамках Десятилетия усилия дали наибольший результат, следует пересмотреть определение роли ЭКА. Как указывалось выше в пункте 34, рекомендуется, чтобы Конференция министров транспорта и связи пересмотрела полномочия ЭКА и более четко определила круг ее ведения. Исходя из его четко определенных полномочий, секретариату ЭКА можно поручить в консультациях с африканскими региональными и субрегиональными организациями, а также заинтересованными учреждениями системы Организации Объединенных Наций:

a) определить на основе специальных исследований основные межгосударственные проекты, соответствующие общим задачам Десятилетия, а также содействовать ведению переговоров между государствами в целях одобрения исследований и принятия необходимых последующих решений;

b) обеспечить, чтобы проекты, предлагаемые правительствами, соответствовали задачам Десятилетия, и, при необходимости, начать переговоры с правительствами;

c) организовать деятельность по мобилизации средств на основе перечня основных проектов регионального и, в частности, субрегионального значения и общепризнанной очередности их осуществления;

d) оказать поддержку различным африканским субрегиональным орагнизациям, а также помощь им в деле координации их программ в области транспорта и связи;

e) изыскать правовую основу финансирования и осуществления межгосударственных проектов (создание "компетентных органов", с тем чтобы просьбы о финансировании, представляемые отдельными странами, включались в планы и координировать - см. также выше пункты 68 и 69).

100. Поскольку Конференция министров транспорта и связи на своем четвертом совещании в Конакри (февраль 1984 г.) одобрила идею второго Десятилетия (резолюция 7), необходимо продумать вопрос и о том, какую роль будет призвана играть ЭКА после 1988 года Несмотря на неудачи в осуществлении Десятилетия и на его собственные недостатки,

оно позволило создать и начать стабильно использовать в рамках ЭКА механизм и инструмент сотрудничества. Десятилетие придало импульс сотрудничеству между африканскими государствами в области транспорта и связи, хотя достигнутые результаты и не соответствуют первоначально выдвигавшимся обширным задачам. Важно сохранить достигнутые масштабы деятельности либо в рамках "обычной" работы ЭКА, либо в рамках второго Десятилетия. Ввиду того, что потребности африканских стран являются крайне широкими, может оказаться, что и второе Десятилетие не будет достаточным для решения всех проблем в области транспорта и связи. В действительности же стоит вопрос о создании основы для дальнейшего сотрудничества между африканскими странами в данных двух областях. Вполне естественно, что форумом такого сотрудничества должен служить Отдел транспорта, связи и туризма ЭКА, чья деятельность, несомненно, должна соответствовать тем директивам, которые принимаются на периодических совещаниях Конференции министров транспорта, связи и планирования.

101. Соответственно рекомендуется, чтобы секретариат ЭКА подготовил в консультации с региональными и субрегиональными организациями и учреждениями системы Организации Объединенных Наций к предстоящему совещанию Конференции министров транспорта, связи и планирования проект средне- и долгосрочного плана, в котором четко определялась бы его роль в проведении исследований и разработке концепций, мобилизации средств, осуществлении наблюдений, проведении оценок и т.д., а также деятельность различных заинтересованных сторон по окончании Десятилетия. План должен быть разработан с учетом тех уроков, которые были извлечены при ориентации программы второго этапа, а также в нем следует сохранить достижения концептуального характера (признание первоочередной важности восстановления объектов, их ремонта, обучения кадров, представления проектов по коридорам и т.д.) и уделить особое внимание восьмой задаче Десятилетия (перестройка структуры транспортного сектора для обеспечения того, чтобы торговля африканских стран с остальными районами мира осуществлялась при наиболее благоприятных условиях), выполнение которой еще не было начато. Документ затем должен быть направлен межправительственным органам, входящим в ЭКА, Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее и, в случае его одобрения, сформировать своего рода рамки или план создания структуры сотрудничества между африканскими странами.

102. Учитывая тот факт, что прежде чем начинать какой-либо новый вид деятельности, важно дать глубокую оценку выполнению и значению Десятилетия в целом, инспектор рекомендует установить двухлетний "период изучения и анализа" (1989-1990 гг.) в целях подготовки глубокой оценки и ее обсуждения Межучрежденческим комитетом, соответствующими африканскими межправительственными организациями, Экономическим и Социальным Советом и Генеральной Ассамблеей. Оценка должна быть проведена в секретариате ЭКА междисциплинарной группой, в работе которой при необходимости будут участвовать африканские отраслевые учреждения, учреждения системы Организации Объединенных Наций, ПРООН и Всемирный банк. Для надлежащего проведения работы особенно было бы желательно выделение ПРООН и Всемирным банком специалистов по вопросам оценки; каждая отраслевая или финансирующая организация также имеет возможность для оценки своего вклада в Десятилетие. Таким образом, окончательное решение о возможном провозглашении второго Десятилетия будет принято межправительственными орагнизациями после рассмотрения двух основных документов: средне- и долгосрочного плана, рекомендованного в пункте 101 выше, и глубокой оценки нынешнего Десятилетия.

