



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL

A/45/76
E/1990/12
10 January 1990
RUSSIAN
ORIGINAL: ARABIC/CHINESE/
ENGLISH/FRENCH/
RUSSIAN/SPANISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
Сорок пятая сессия

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ
Вторая очередная сессия 1990 года

ОБЪЕДИНЕННАЯ ИНСПЕКЦИОННАЯ ГРУППА

Оценка деятельности по развитию сельских районов, осуществляемой
системой Организации Объединенных Наций в трех наименее развитых
африканских странах

Записка Генерального секретаря

Генеральный секретарь имеет честь препроводить членам Генеральной Ассамблеи и Экономического и Социального Совета доклад Объединенной инспекционной группы, озаглавленный "Оценка деятельности по развитию сельских районов, осуществляемой системой Организации Объединенных Наций в трех наименее развитых африканских странах" (JIU/REP/89/2).

ОЦЕНКА ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПО РАЗВИТИЮ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ, ОСУЩЕСТВЛЯЕМОЙ
СИСТЕМОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ТРЕХ НАИМЕНЕЕ
РАЗВИТЫХ АФРИКАНСКИХ СТРАНАХ

(Буркина Фасо, Бурунди, Объединенная Республика Танзания)

Подготовлено
Тунсалою Кабонго
Зигфридом Шумом

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 7	1-2
II. АНАЛИЗ: МОДЕЛИ ПРОЕКТОВ, УСПЕХИ И ТРУДНОСТИ	8 - 76	3-25
1. Выборка	8 - 14	3-5
2. Методология проведения анализа	15 - 17	5
3. Планирование и определение типа проектов	18 - 29	6-9
4. Осуществление	30 - 42	9-13
5. Достижение целей и воздействие	43 - 55	13-18
6. Обзор и оценка	56 - 61	18-19
7. Некоторые более общие выводы и последствия	62 - 76	19-25
III. БЕДНОСТЬ И РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРЕДУСМАТРИВАЕМОЙ ПРОЕКТОМ ПОМОЩИ	77 - 108	25-36
1. Суть проблемы	77 - 87	25-28
2. Проект и его рамки	88 - 92	28-30
3. Осуществление проекта и улучшение условий жизни на юзовом уровне	93 - 96	30-31
4. Некоторые возможные направления на будущее	97 - 108	31-36
IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	109 - 114	37-42
1. Вывод	109 - 114	37-39
2. Рекомендация		39-42

1. ВВЕДЕНИЕ

1. С начала 60-х годов деятельность по развитию сельских районов являлась одной из главных задач системы Организации Объединенных Наций. С 1974 года Административный комитет по координации (АКК) начал осуществлять деятельность, направленную на разработку более скоординированных и эффективных программ по оказанию помощи развитию сельских районов через Целевую группу по вопросам развития сельских районов АКК. Первое совещание Целевой группы, в работе которого приняли участие все заинтересованные организации системы Организации Объединенных Наций, состоялось в 1976 году. На этом совещании Целевая группа уделила особое внимание важности координации на уровне стран для решения проблемы бедности сельских районов. Главные направления политики, осуществляемой системой Организации Объединенных Наций в области развития сельских районов, содержатся в Декларации принципов и Программе действий, которые были приняты Всемирной конференцией по аграрной реформе и развитию сельских районов и одобрены в резолюции 34/14 Генеральной Ассамблеи от 1979 года. В этой резолюции содержится призыв к системе Организации Объединенных Наций оказывать помощь правительствам в осуществлении самых различных видов деятельности в интересах населения сельских районов.

2. Различные организации по-разному определяют понятие "развитие сельских районов". Так, например, согласно определению, используемому Целевой группой АКК, "деятельностью, направленной на развитие бедных сельских районов, является такая деятельность, которая осуществляется в интересах групп населения сельских районов, находящихся в относительно неблагоприятных условиях". В подготовленном ПРООН в целях проведения оценки исследования № 2, выпущенном в июне 1979 года и озаглавленном "Развитие сельских районов", данное понятие определяется как "процесс социально-экономических изменений, связанных с преобразованием аграрного общества для достижения общих целей в области развития, определяемых возможностями и потребностями населения". Для целей настоящего доклада под понятием "деятельность по развитию сельских районов" понимается такая финансируемая системой Организации Объединенных Наций деятельность, которая направлена на удовлетворение потребностей либо всего населения сельских районов, либо конкретных основных потребностей его наиболее бедных групп, например, безземельных крестьян, исполщиков, мелких земельных собственников и сельских безработных, а также особых целевых групп, таких, как женщины и молодежь. В более широком смысле такая деятельность на низовом уровне включает в себя проекты, касающиеся ирригации, оказания помощи и предоставления кредитов мелким фермерам и кооперативам, развития животноводства и лесного хозяйства, улучшения санитарных условий и питания, начального образования и оказания первичной медико-санитарной помощи и т. д.

3. В настоящем докладе предпринята попытка провести оценку полезности и последовательности усилий, предпринимаемых системой Организации Объединенных Наций в области развития сельских районов, а также преследуется цель повышения их эффективности. Для того, чтобы данное исследование не было слишком объемным, были выбраны три наименее развитые африканские страны - Буркина Фасо, Бурунди и Объединенная Республика Танзания, которые в той или иной мере представляют три различных региона с точки зрения культуры, языка и географического положения. Согласно информации и документации, представленной ПРООН и специализированными учреждениями, занимающимися вопросами развития сельских районов, в данных трех странах, с одной стороны, осуществляется достаточное число видов деятельности по развитию сельских районов, а с другой - существует приемлемое сочетание как продолжающихся, так и завершенных видов данной деятельности. На основе предварительного анализа была подготовлена выборка 25 проектов, осуществленных различными организациями

системы Организации Объединенных Наций. Выводы, содержащиеся в настоящем докладе, основаны на подробном анализе вышеупомянутых 25 проектов, который осуществлялся как в самих организациях, так и в ходе поездок на места (см. главу II). Резюме всех 25 проектов изданы отдельно в качестве приложения I. Кроме того, была предпринята попытка включить в доклад некоторые более общие суждения, касающиеся механизмов и ограничений "проектного подхода" к проблеме развития сельских районов (глава III). Выводы и рекомендации настоящего исследования содержатся в главе IV.

4. Система Организации Объединенных Наций направляла значительные ресурсы на улучшение условий повседневной жизни сотен миллионов людей, живущих в условиях бедности в сельских районах стран "третьего мира". Несмотря на эту помощь, оказываемую на протяжении последних 25 лет, а также многочисленные опубликованные аналитические исследования и прочие материалы, объем достоверной информации, касающейся общей эффективности на низовом уровне разработанных системой Организации Объединенных Наций проектов развития сельских районов, является крайне незначительным. Еще в 1977 году в ходе Всемирной конференции по аграрной реформе и развитию сельских районов была признана необходимость уделения первоочередного внимания "организационным изменениям, необходимым для развития сельских районов, с целью вовлечения населения и обеспечения его эффективного участия". Спустя примерно десять лет многие испытывают чувство неудовлетворенности в связи с той ролью, которую играет помощь, оказываемая системой Организации Объединенных Наций, и ее эффективностью в данной области.

5. Инспекторы стремились подготовить настоящее исследование с целью выяснения вопроса о том, кто именно является реальным бенефициаром финансируемых системой Организации Объединенных Наций проектов развития сельских районов, в отношении которого, по их мнению, существует некоторая неясность и неопределенность. Соответственно в докладе была предпринята попытка исследовать вопрос о том, в какой степени деятельность, осуществляемая в рамках данной системы, охватывает наиболее бедные слои сельского населения, а также о том, насколько активно они участвуют в ее осуществлении и обеспечении того, чтобы такая деятельность приводила к достижению долгосрочных результатов. Картина, представленная в настоящем докладе, является довольно пестрой. Предложения, касающиеся совершенствования и изменения традиционных форм оперативной деятельности организаций, входящих в систему Организации Объединенных Наций, содержатся в главе IV. Данные предложения и рекомендации следует рассматривать в качестве вклада ОИГ в проведение общего обсуждения вопросов, касающихся полезности и эффективности осуществляемой в рамках данной системы оперативной деятельности в области развития.

6. Инспекторы убеждены в том, что, несмотря на очевидные недостатки, система Организации Объединенных Наций по-прежнему располагает значительными потенциальными возможностями. Помощь, предоставляемая в рамках данной системы, выгодно отличается от других видов помощи отсутствием обусловленности. При надлежащем совершенствовании данной системы ее возможности будут оставаться столь же значительными и в дальнейшем.