103. Как упоминалось в начале настоящего доклада, именно в силу того значения, которое имеют транспорт и связь для экономического и социального развития Африки - континента, включающего большую часть наименее разбитых стран и чья инфраструктура является наименее развитой в мире, - Генеральная Ассамблея с самого начала обращалась к международному сообществу (ко всем возможным источникам финансирования, правительствам государств-членов) с настоятельными призывами внести вклад в финансирование проектов Десятилетия. Международное сообщество лишь частично прореагировало на эти призывы. Инспектор считает, что совершенствование концепции программы второго этапа и предстоящая подготовка средне- и долгосрочного плана наряду с ожидаемым ростом эффективности секретариата ЭКА в результате осуществления принятых или планируемых и упоминаемых выше мер позволяют ожидать более "щедрого" отклика со стороны доноров и государств-членов по отношению к проекту Десятилетия.

104. В целях облегчения мобилизации возможных ресурсов инспектор рекомендует, чтобы:

a) секретариат ЭКА разработал совместно с финансирующими учреждениями стандартную форму и руководящие принципы в отношении представления проектов с учетом конкретных потребностей каждого финансирующего учреждения в целях их согласования и облегчения и ускорения хода ведения переговоров между африканскими государствами и финансирующими учреждениями;

b) секретариат ЭКА содействовал контактам между государствами и финансовыми учреждениями, заинтересованными в конкретном проекте, с тем чтобы государство, выдвигающее проект, давало свое согласие на участие финансирующего учреждения в разработке формулировки проекта, что ускоряло бы процесс мобилизации финансовых средств.

2. Уроки, которые следует извлечь из Десятилетия

A. Сотрудничество и обмен опытом между региональными экономическими комиссиями

105. В настоящее время, несмотря на отдельные контакты между директорами отделов транспорта и связи региональных экономических комиссий, не существует ни средств, ни институциональной структуры для целенаправленного сотрудничества между секретариатами комиссий. Инспектор считает, что данное положение следует изменить; поэтому он рекомендует, чтобы вопрос об обмене опытом между региональными экономическими комиссиями в области транспорта и связи, координации их деятельности и технической взаимопомощи был включен в повестку дня одного из следующих совещаний АКК, с тем чтобы в возможно кратчайшие сроки была создана соответствующая институциональная структура (возможно, в рамках периодических совещаний исполнительных секретарей).

B. Взаимосвязь с Десятилетием транспорта и связи в Азии и Тихом океане (1985-1994)

106. Проект настоящего доклада был направлен секретариату Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) в тот момент, когда Комиссия готовилась провозгласить Десятилетие транспорта и связи в Азии и Тихом океане (1985-1994 года). На основе замечаний и документов, полученных инспектором от ЭСКАТО,

можно сделать вывод, что Комиссия учла те трудности, с которыми столкнулась ЭКА, и,хотя те структуры и процедуры, которые сейчас создаются ЭСКАТО аналогичны тем, которые имеются в рамках ЭКА (Конференция министров транспорта и связи, Межучрежденческий комитет, специальные подразделения секретариата ЭСКАТО и т.д.), в плане содержания программы Десятилетия, действительно, первоочередная важность, как представляется, придается региональной и субрегиональной деятельности, а не мерам национального характера. На данном этапе секретариат ЭСКАТО, по-видимому, непосредственно национальными проектами не занимается - они входят в планы развития каждого государства. Как представляется, основной упор делается в большей степени на согласовании этих национальных планов в области транспорта и связи с общими задачами Десятилетия. Инспектор также с интересом отмечает, что особое внимание, по-видимому, уделяется с самого начала проблемам оценки результатов Десятилетия.

107. До сих пор, по-видимому, не проводилось каких-либо регулярных консультаций между секретариатами двух Десятилетий. Впервые совещание лиц, занимающихся вопросами транспорта и связи в ЭКА и ЭСКАТО,было проведено в июле 1984 года. Инспектор считает, что отсутствие обмена информацией и опытом между двумя секретариатами может отрицательно сказаться на успехе Десятилетия ЭСКАТО и что ЭСКАТО, несомненно, получит пользу от изучения тех проблем и препятствий, с которыми столкнулась ЭКА. Поэтому рекомендуется, чтобы исчерпывающие консультации проводились двумя секретариатами в пределах тех рамок, которые были определены выше в пункте 105, а также через посредство делегаций и специальных контактов (например, обменных визитов сотрудников двух секретариатов).