7. Подготовка настоящего исследования оказалась бы невозможной без содействия и подробных разъяснений со стороны многих лиц в штаб-квартирах организаций данной системы, в столицах тех стран, в которые были совершены поездки, и наконец, что также является немаловажным, непосредственно на местах осуществления проектов, то есть в тех деревнях, которые и являются объектами деятельности по развитию сельских районов. Полезные обсуждения проводились на всех уровнях, включая наиболее интересные обсуждения на местах с самими бенефициарами или их представителями. Следует выразить признательность всем соответствующим лицам за их содействие и сотрудничество.

II. АНАЛИЗ: МОДЕЛИ ПРОЕКТОВ, УСПЕХИ И ТРУДНОСТИ

1. Выборка

8. Процесс отбора проектов, на основе которых планировалось провести оценку в ходе поездок на места, включал в себя несколько стадий. После посещений основных организаций, осуществляющих деятельность по развитию сельских районов (ПРООН, ЮНИСЕФ, МПП, ФАО, МОТ), были собраны основные данные, позволяющие выбрать три наименее развитые африканские страны. При этом основным критерием являлось достаточное число проектов, осуществляемых в каждой из этих стран, а также наличие приемлемого сочетания как продолжающихся, так и завершенных проектов развития сельских районов, включая комплексные проекты в данной области. В результате были выбраны три страны - Буркина Фасо, Бурунди и Танзания, по которым были собраны и проанализированы данные в отношении всех проектов развития сельских районов, осуществлявшихся с 1975 года. После дальнейшего анализа и консультаций с соответствующими организациями была подготовлена специальная специализированная выборка, охватывающая около 40 проектов, при этом была предпринята попытка добиться того, чтобы отобранные проекты являлись разнообразными по своему характеру с точки зрения исполняющего учреждения, источника финансирования, масштабов, продолжительности и т.д. Особое внимание уделялось тому, чтобы оцениваемые проекты были достаточно "зрелыми". Была предпринята попытка исключить проекты, осуществление которых началось совсем недавно, однако в некоторых случаях это оказалось невозможным.

9. После дальнейшего изучения основных проектных документов, представленных соответствующими организациями в целях облегчения поездок на места, число отобранных проектов пришлось сократить, что объяснялось рядом причин, вызванных трудностями в плане материально-технического обеспечения или чисто практическими соображениями. Кроме того, два-три проекта пришлось исключить из выборки уже на месте, поскольку было сочтено, что они не являются "настоящими" проектами развития сельских районов, или поскольку их воздействие на данное развитие являлось слишком косвенным (например, институт по подготовке специалистов по развитию сельских районов).

10. Таким образом, отобранные проекты, на основе которых осуществлялся анализ, являются следующими:

Страна	ФАО	МОТ	МПП	ЮНИСЕФ	ЮНИДО	ЮНЕСКО	Всего
Буркина Фасо	2	2	1	1	1		7
Бурунди	4	1	1	1		1	8
Танзания	6	1	1	1	1		10
Общее число проектов	12	4	3	3	2	1	25

Фактически в данную выборку включено свыше 25 "проектов", поскольку как а) различные этапы осуществления проекта (например, этап I, этап II), так и б) группы проектов (например, комплексный проект, включающий в себя различные компоненты), рассматривались в качестве одного проекта 1/.

11. Разбивка по размерам бюджетов (с учетом всех этапов осуществления проектов и источников финансирования) является следующей:

менее 200 000 долл. США	= 4
200 000 - 1 млн. долл. США	= 2
1 млн. - 3 млн. долл. США	= 8
3 млн. долл. США и более	= 11 (включая
3 проекта с общим размером бюджета свыше 10 млн. долл. США	
и один проект, бюджет которого составляет	
42 млн. долл. США)	

12. Разбивка по источникам финансирования:

ПРООН	6
Целевые фонды	4
Смешанные (т.е. ПРООН + целевые фонды)	7
ВНИСЕФ	3
МПП	3
Финансирование из регулярных бюджетов	2

13. Разбивка по срокам осуществления проектов является следующей: восемь проектов осуществлялись (или, в случае незавершенных проектов, должны осуществляться) в течение менее трех лет; 17 проектов - свыше трех лет. Несколько проектов (девять проектов, рассчитанных на два этапа, один проект - на три этапа) осуществлялись в течение довольно длительных периодов времени в два или даже три этапа. Во время проведения анализа ОИГ восемь проектов было уже завершено, а по 17 проектам работа еще продолжалась. Периоды осуществления большинства из этих проектов являлись достаточно длительными для проведения объективной оценки (т.е. с начала их осуществления прошло достаточное число лет или этапов, и/или был подготовлен официальный доклад по оценке). Периоды осуществления трех проектов не превышали одного года или 18 месяцев, и поэтому проведение всесторонней оценки их осуществления являлось преждевременным.

14. Касаясь классификации проектов в зависимости от преследуемых ими целей, следует отметить, что, естественно, главной целью подавляющего большинства проектов являлось оказание "непосредственной поддержки" (20 проектов), а второстепенной - "создание инфраструктуры" (5). Менее многочисленной оказалась группа проектов, главной целью которых являлось "создание инфраструктуры" (8), а второстепенными - оказание "непосредственной поддержки" (4), непосредственная подготовка специалистов (4) и осуществление

1/ Подробную информацию см. в приложении I к настоящему докладу, содержащем резюме проектов.

различных мероприятий на экспериментальной основе (2). Термин "непосредственная поддержка" охватывает самые различные проекты, начиная от крупномасштабных трудоемких программ или программ, предусматривающих оплату труда продуктами питания, в осуществлении которых участвуют сотни человек, и кончая небольшими программами по оказанию помощи одной или двум группам сельских жителей или кооперативам, рассчитанными на незначительное число бенефициаров.

2. Методология анализа

15. До поездок на места была тщательно проанализирована документация по 25 проектам, подготовлена таблица стандартизированных проектных данных и разработан открытый вопросник для интервьюирования. Поездки в вышеупомянутые три страны состоялись в июле 1987 года (Буркина Фасо), в феврале-марте 1988 года (Бурунди) и в марте 1988 года (Танзания) и были осуществлены отдельными группами (в составе одного инспектора и одного исследователя). Срок пребывания в каждой стране варьировался от двух до трех недель, в течение которых группа собирала и обрабатывала дополнительные данные, посещала места осуществления проектов и соответствующие министерства, а также проводила обсуждения вопросов, касающихся проектов и более общих проблем, с правительственными должностными лицами, представителями системы Организации Объединенных Наций, экспертами, национальными специалистами, бенефициарами (в тех случаях, когда это было возможно) и с представителями доноров по многосторонним и двусторонним соглашениям. В целом, было проведено свыше 100 бесед.

16. На заключительной стадии исследования осуществлялись обобщение и анализ собранной информации. Для оценки каждого проекта использовались стандартные таблицы, содержащие примерно 400 показателей, касающихся типа проектов, осуществления, контроля, объема и воздействия. Это позволило определить положительные результаты и трудности, связанные с осуществлением проектов.

17. К толкованию полученных данных следует подходить с определенной осторожностью. В связи с многообразием отобранных проектов возможность фактического сопоставления проведенных на их основе оценок является несколько ограниченной. Данные проекты существенно различаются по таким показателям, как масштаб, сфера охвата, сложность, стратегия осуществления, бенефициары и сроки осуществления. Сопоставление рассчитанного на один год небольшого проекта с бюджетом в 200 тыс. долл. США, осуществление которого привело к успешному достижению одной конкретной цели, с рассчитанным на десять лет комплексным многоцелевым проектом развития сельских районов, имеющим бюджет в 40 млн. долл. США и финансируемым несколькими донорами, при осуществлении которого возникли определенные проблемы, может оказаться не совсем уместным. Кроме того, зачастую основные аналитические элементы оказывались недостающими, недостаточными или противоречивыми и/или порой излагались с помощью различных узкоспециальных понятий, появившихся в результате разнообразных подходов, концепций и структур, используемых в области технического сотрудничества, а также в связи с многообразной практикой представления докладов организациями системы Организации Объединенных Наций. Разумеется, оценка и толкование аналитических элементов осуществляются на основе индивидуальных мнений, поэтому, естественно, следует учитывать предпочтения и субъективные подходы конкретных лиц. Однако, несмотря на эти ограничения, инспекторы считают, что следующие данные - которые представлены в качестве общих выводов, а не точного статистического анализа - в целом свидетельствуют об успехах и трудностях, связанных с осуществляемой системой Организации Объединенных Наций деятельностью по развитию сельских районов. Следует отметить повторяющийся характер некоторых выявленных проблем, связанных с планированием, осуществлением и воздействием, поскольку это позволяет определить вопросы, требующие особого внимания и даже, возможно, проведения повторной оценки роли данной системы в осуществлении деятельности на низовом уровне.

3. Планирование и определение типа проектов

18. В целом, как представляется, уровень планирования и определения типа 25 проектов, отобранных ОИГ, являлся - на момент их разработки - "достаточно" высоким. Тип проектов был сочтен "плохим" только в пяти случаях; около половины проектов было отнесено к категории "удовлетворительных", а семь - к категории "хороших" 1/. Как представляется, проекты, финансируемые ПРООН, являются более удачными, чем проекты, финансируемые из целевых фондов (в случае которых чаще всего проектный документ разработан менее подробно). По всей видимости, на качество более поздних проектов в значительной мере также положительно повлияли усилия системы Организации Объединенных Наций по стандартизации проектной документации.

19. Оценка факторов, обусловивших подготовку проектного документа, являлась весьма сложной. Формально первоначальное предложение в отношении осуществления проекта всегда исходит от правительства принимающей страны, однако на практике можно предположить, что главным инициатором проекта является исполняющее учреждение, которое выдвигает соответствующее предложение либо из центра, либо на месте (14 случаев); иногда осуществление проекта начинается благодаря совместным усилиям, что затрудняет определение его инициатора (10). Сведения о том, что какой-либо из проектов начал осуществляться по просьбе непосредственных бенефициаров на низовом уровне, отсутствуют. Однако было установлено, что в семи случаях такие бенефициары были проинформированы о проекте до начала его осуществления, а также имели возможность высказать свои мнения. Как представляется, в ряде случаев (проект ЮНИСЕФ в Танзании и проект МОТ в Буркина Фасо) осуществлялись более активные консультации, о чем свидетельствует непосредственное участие в планировании районных и местных органов власти, а также тот факт, что бенефициары в деревнях в некоторой мере также были вовлечены в этот процесс. Однако эти исключения только подтверждают общее правило: деятельность системы Организации Объединенных Наций по развитию сельских районов в основном осуществляется "сверху вниз", при этом точка зрения бенефициаров либо не учитывается, либо является крайне неопределенной на стадии планирования вследствие недостаточной гибкости нынешних процедур планирования (поэтому не удивительно, что ЮНИСЕФ, являющийся наиболее "гибкой" организацией, с точки зрения планирования проектов в данной области и их видоизменения, наиболее успешно решает задачу по привлечению к планированию, по меньшей мере в некоторой степени, непосредственных бенефициаров.

20. Для каждого проекта был разработан проектный документ или его аналог (например, контракт в случае проектов, финансируемых из целевых фондов или субподрядчиком), и во всех проектных документах рассматривалась конкретная проблема, в отношении которой должны были быть сделаны достаточно точные выводы (четыре проектных документа были отнесены к категории "удовлетворительных", и ни один - к категории "плохих"). Последствия более общего характера, например, касающиеся того, каким образом конкретная проблема связана с более широкими вопросами развития, рассматривались менее подробно (четыре - "удовлетворительных", четыре - "плохих").

1/ Как представляется, сопоставление этих данных с выводами ОИГ (25% проектов отнесено к категории "хороших", 40% - "удовлетворительных", 35% - "плохих"), содержащихся в ее докладе по оценке деятельности в области технического сотрудничества в Шри-Ланке (JIU/REP/79/16, пункт 38), свидетельствует о том, что за последние 10-12 лет типы проектов, разработанных в рамках системы Организации Объединенных Наций, значительно улучшились.

21. Во всех проектных документах были изложены ближайшие цели проекта. За исключением четырех случаев, во всех из них были ясно указаны результаты, которые предстояло достичь в ходе осуществления проекта. Однако в пяти случаях преследуемые цели были изложены недостаточно конкретно, а в четырех случаях это было сделано на низком уровне. В 23 проектных документах была указана конкретная дата завершения проекта.

22. Несмотря на то, что во всех проектных документах указывались долгосрочные цели, на достижение которых было направлено осуществление проекта, объяснение того, каким образом достижение ближайших целей будет содействовать достижению более долгосрочных целей, являлось значительно более поверхностным: в двух случаях такое объяснение отсутствовало вообще, а в восьми случаях оно было представлено на весьма низком уровне. В большинстве проектных документов убедительно говорится о том, что достижение поставленных целей непосредственно связано с выполнением наиболее важных задач, стоящих перед правительством (18), и что осуществление проекта будет полностью соответствовать разработанной правительством программе деятельности (17), однако лишь в семи случаях рассматривался вопрос о том, что произойдет после завершения проектов.

23. В большей части проектных документов содержалось "хорошее" или "удовлетворительное" описание конкретного характера и типа вкладов ^{1/}, которые следует предоставить, а также видов деятельности и задач, подлежащих выполнению в ходе осуществления проекта. Изложение стратегии осуществления, т.е. того, каким образом следует обеспечивать взаимодействие данных видов деятельности для достижения желаемых результатов, являлось значительно менее обстоятельным: практически полностью оно отсутствовало в двух случаях и было признано "плохим" - в восьми.

24. Почти во всех проектных документах содержалось довольно точное изложение задач и обязанностей различных участвующих сторон, числа, характера и типа запланированных конечных результатов, конкретного плана деятельности, а также целей, которые необходимо достичь на различных стадиях. Во всех проектных документах, за исключением нескольких из них, также были определены критерии результативности для оценки прогресса и достигнутых результатов.

25. Другие аспекты, которые желательно учитывать для правильного определения типа проектов, рассматривались значительно реже:

- a) только в 12 проектных документах рассматривался вопрос о предполагаемом воздействии, т.е. о тех изменениях положения в области развития, которые должны быть достигнуты в результате осуществления проекта;
- b) только в трех проектных документах достаточно подробно рассматривался вопрос об основных трудностях и предполагаемых изменениях, которые могут повлиять на осуществление проекта;

^{1/} Прим. переводчика: в настоящем докладе под термином "вклады" подразумеваются товары, услуги и другие ресурсы, выделяемые для проведения мероприятий в расчете на достижение конечных результатов и целей данного мероприятия.

- c) только в одном проектом документе упоминалось о том, что были рассмотрены альтернативные стратегии и возможности по осуществлению проекта, и излагались причины, на основании которых они были признаны неприемлемыми;
- d) еще более важным является то обстоятельство, что, хотя во всех проектных документах, за исключением двух, рассматривались конкретные аспекты проведения контроля и оценки, в подавляющем большинстве проектных документов конкретные вопросы, касающиеся воздействия возможностей/результатов проекта на правительство и/или других бенефициаров (20), или вопросы, касающиеся осуществления последующих мероприятий (19), даже не упоминались. В тех отдельных случаях, в которых это было сделано, данные вопросы рассматривались крайне поверхностно.

26. Неудивительно, что цели, предусматриваемые всеми проектами, были связаны с развитием сельских районов и/или решением проблем, с которыми сталкивается сельское население. Тем не менее было установлено, что в трех случаях проекты были связаны с развитием сельских районов лишь косвенным образом, что объяснялось либо тем, что ими предусматривалось оказание содействия исследовательской деятельности (URT/81/032), либо тем, что они направлялись главным образом на укрепление правительственных административных органов (BDI/78/003 и BKF/81/005).

27. Один из интересных выводов заключается в том, что осуществляемая системой Организации Объединенных Наций деятельность по развитию сельских районов не всегда ориентирована на самые бедные слои сельского населения. Лишь в нескольких случаях (6-7) в проектных документах ясно говорилось о том, что непосредственными бенефициарами данной деятельности будут являться бедные или наименее обеспеченные группы сельского населения. Как представляется, объектом значительного числа проектов (10) являлось все сельское население, а не конкретная группа. Шесть проектов были ориентированы на такие группы, которые, как правило, находятся в неблагоприятном положении (например, женщины, учащиеся начальной школы, лица, работающие на плантациях), и такое же число проектов намечалось осуществить в интересах таких групп населения, о которых едва ли можно сказать, что они находятся в неблагоприятных условиях, например, фермеры, имеющие тракторы или большие стада крупного рогатого скота, государственные должностные лица, занимающие посты местного или районного значения, и т.д.