3. Рекомендации

Рекомендация 1: Трудности, встреченные в области мобилизации средств и осуществления региональных и субрегиональных проектов (пункты 67, 68 и 69), требуют выработки иных решений, чем те, которые принимались до сих пор. По этой причине, учитывая тот факт, что финансирование и осуществление региональных и субрегиональных проектов потребует от заинтересованных государств действительного проявления их политической воли, инспектор рекомендует, чтобы:

a) применялись следующие две формулы:

i) либо был создан автономный компетентный орган (такой, как Организация по освоению бассейна реки Сенегал), ответственный за мобилизацию финансовых средств и осуществление проектов, орган, которому государства-члены передадут часть своих прерогатив и который в то же время будет представлять собой институциональную структуру для проведения переговоров по вопросам, на которые не распространяются его полномочия;

ii) либо была создана более гибкая структура, то есть комитет, в котором будут представлены государства, заинтересованные в данном региональном проекте, и который проводил бы свои заседания по мере необходимости. Комитет отражал бы политическую волю отдельных государств или всех заинтересованных стран и принимал бы решения по всем вопросам, касающимся мобилизации финансовых средств и осуществления проектов;

b) на совещании министров стран ЭКА и Конференции министров транспорта и связи в целях сохранения масштабов деятельности, достигнутых Отделом транспорта и связи к концу Десятилетия, ЭКА было поручено выполнять в координации с региональными и субрегиональными организациями и заинтересованными учреждениями Организации Объединенных Наций функции секретариата комитетов, которые должны быть созданы в связи с различными региональными и субрегиональными проектами.

Рекомендация 2: В целях облегчения мобилизации финансовых средств, объем которых, согласно выражаемым надеждам, должен возрасти за счет принятия курса на совершенствование концепции программы Десятилетия и повышения эффективности секретариата ЭКА (см. пункты 103 и 104), инспектор рекомендует, чтобы:

a) секретариат ЭКА совместно с финансирующими учреждениями разработал стандартную форму и руководящие принципы в отношении представления проектов с учетом конкретных потребностей каждого финансирующего учреждения в целях их согласования и облегчения и ускорения хода ведения переговоров между африканскими государствами и финансирующими учреждениями;

b) секретариат ЭКА содействовал контактам между государствами и финансирующими учреждениями, заинтересованными в конкретном проекте, с тем чтобы государство, выдвигающее проект, давало свое согласие на участие финансирующего учреждения в разработке формулировки проекта, что ускоряло бы процесс мобилизации финансовых средств.

Рекомендация 3: Извлекая из Десятилетия урок в том плане, что развитие транспорта и связи в Африке является трудной задачей долгосрочного характера, выполнимой прежде всего за счет принятия интегрированных мер, исключительно в рамках дальнейшего сотрудничества между африканскими странами, во-первых, на субрегиональном уровне, а,во-вторых, уже на панафриканском уровне, и что такое дальнейшее сотрудничество требует динамичной поддержки со стороны какой-либо организации, инспектор рекомендует, чтобы секретариат ЭКА подготовил к предстоящему совещанию Конференции министров транспорта и связи в консультации с региональными и субрегиональными организациями и заинтересованными учреждениями системы Организации Объединенных Наций проект средне- и долгосрочного плана, в котором четко определялась бы его роль в проведении исследований и разработке концепций, мобилизации средств, осуществлении наблюдений и проведении оценок и т.д., а также деятельность различных заинтересованных сторон по окончании Десятилетия. Документ затем должен быть направлен межправительственным органам, входящим в ЭКА, Экономическому и Социальному Совету и Генеральной Ассамблее, и в случае его одобрения сформировать своего рода рамки или план создания структуры сотрудничества между африканскими странами (пункт 101).

Рекомендация 4: Инспектор, считая, что глубокая оценка нынешнего Десятилетия и разработка и обсуждение на основе опыта первого Десятилетия средне- и долгосрочного плана представляют собой такие меры, которые, естественно, должны быть осуществлены до принятия решения о новом Десятилетии или любом другом механизме сотрудничества, рекомендует установить двухлетний период изучений и анализа в конце нынешнего Десятилетия в целях подготовки исследований, упоминаемых в рекомендациях 6(b) и 3 (пункт 102).