28. В большей части проектных документов (20) конкретно предусматривалось непосредственное участие в осуществлении проекта государственных должностных лиц, занимающих посты местного или районного значения, и/или представителей других местных органов власти (например, избираемых должностных лиц, руководителей деревенских общин). В 14 проектных документах предусматривалось прямое участие в осуществлении проекта непосредственных бенефициаров, однако мероприятия, связанные с добровольной трудовой деятельностью или самопомощью, упоминались только в восьми случаях.

29. Как представляется, вышеупомянутые выводы свидетельствуют о том, что, хотя в целом уровень планирования и определения типа проектов является достаточно высоким, по-прежнему существует ряд трудностей, некоторые из которых заслуживают безотлагательного рассмотрения:

- a) степень участия бенефициаров в выборе и определении типа проекта является незначительной, а в некоторых случаях такое участие отсутствует вообще; таким образом, деятельность по развитию сельских районов в основном осуществляется "сверху вниз", что может отрицательно сказаться на ее результатах (см. ниже);
- b) как представляется, при разработке проектного документа основное внимание уделяется достижению конкретных целей, предоставлению вкладов и осуществлению различных мероприятий, а не стратегиям осуществления проекта или вопросам, касающимся того, каким образом конечные результаты будут способствовать достижению более долгосрочных целей; трудности, препятствующие осуществлению проекта, или возможные альтернативные стратегии рассматриваются недостаточно или не рассматриваются вообще;
- c) крайне незначительное внимание уделяется тому, что будет происходить после завершения проекта; не рассматриваются вопросы, связанные с воздействием проекта; проблема самообеспечиваемости (т.е. вопрос о том, будет ли оказываемая помощь необходима все время или нет) также остается без внимания, что, вероятно, объясняется предположением о том, что такая помощь будет оказываться постоянно;
- d) несмотря на то, что в большинстве случаев бенефициары проекта определены, в проектных документах зачастую очень поверхностно рассматриваются вопросы, связанные с социальными изменениями, т.е. вопросы о том, для кого деятельность по осуществлению проекта/ мероприятия окажется выгодной, а для кого - невыгодной. В результате порой складывается впечатление о том, что проектные документы составляются без учета социальных реалий.

4. Осуществление

30. При осуществлении практически всех отобранных проектов имели место значительные задержки. Нисколько не преувеличивая значения таких задержек, следует отметить, что в 13 случаях они серьезно повлияли на результаты осуществления проектов. Значительных проблем, связанных с задержками в осуществлении, удалось избежать только в случае пяти проектов. Если расположить основные причины задержек по степени убывания их значимости (на осуществление некоторых проектов повлияли задержки, вызванные целым рядом причин), то они окажутся следующими:

- несвоевременное предоставление правительством возможностей, оборудования или услуг (20);
- административные и технические проблемы (16);
- проблемы, связанные с наймом смежников или национальных специалистов в целях осуществления проекта (15);
- несвоевременная поставка оборудования (14);
- подбор и несвоевременное прибытие специалистов из других стран (9);
- нехватка строительных материалов или транспортных средств (7);
- политические факторы (5);
- расхищение и порча проектного оборудования или материалов (4).

31. Разумеется, задержки явились не единственными факторами, повлиявшими на осуществление проектов и вызвавшими изменения первоначальных планов. Чаще всего причинами изменений являлись пересмотр бюджета (16), осуществлявшийся, как правило, в сторону его повышения (хотя в нескольких случаях - и в сторону понижения, что было вызвано отсутствием необходимых выкладов, препятствовавшим осуществлению проекта), изменения проектных мероприятий (14) и последовательности их осуществления (12), а также серьезные кадровые перестановки (12). Случай значительного изменения целей и стратегии проекта были не столь частыми (6). Вышеназванные трудности привели к тому, что первоначальные сроки осуществления проектов были соблюдены менее, чем в половине случаев (8); в случае 14 проектов сроки осуществления пришлось увеличить, а в случае остальных четырех проектов прогнозы в отношении того, будут ли первоначальные сроки соблюдены или нет, являлись слишком преждевременными.

32. Провести оценку качества административной и технической поддержки в области осуществления проектов, оказываемой соответствующими учреждениями на местах и в штаб-квартирах, оказалось нелегко. Число жалоб, касающихся поддержки, оказываемой ПРООН и другими учреждениями на местах, было незначительным. Гораздо чаще такие жалобы касались низкого уровня административного (10) и технического (8) содействия, оказываемого штаб-квартирами соответствующих учреждений. В ряде случаев отмечалась неспособность технических подразделений, расположенных в штаб-квартирах различных организаций, оказывать скоординированное техническое содействие осуществлению комплексных или многоотраслевых проектов развития сельских районов.

33. Другой рассматриваемый аспект осуществления касался связи отобранных проектов с другими проектами. Более половины отобранных проектов были связаны или скоординированы с другими аналогичными проектами. Однако в большинстве случаев связь между проектами вызвала определенные трудности, среди которых можно отметить следующие: отсутствие обмена информацией, использование различной финансовой или административной практики, затрудняющее координацию, периодические конфликты между осуществляющими учреждениями в отношении вопросов, связанных с их полномочиями. В ряде случаев координация носила не столько практический, сколько формальный характер, и достичь настоящей связи между проектами так и не удалось.

34. С точки зрения методов или стратегии осуществления большинство проектов, как представляется, являлись достаточно традиционными (т.е. основывались на модели "эксперты + специалисты аналогичного профиля в принимающей стране + оборудование") и не предусматривали значительных новшеств. Тем не менее в 6-8 случаях были обнаружены новые или нетрадиционные элементы. К их числу относятся особые меры, направленные на обеспечение участия населения, такие, как создание групп женщин, участвующих в приносящих доход видах деятельности, организация молодежных ферм, использование гибких и децентрализованных подходов с целью осуществления проектов на уровне деревенских общин, применение трудоемких технологий и использование видов деятельности, рассчитанных на самопомощь, и т.д., которые оказались весьма результативными. В ряде случаев проекты были успешно осуществлены на местах без участия иностранных специалистов или при их минимальном участии.

35. Иностранные эксперты, будь то сотрудники системы Организации Объединенных Наций (18) или лица, нанятые по подряду (2), были задействованы в осуществлении 20 проектов. В случае семи проектов число экспертов составило меньше трех человек, девяти проектов - от трех до пяти человек, и лишь в случае четырех проектов - свыше шести человек (включая два проекта, осуществляемых по подряду, в одном из которых было задействовано свыше 20 иностранных экспертов).

36. Серьезные проблемы, касающиеся квалификации и личностных качеств иностранных экспертов были обнаружены в случае шести (из 20) проектов. В целом, как представляется, эксперты обладали необходимой квалификацией для осуществления своей деятельности и были способны осуществлять руководство в ходе выполнения задач в рамках проекта. По всей видимости, этому способствовало то обстоятельство, что почти все из них были размещены на постоянной основе на местах осуществления проектов. Что касается социально-личностных качеств экспертов, проявившихся во время их сотрудничества с национальными специалистами и в ходе передачи навыков, то здесь картина является несколько менее благоприятной. Имел место ряд замечаний, касающихся проявлений высокомерия и заносчивости со стороны экспертов.

37. В осуществлении всех проектов были задействованы национальные кадры или специалисты, нанятые в стране осуществления проекта. С учетом того факта, что многие проекты предусматривали оказание так называемой "непосредственной поддержки", в их осуществлении зачастую участвовало значительное число лиц, нанятых на местах. В случае десяти проектов их насчитывалось свыше 20 человек, а в случае пяти проектов - свыше 50. В это число входили лица, нанимаемые на постоянной основе, а не временные работники/бенефициары, как в случае проектов МОТ, предусматривавших осуществление особых работ, на которых в любое конкретное время могло быть задействовано до 300 человек.

38. В случае свыше половины проектов (16) были обнаружены серьезные проблемы, связанные с национальными специалистами. В порядке убывания значимости основные трудности, влияющие на деятельность национальных специалистов, являются следующими: отсутствие поддержки, будь то административной или какой-либо другой, со стороны правительства (17), длительные задержки при отборе (15), а также проблемы, связанные с частыми заменами (15) и с сохранением рабочих мест после отъезда иностранных экспертов или завершения проекта (10). Однако, как представляется, несмотря на эти трудности, большинство национальных специалистов в целом внесли значительный вклад в осуществление проекта (15), проявили определенную заинтересованность и активность, а также в большинстве случаев - способность к усвоению желаемых навыков.

39. При осуществлении почти всех проектов правительства принимающих стран, помимо обеспечения участия национальных специалистов, также предоставляли другие вклады: средства, оборудование, услуги, помещения или здания, а также обеспечивали руководство. Хотя во всех случаях, когда такие вклады предоставлялись, они использовались в целях осуществления проекта, основная проблема заключалась в своевременности их предоставления, которое отвечало существующим потребностям только в случае трех проектов (при этом значительные задержки имели место в случае 15 проектов). Чаще всего упоминалась проблема, связанная с несвоевременной доставкой оборудования и задержками в предоставлении необходимых возможностей. Касаясь качества таких вкладов, следует отметить, что примерно в половине случаев оно оценивалось как "хорошее", а в другой половине случаев - "неудовлетворительное".

40. При осуществлении всех проектов, за исключением одного, оборудование предоставлялось системой Организации Объединенных Наций. В большинстве случаев это касалось оборудования как одноразового, так и многократного использования. В случае свыше половины проектов оборудование было в основном приемлемого качества, устанавливалось в сжатые сроки, соответствовало местным условиям и представляло интерес для правительства принимающей страны с точки зрения его использования на долговременной основе. Тем не менее серьезные

проблемы возникали в плане приобретения и доставки оборудования. Как представляется, в той или иной степени подобные проблемы возникали при осуществлении почти всех проектов. Во многих случаях также отмечались трудности в плане технического обслуживания оборудования, а также наличия запасных частей, отсутствие которых приводило к простоям важных компонентов оборудования.

41. Конкретная подготовка специалистов являлась одним из компонентов при осуществлении 20 проектов. Формы такой подготовки варьировались от обучения специалистов на местах, осуществляемого иностранными экспертами, до официальных программ обучения в учебных заведениях, рассчитанных на сотни человек. Чаще всего подготовка специалистов осуществлялась совместно экспертами и подготовленными на местах инструкторами (18). В большинстве случаев подготовка специалистов, которой в случае рассматриваемых проектов уделялось относительно небольшое внимание, осуществлялась в соответствии с намеченным планом, несмотря на существование многочисленных проблем в плане своевременности и качества вспомогательного обслуживания и соответствующих мероприятий. В случае ряда проектов имели место трудности, связанные с отбором обучаемых или необходимостью подготовки заранее определенного числа лиц. Стипендии выплачивались при осуществлении лишь незначительного числа проектов (7), однако даже в случае этих проектов роль стипендий по сравнению с другими компонентами проектов являлась крайне незначительной. За исключением трудностей, связанных с отбором обучаемых и обеспечением их своевременного увольнения с предыдущих работ, какие-либо серьезные проблемы, касающиеся стипендий, не отмечались.

42. Эти выводы свидетельствуют о наличии ряда периодически возникающих проблем, которые отрицательно сказываются на осуществлении проектов. Многие из них являются весьма распространенными и возникают не только при осуществлении деятельности по развитию сельских районов. Тот факт, что они уже неоднократно рассматривались в прошлом 1/ и что, как представляется, в основном они по-прежнему остаются трудноразрешимыми, уже сам по себе является определенным выводом:

- a) Качественное планирование проектов является не столько правилом, сколько исключением; очень часто имеют место задержки в предоставлении вкладов как со стороны правительств принимающих стран, так и со стороны системы Организации Объединенных Наций. Создается впечатление, что благодаря осуществлению проектов предполагается достичь очень многое за очень короткий срок, однако ход осуществления неизбежно тормозится вследствие многочисленных проблем, связанных с организацией и материально-техническим обеспечением. Возможно, частичным решением явилось бы выделение так называемого "стартового" или "упреждающего" периода на начальной стадии осуществления проекта, в течение которого можно было бы "соединить воедино" все основные элементы проекта до начала его ускоренного осуществления. В случае необходимости это можно было бы сделать путем заблаговременного назначения главного технического советника (ГТС) или директора проекта, или обоих руководителей одновременно.

1/ Например, в ряде докладов ОИГ, в частности, JIU/REP/79/16, пункты 65.

проблемы возникали в плане приобретения и доставки оборудования. Как представляется, в той или иной степени подобные проблемы возникали при осуществлении почти всех проектов. Во многих случаях также отмечались трудности в плане технического обслуживания оборудования, а также наличия запасных частей, отсутствие которых приводило к простоям важных компонентов оборудования.

41. Конкретная подготовка специалистов являлась одним из компонентов при осуществлении 20 проектов. Формы такой подготовки варьировались от обучения специалистов на местах, осуществляемого иностранными экспертами, до официальных программ обучения в учебных заведениях, рассчитанных на сотни человек. Чаще всего подготовка специалистов осуществлялась совместно экспертами и подготовленными на местах инструкторами (18). В большинстве случаев подготовка специалистов, которой в случае рассматриваемых проектов уделялось относительно небольшое внимание, осуществлялась в соответствии с намеченным планом, несмотря на существование многочисленных проблем в плане своевременности и качества вспомогательного обслуживания и соответствующих мероприятий. В случае ряда проектов имели место трудности, связанные с отбором обучаемых или необходимостью подготовки заранее определенного числа лиц. Стипендии выплачивались при осуществлении лишь незначительного числа проектов (7), однако даже в случае этих проектов роль стипендий по сравнению с другими компонентами проектов являлась крайне незначительной. За исключением трудностей, связанных с отбором обучаемых и обеспечением их своевременного увольнения с предыдущих работ, какие-либо серьезные проблемы, касающиеся стипендий, не отмечались.

42. Эти выводы свидетельствуют о наличии ряда периодически возникающих проблем, которые отрицательно сказываются на осуществлении проектов. Многие из них являются весьма распространенными и возникают не только при осуществлении деятельности по развитию сельских районов. Тот факт, что они уже неоднократно рассматривались в прошлом 1/ и что, как представляется, в основном они по-прежнему остаются трудноразрешимыми, уже сам по себе является определенным выводом:

- a) Качественное планирование проектов является не столько правилом, сколько исключением; очень часто имеют место задержки в предоставлении вкладов как со стороны правительств принимающих стран, так и со стороны системы Организации Объединенных Наций. Создается впечатление, что благодаря осуществлению проектов предполагается достичь очень многое за очень короткий срок, однако ход осуществления неизбежно тормозится вследствие многочисленных проблем, связанных с организацией и материально-техническим обеспечением. Возможно, частичным решением явилось бы выделение так называемого "стартового" или "упреждающего" периода на начальной стадии осуществления проекта, в течение которого можно было бы "соединить воедино" все основные элементы проекта до начала его ускоренного осуществления. В случае необходимости это можно было бы сделать путем заблаговременного назначения главного технического советника (ГТС) или директора проекта, или обоих руководителей одновременно.

1/ Например, в ряде докладов ОИГ, в частности, JIU/REP/79/16, пункты 65.

- b) Предоставление вкладов правительством принимающей страны (персонал, необходимые возможности и услуги и т.д.) представляет собой часто возникающую и особенно серьезную проблему. Следует признать те трудности, которые возникают в этой связи для правительства принимающей страны, в особенности в тех случаях, когда речь идет о многочисленных проектах технического сотрудничества, осуществляемых различными донорами, а возможности принимающей страны по обслуживанию данных проектов являются ограниченными (как в случае трех посещенных стран). Поэтому при планировании деятельности, связанной с появлением ненужных проблем, следует проявлять осмотрительность. В тех случаях, когда это возможно, следует способствовать децентрализации деятельности по содействию осуществлению проекта и контролю, с тем чтобы она осуществлялась не только на центральном, но и на районном уровнях.
- c) Следует также рассмотреть вопрос, связанный с частой заменой национальных специалистов. Когда проекты осуществляются в рамках обычной правительственной (центральной, районной или местной) административной структуры, а не с помощью специальных групп по управлению проектами, данный процесс, по-видимому, легче поддается контролю. Группы по управлению проектами следует реже использовать еще и потому, что ими, как правило, "руководят" иностранные эксперты, что зачастую снижает заинтересованность национальных специалистов и приводит к появлению проблем, связанных с самообеспечением проекта.
- d) Проблемы, связанные с задержками в приобретении, доставке и прохождении через таможи оборудования для проекта, также по-прежнему являются весьма распространенными. Кроме того, при осуществлении проектов развития сельских районов возникает дополнительная проблема более серьезного характера, связанная с техническим обслуживанием и наличием запасных частей в местах, расположенных в глубине территории страны, или труднодоступных для дорожного транспорта. Также приводились примеры явного несоответствия оборудования существующим потребностям. В этой связи следует проявлять большую осмотрительность, в особенности при осуществлении проектов по линии целевых фондов, когда донор стремится оказать определенное давление в связи с приобретением оборудования. Это порой приводит к тому, что при осуществлении проектов используется несоответствующая технология.