Рекомендация 5: Инспектор, учитывая те моменты, которые рассматривались в пунктах 34, 98 и 99 и которые свидетельствуют о необходимости пересмотра определения координирующей роли ЭКА, рекомендует, чтобы секретариату ЭКА было поручено

в рамках четко определяемых полномочий в консультации с региональными и субрегиональными организациями и заинтересованными учреждениями Организации Объединенных Наций:

a) определить на основе специальных исследований основные межгосударственные проекты, соответствующие общим задачам Десятилетия, и содействовать ведению переговоров между государствами в целях одобрения исследований и принятия необходимых последующих решений;

b) обеспечить, чтобы проекты, предлагаемые правительствами, соответствовали задачам Десятилетия и при необходимости начать переговоры с правительствами;

c) организовать деятельность по мобилизации средств на основе перечня основных проектов регионального и, в частности, субрегионального значения и общепризнанной очередности их осуществления;

d) оказать поддержку различным африканским субрегиональным организациям, а также помощь им в деле координации их программ в области транспорта и связи;

e) изыскать правовую основу финансирования и осуществления межгосударственных проектов (создание "компетентных органов" или "координационных комитетов"), с тем чтобы просьбы о финансировании, представляемые отдельными странами, включались в планы и координировались (см. пункты 68 и 69).

Рекомендация 6: В связи с теми выводами и разъяснениями, которые содержатся в пунктах 53 и 102 и которые раскрывают тот факт, что отсутствие системы сбора информации, наблюдения и оценки в конечном итоге отрицательно сказывается на результатах Десятилетия и эффективности работы самой ЭКА, инспектор рекомендует, чтобы:

a) сотрудник категории С-4, отвечающий в канцелярии Исполнительного секретаря за проведение оценки, работая в тесном сотрудничестве с секретариатом Десятилетия, уделил первоочередное внимание разработке методологии и процедуры оценки с учетом потребностей программы Десятилетия;

b) доклад о проблемах, связанных с оценкой Программы Десятилетия, подготовленной в консультации с региональными и субрегиональными организациями и заинтересованными учреждениями Организации Объединенных Наций, а также программа работы по глубокой оценке Десятилетия по его завершению были представлены ЭКА в 1986 г. на Совещании министров и Конференции министров транспорта и связи (см. также пункт 102);

c) оценка эффективности работы секретариата Десятилетия была проведена тем же сотрудником и представлена вышеуказанным межправительственным органам в 1986 году. Это исследование должно содержать оценку потребностей секретариата Десятилетия в людских и иных ресурсах;

d) в возможно кратчайшие сроки одна из существующих в секретариате Десятилетия вакантных должностей была занята специалистом по проведению оценки, работе которого по мере необходимости должны оказывать помощь консультанты. Функции данного небольшого подразделения по оценке в основном будут состоять в осуществлении программы работы, упоминаемой выше в подпунктах(a) и(b), и в то же время в обеспечении

подготовки регулярных докладов о финансировании и осуществлении проектов Десятилетия. Правительства африканских стран должны содействовать деятельности данного подразделения, гарантировав ему доступ к информации;

e) по возможности предоставлялась помощь правительствам, желающим создать собственные механизмы по проведению оценки, в особенности в области транспорта и связи. Наличие национальных подразделений по проведению оценки значительно облегчило бы задачу ЭКА в отношении оценки Десятилетия и, помимо этой непосредственной цели, имело бы определенную ценность для деятельности системы Организации Объединенных Наций в целом.

Рекомендация 7: Как предлагается в пункте 105, должна быть создана институциональная структура сотрудничества между региональными комиссиями в области транспорта и связи.

Рекомендация 8: Как предлагается в пункте 107, должны проводиться широкие консультации между секретариатами ЭКА и ЭСКАТО по вопросам Десятилетий транспорта и связи.

Рекомендация 9: Ввиду тех трудностей, которые возникли при осуществлении программы Десятилетия в силу наличия вакантных должностей как в Отделе транспорта и связи ЭКА, так и в самом ДТСООНА, инспектор рекомендует, чтобы Генеральный секретарь и Исполнительный секретарь ЭКА предприняли срочные шаги, направленные на расширение возможностей ЭКА по найму персонала, с тем чтобы вакантные должности были должным образом заняты (пункт 28).

Рекомендация 10: Ввиду недостатков в процедурах и общем обслуживании ДТСООНА ЭКА инспектор рекомендует, чтобы Исполнительный секретарь ЭКА провел анализ качества и соответствия общего обслуживания, а также процедур, применимых к секретариату Десятилетия (пункт 29).