5. Достижение целей и воздействие

43. В большинстве проектных документов излагаются ближайшие цели, представленные в измеримых показателях, а также цели, степень достижения которых не определяется такими показателями по мере осуществления проекта. Однако, инспекторы не пытались провести оценку достижения предусматриваемых проектом целей посредством измеримых показателей. Вследствие сложности многих проектов, предусматривающих различные цели и виды деятельности, а также связанных с не поддающимися количественному измерению социальными факторами, они были вынуждены руководствоваться менее официальными оценками, основанными на наблюдениях на месте, анализе документации и обсуждениях со специалистами, участниками и бенефициарами того или иного проекта.

48. Помимо непосредственно запланированных результатов, предусмотренных в проектных документах, были отмечены некоторые позитивные (и отдельные негативные) последствия. К числу наиболее часто упоминаемых положительных последствий относятся улучшение материального положения бенефициаров (14), усиление самообеспеченности и совершенствование управления (10 и 7). Положительные изменения в области социальных отношений (3) и совершенствование используемой технологии (5) имели место несколько реже. Касаясь отрицательных последствий, следует отметить, что в случае одной трети проектов, как представляется, была создана дополнительная зависимость, а два проекта оказали негативное воздействие на социальную структуру.

49. В целом, как представляется, осуществление большинства проектов (15) по-прежнему соответствовало достижению приоритетных целей правительства. В большинстве случаев (18) бенефициары пользовались результатами проектов; однако лишь в случае незначительного числа проектов (10) бенефициары стали самостоятельно решать конкретные вопросы, связанные с осуществлением проектов, а в случае примерно половины проектов, как представляется, результаты/последствия проекта являлись краткосрочными или неизменяющимися.

50. Что касается уровня технологии, используемой при осуществлении проектов, то, как представляется, в случае всех проектов, за исключением трех, такая технология являлась достаточно приемлемой и использовалась весьма активно. Однако в отношении достаточно большого числа проектов (9) сложилось впечатление о том, что выбор технологии был продиктован сверху и что степень овладения технологией или ее использования участниками/бенефициарами являлась недостаточной. Также сложилось мнение о том, что в случае примерно половины проектов (12) возникали проблемы, связанные с координацией технических и социальных аспектов деятельности, т.е., хотя техническим аспектам уделялось достаточно большое внимание, их принятие участниками или бенефициарами проектов было связано с определенными трудностями.

51. Эти довольно противоречивые впечатления подтверждаются выводами, касающимися осуществления проектов на основе самообеспечения. Тогда как, согласно представленной выше информации, большинство проектов оказалось весьма успешными с точки зрения доставки товаров или осуществления запланированных мероприятий, в большинстве случаев (15), как представляется, бенефициары не располагали достаточными возможностями (т.е. навыками, экономическими или другими ресурсами, руководством, стимулами) для активного самостоятельного закрепления результатов проекта после прекращения внешней помощи. Число случаев, в которых такие возможности существовали, являлось очень ограниченным (они были сочтены "очень хорошими" лишь в случае двух проектов, и "удовлетворительными" - пяти). И наоборот, было установлено, что "самообеспечиваемость" проекта очень сильно (15) или достаточно сильно (5) зависит от постоянной внешней помощи (будь то помощь иностранных или местных специалистов или помощь со стороны государственных учреждений). В частности, такая помощь требовалась для технического обслуживания и возможного ремонта проектного оборудования. Случаи, в которых проектными документами предусматривалось выделение достаточных средств для покрытия этих издержек, являются не столько правилом, сколько исключением (3). Та степень, в которой организации или группы, оказывавшие поддержку, действительно проявляли готовность к закреплению результатов, достигнутых благодаря осуществлению проекта, также является весьма неопределенной: такая готовность являлась "сильной" или "умеренной" в шести случаях, "незначительной" - в десяти, и практически отсутствовала в остальных случаях.

52. Касаясь положительных аспектов, следует отметить, что, как представляется, в случае почти всех проектов самообеспечение полностью соответствовало существующему социально-экономическому положению, системам ценностей и традиционным взглядам. Кроме того, случаев серьезного негативного воздействия проектов на поддержание экологического равновесия зафиксировано не было. Осуществление отдельных проектов могло привести к появлению долгосрочных негативных последствий (например, изменение поверхности грунтовых вод при истощении пласта или засоление озер вследствие чрезмерного использования удобрений), однако в большинстве случаев осуществление проектов в целом оказывало положительное воздействие на окружающую среду (например, облесение, борьба с эрозией почв и т.д.).

53. И наконец, при ретроспективном рассмотрении было отмечено, что осуществление большей части проектов (17) действительно содействовало достижению первоочередных целей, намеченных правительством соответствующей страны. Однако, с точки зрения бенефициаров, осуществление большинства проектов (13), как представляется, не способствовало удовлетворению первоочередных потребностей наиболее бедных слоев населения или других групп, находящихся в неблагоприятном положении. Как уже отмечалось, это отчасти обусловлено тем фактом, что многие проекты были рассчитаны на все сельское население, а не на конкретные группы, находящиеся в неблагоприятном положении. Тем не менее на основании того факта, что лишь незначительное число проектов было действительно нацелено на удовлетворение интересов наиболее бедных слоев населения, может быть сделан серьезный вывод.

54. Впечатление, которое складывается на основании вышеизложенных выводов, касающихся достижения целей и воздействия проектов, является по меньшей мере противоречивым. Согласно общему впечатлению, организации системы Организации Объединенных Наций достаточно умело осуществляют проекты и различные виды деятельности, доставка товаров является более менее своевременной, при этом поддержки, несмотря на явные перерасходы, в целом являются приемлемыми. По сути дела, производительность деятельности по развитию сельских районов, осуществляемой организациями системы Организации Объединенных Наций, является достаточно высокой, тогда как в плане её эффективности имеются серьезные недостатки, и многое еще предстоит сделать.

55. В частности, как представляется, необходимо вновь рассмотреть следующие вопросы:

а) Очень многие проекты оказываются слишком претенциозными и нереалистичными. Несмотря на то, что, возможно, имело место своевременное предоставление вкладов и были достигнуты неплохие конечные результаты, при рассмотрении последствий или общего воздействия проекта зачастую приходится о многом умалчивать или констатировать почти полное отсутствие реальных достижений. Это приводит сначала к неоправданным надеждам, а затем - к разочарованию, что, как не трудно догадаться, не способствует достижению самообеспечения, а скорее порождает зависимость. Эта проблема является достаточно сложной, поскольку на стадии планирования проекта все заинтересованные стороны заведомо склонны к чрезмерному оптимизму (в противном случае проекты никогда не были бы одобрены). По-видимому, следует поощрять большую гибкость при планировании проектных мероприятий и их пересмотре. Деятельность по развитию сельских районов представляет собой сложный социальный процесс, который зачастую осуществляется очень медленно и кропотливо, и поэтому поспешность может привести к появлению неблагоприятных последствий. Основанный на методе "проб и ошибок" гибкий и реалистичный подход,

использование которого начинается постепенно и становится более активным по мере появления необходимых для этого местных условий, окажется, по-видимому, более результативным, чем жесткий, диктуемый сверху вниз подход, при котором осуществление затрат происходит при определенном давлении. Процесс планирования должен осуществляться на постоянной основе по мере возникновения благоприятных условий, а не только на начальном этапе деятельности.

b) Для успешного осуществления процесса социального развития огромное значение имеет выбор используемой технологии и её принятие участниками/бенефициарами. Как уже отмечалось, в этой области также существуют проблемы: технология слишком часто рассматривается как нечто навязываемое со стороны и, следовательно, трудноосваиваемое. Здесь вновь следует проявлять осмотрительность и реалистичность. До начала осуществления тех или иных видов деятельности необходимо чаще анализировать положение, при этом следует оставлять достаточный период времени, в течение которого можно было бы полнее учитывать технические и социальные аспекты проектов.

c) С учетом вышеназванных трудностей, тот факт, что лишь незначительное число проектов осуществляется на основе самообеспечения, едва ли может оказаться неожиданным. Создается впечатление, что организации системы Организации Объединенных Наций руководствуются своеобразным принципом "начни и забудь". Как представляется, предоставляющие помощь организации проявляют оперативность на начальных стадиях тех или иных видов деятельности, однако уделяют крайне недостаточное внимание тому, что произойдет после завершения помощи, т.е. тому, будет ли она способствовать появлению самообеспечения или зависимости. Этот вывод является не новым, однако, пожалуй, настало время для кардинального решения данной проблемы и рассмотрения вопроса о том, какие меры следует принять для изменения существующего положения.

d) Следующий вопрос, заслуживающий внимания, касается бенефициаров. Кто относится к числу бенефициаров и какую выгоду они получают в результате деятельности по развитию сельских районов, осуществляемой системой Организации Объединенных Наций? Такая деятельность не всегда направлена на удовлетворение потребностей самых бедных слоев сельского населения. При этом инспекторы не подразумевают того, что эта деятельность должна быть именно такой во всех случаях. Могут иметься вполне веские основания для оказания помощи зажиточным фермерам, если такая помощь окажет общее благоприятное воздействие в социальном и экономическом плане (например, в области занятости). Скорее, они обеспокоены тем, что зачастую в проектных документах конкретные бенефициары деятельности по развитию сельских районов определены весьма нечетко, что приводит к непониманию и порой вызывает появление неоправданных надежд. Используемые системой Организации Объединенных Наций процедуры в области технического сотрудничества зачастую являются слишком сложными и лишены гибкости, которая необходима для осуществления деятельности, приносящей реальную пользу малобедным слоям сельского населения или конкретным группам, находящимся в неблагоприятных условиях. Их следует изменить, поскольку какие-либо основания, препятствующие разработке более гибких процедур для осуществления системой Организации Объединенных Наций деятельности на низовом уровне, отсутствуют. В проектных документах, по меньшей мере, должны всегда указываться условия социально-экономического положения

бенефициаров, возможные позитивные или негативные последствия для непосредственных бенефициаров и других групп, определяться те слои населения, для которых осуществление проекта окажется выгодным или наоборот - невыгодным, содержаться конкретная стратегия для обеспечения использования результатов/возможностей проекта после прекращения внешней помощи, а также обсуждаться вопросы, связанные с общей самообеспечиваемостью проекта после прекращения такой помощи.

6. Обзор и оценка

56. В случае практически всех проектов имелись документы, свидетельствующие о контроле, который проводился на более или менее регулярной основе с целью обеспечения осуществления проектов в соответствии с разработанными планами. Как правило, такой контроль осуществлялся с помощью периодических докладов. В отношении большей части проектов, финансируемых по линии ПРООН, и некоторых проектов, финансируемых из целевых фондов, также проводились трехсторонние обзоры. В основном они осуществлялись раз в год и, хотя какая-либо конкретная схема их проведения отсутствует, имеются данные о том, что в некоторых случаях уровень подготовки таких обзоров был низким (т.е. они являлись поверхностными) и/или правительство недостаточно активно участвовало в их проведении.

57. Кроме того, за исключением одного или двух случаев, места осуществления проектов регулярно посещались сотрудниками штаб-квартир соответствующих учреждений или их представителями на местах, а также работающими на местах сотрудниками ПРООН. В отношении двух или трех проектов, осуществляющихся в отдаленных районах, поступали жалобы, связанные с отсутствием каких-либо посещений, тогда как в случае других пяти проектов создалось впечатление о том, что число посещений мест их осуществления было слишком большим (это объяснялось либо тем, что данные места были достаточно близко расположены от столиц, либо тем, что данные проекты рассматривались правительством или исполняющим учреждением в качестве демонстрационных).

58. Одним из обнадеживающих факторов являлась степень оценки проектов, и поэтому в настоящем исследовании активно используются уже имеющиеся оценки. Несмотря на то, что осуществление 17 из 25 отобранных проектов все еще продолжается, оценки были сделаны в отношении 18 проектов (по 17 из них - во время осуществления, а по одному проекту - после его завершения). В отношении трех проектов оценки проводились несколько раз. Кроме того, проведение большинства оценок являлось одним из элементов планов по осуществлению проектов (лишь три оценки были проведены на незапланированной основе). Почти все оценки были проведены специальными миссиями (как правило, трехсторонними миссиями, т.е. представителями правительства, финансирующего и исполняющего учреждения, однако в состав ряда миссий входили представители нескольких доноров и нескольких исполняющих учреждений).

59. Следующий интересный вывод связан с тем, что в целом все оценки были реалистичными и открытыми. Почти все они были обстоятельными, сбалансированными и проведенными с учетом конкретных результатов, тогда как поверхностные и формальные оценки попадались крайне редко. Тем не менее было нелегко определить, в какой степени эти оценки действительно привели к существенным изменениям в осуществлении проектов. Примерно в половине случаев определенные изменения в планах осуществления проектов можно было отнести за счет проведения оценки; в некоторых случаях, несмотря на четкие и неоднократно высказываемые рекомендации о необходимости изменений, сделать что-либо конкретное оказывалось невозможным.

60. Доклады, содержащие итоговые оценки, были подготовлены в отношении лишь менее половины проектов. Несмотря на то, что их качество было достаточно высоким, было сочтено, что трудности и проблемы, связанные с осуществлением проектов, рассматривались в них значительно менее откровенно, чем в докладах, содержащих промежуточные оценки.

61. Как представляется, вышеизложенные выводы свидетельствуют о следующем:

- а) в целом используемые при осуществлении проектов развития сельских районов методы контроля и представления докладов являются адекватными, несмотря на то, что, по-видимому, трехсторонние обзоры не всегда являются эффективными механизмами для принятия решений;
- б) промежуточные оценки используются достаточно широко и, как правило, их качество является вполне приемлемым. Степень, в которой результаты оценок приводят к существенным изменениям в ходе осуществления проектов, варьируется, однако создается впечатление о том, что этот аспект по-прежнему связан со значительными проблемами;
- в) последующие оценки, как правило, не проводятся (по финансовым или другим соображениям). Это означает, что организации системы Организации Объединенных Наций не уделяют должного внимания вопросам самообеспечения после завершения проектов. Как уже упоминалось в настоящем докладе, предоставляющие помощь организации, естественно, стремятся уделять первоочередное внимание планированию, предоставлению вкладов и достижению конечных результатов, а не эффективности и долгосрочному воздействию. Инспекторы убеждены в том, что следует готовить большее число исследований, содержащих последующие оценки, в особенности с учетом необходимости более полного решения проблемы, связанной с осуществлением деятельности по развитию сельских районов на основе самообеспечения. Они признают, что выделение средств для проведения последующих оценок может быть связано с определенными проблемами, поскольку такие оценки не предусматриваются при определении бюджетов проектов. Инспекторы хотели бы сделать рекомендации в отношении того, чтобы при осуществлении крупномасштабных проектов систематически рассматривался вопрос о включении в проектные документы положения, предусматривающего проведение последующих оценок, и/или, в том случае, если вследствие финансовых ограничений это оказывается невозможным, чтобы финансирующие учреждения в большей степени предусматривали возможность проведения последующих тематических оценок осуществления групп аналогичных проектов. Если бы благодаря извлекаемым урокам удавалось избегать ошибок, влекущих за собой значительные расходы, то это являлось бы наиболее эффективным с точки зрения затрат использованием ограниченных ресурсов системы Организации Объединенных Наций.

7. Некоторые более общие выводы и последствия

62. В ходе поездок на места и подробных бесед с правительственными должностными лицами на центральном, районном и даже местном уровнях, которые зачастую оказывались весьма полезными, а также в ходе бесед с сотрудниками системы Организации Объединенных Наций в соответствующих странах и с представителями доноров, не входящих в данную систему, было собрано огромное количество информации. Была предпринята попытка систематизировать данную информацию в предыдущих разделах настоящей главы, а также в приложения I, содержащем резюме каждого проекта. В настоящем разделе уделяется внимание некоторым более общим периодически возникающим проблемам и трудностям, которые, возможно, не были достаточно подробно рассмотрены при анализе конкретных проектов.

63. Цель исследования ОИГ заключалась в рассмотрении отобранных проектов, осуществляемых системой Организации Объединенных Наций в целях развития сельских районов, для определения типов осуществляемой деятельности, а также того, в какой степени они действительно приносят пользу тем слоям сельского населения, которые находятся в менее благоприятных условиях. Один из проектов (содействие созданию института по вопросам развития сельских районов) пришлось исключить из выборки на том основании, что он касался вопросов создания инфраструктуры и оказывал лишь весьма косвенное воздействие на условия жизни сельского населения. Другой проект, касавшийся совершенствования печей для сжигания древесного угля, хотя и являлся перспективным, не получил дальнейшего развития и, следовательно, не оказал никакого воздействия. За исключением этих двух проектов, все остальные проекты были предназначены для сельского населения и оказывали на него непосредственное (позитивное или негативное) воздействие. Предполагаемые бенефициары не всегда относились к наиболее бедным слоям населения или группам, находящимся в неблагоприятных условиях: например это касалось двух проектов по развитию небольших молочных хозяйств, поскольку в Танзании тот, кто имеет корову, по определению не относится к наиболее бедным слоям населения. Однако в большинстве случаев проекты были направлены на удовлетворение интересов либо всего населения (в случае проекта ЮНИСЕФ - всех женщин и детей) конкретного района, либо отдельных групп, которые могут с достаточным основанием рассматриваться как находящиеся в неблагоприятных условиях (безработная молодежь, мелкие собственники, организованные группы женщин, полубезземельные работники плантаций и т.д.).

64. Другая цель исследования заключалась в определении той степени, в которой бенефициары участвовали в определении, планировании и осуществлении проекта/мероприятия. Здесь картина является неодинаковой. Неудивительно, что почти все мероприятия осуществлялись "сверху вниз", а не "снизу вверх". По сути дела, лишь один проект осуществлялся "в основном снизу вверх"; семь проектов осуществлялись "частично сверху вниз и частично снизу вверх", тогда как концепция и осуществление остальных 17 проектов были основаны исключительно на принципе "сверху вниз". В некоторых случаях проект обсуждался с местными властями и/или местными группами, однако было трудно определить, в какой степени проект действительно удовлетворял первоочередные потребности бенефициаров или в какой степени, будь то к лучшему или к худшему, он навязывался сверху. Случаев категорического отказа бенефициаров зарегистрировано не было, однако был сделан ряд замечаний, касающихся "пассивности" или "отсутствия заинтересованности". В одном случае (проект ЮНИСЕФ в Танзании) были предприняты усилия осуществить "стратегическое планирование" предложенного мероприятия по нисходящей, т.е. от центра до уровня области, района и деревни; в результате "обратной связи" в план осуществления мероприятий были внесены значительные изменения и достигнута высокая степень участия населения. Можно с удовлетворением отметить, что данный проект не только оказался весьма результативным, но и осуществлялся практически без внешней помощи непосредственно на низовом уровне.

65. Было сочтено, что тип проектов был достаточно адекватным с точки зрения определения целей, мероприятий и стратегии осуществления, однако зачастую проекты являлись слишком идеалистичными в отношении сроков предполагаемых результатов и воздействия. В частности, как представляется, в проектных документах недооценивалась сложность социальных и культурных факторов на начальной стадии осуществления того или иного проекта развития сельских районов, в особенности в том случае, когда осуществление проекта предполагает участие населения и/или мобилизацию местных ресурсов. В ходе поездок на места ясно подчеркивался тот факт, что мобилизация населения на осуществление деятельности по развитию сельских районов является длительным, сложным и

необычным процессом, в ходе которого могут случаться самые разные неожиданности. Тщательно продуманные и поэтапно осуществляемые мероприятия могут оказаться более результативными, в особенности если они планируются при всестороннем учете местных реалий, а не навязываются сверху. Другим залогом успеха является, по-видимому, наличие признающих местных руководителей/организаторов, стремящихся добиться успешного осуществления проекта, а не использующие "дистанционное управление" сверху или пересадки чужеродной "ткани" (т.е. группы по управлению проектом) в целях осуществления проекта.

66. Традиционная модель проекта (эксперты + специалисты аналогичного профиля на местах + оборудование) зачастую предусматривает слишком жесткие рамки для осуществления сложных процессов общинного развития. Как представляется, имеет место давление при осуществлении расходов, а также тенденция ожидать слишком многого в неоправданно короткие сроки. С другой стороны, задержки в обеспечении основных элементов проекта - экспертов, специалистов на местах, оборудования - также могут отрицательно сказываться на участии населения. При осуществлении деятельности на низовом уровне требуются гибкость и частые изменения сроков и программ. Учреждения системы Организации Объединенных Наций, за исключением ВНИСЕФ, сталкиваются со значительными организационными трудностями при решении непредвиденных проблем.

67. Большое значение при осуществлении проектов развития сельских районов имеет вопрос использования технологии. Среди отобранных проектов имелись как проекты, предусматривающие использование "соответствующей технологии", так и трудоемкие проекты, а также проекты, рассчитанные на широкое использование транспортных средств и тяжелого оборудования. В одном случае в проектный документ были привнесены непредвиденные политические условия, с тем чтобы сделать проект более "заметным". Складывается впечатление о том, что зачастую технология не осваивается должным образом ни бенефициарами, ни местными специалистами, занимающимися осуществлением проекта. В ряде случаев это отрицательно сказывается на осуществлении проекта и самообеспечении. (Можно привести пример двух деревенских кооперативов по развитию молочного хозяйства, осуществляющих сбыт своей продукции исключительно при помощи так называемых "грузовиков-сборщиков". Разумеется, ни представляющие помощь организации, ни правительство не могут обеспечить такими грузовиками все молочнохозяйственные кооперативы, которые предлагается создать в данном районе; следовательно, каковы будут возможности по осуществлению аналогичных проектов в других районах?). Можно также привести другие примеры проектов, которые осуществляются без учета приемлемости для сельского населения предусматриваемой ими технологии. При осуществлении в Бурунди проекта по линии ПРООН и двух проектов, финансируемых из целевых фондов, которые были связаны между собой (BDI/81/026, GCP/BDI/019/AGI, GCP/BDI/021/NET), изготавливались резервуары для хранения воды, контейнеры для хранения зерна и большие тачки для перевозки грузов. Ни одно из этих изделий так и не было использовано на практике: резервуары были слишком дорогостоящими для крестьян, тогда как контейнеры для хранения зерна оказались не только слишком дорогостоящими, но и не представлявшими особого интереса для крестьян, поскольку они успешно обходились своими традиционными средствами хранения, и т.д. И наконец, тачки оказались неудобными, слишком большими для одного человека и чересчур дорогостоящими для фермеров. Аналогичным образом, в Буркина Фасо, без учета исключительно жаркого климата, был приобретен и установлен станок по изготовлению тканей из местных материалов. В результате всего лишь через несколько месяцев после установки станок сломался, а предполагаемые бенефициары, которыми являлись женщины, так и не смогли им воспользоваться. При осуществлении ряда проектов выбранная технология порождала зависимость, тогда как в других случаях - использование обожженного кирпича, производимого бенефициарами для строительства молодежной фермы, использование тяглового скота и перенос грузов вручную в женском кооперативе - никакой зависимости не возникало.

68. В этой связи возникает более общий вопрос, связанный с самообеспечением. Способствуют ли мероприятия, осуществляемые системой Организации Объединенных Наций с целью развития сельских районов, достижению самообеспечения на местном уровне или усилению зависимости? Некоторые представители учреждений, входящих в систему Организации Объединенных Наций, решительно отстаивали точку зрения о том, что во многих наименее развитых африканских странах внешняя помощь создает так называемый синдром зависимости. Большой масштаб программ технического сотрудничества (например, в 1987 году Танзания получила 260 млн. долл. США в виде субсидий или ссуд) создает реальные проблемы, связанные с поглощением средств. Внимание членов миссий ОИГ обращалось на случаи разрушения организационной структуры в результате трудностей, связанных с осуществлением столь большого числа проектов. Признаки этих трудностей были обнаружены в ходе многочисленных поездок на места осуществления проектов: проблемы, связанные с назначением на долговременной основе соответствующих местных специалистов, несвоевременное предоставление вкладов или оказание поддержки со стороны правительства, серьезные проблемы в области технического обслуживания и т.д. Кроме того, существует явная проблема, связанная с конкуренцией между донорами в привлечении внимания правительства к "удачным" проектам. Поскольку система Организации Объединенных Наций не располагает значительными возможностями для оказания давления, она порой оказывается в стороне, и ее призывы в отношении использования соответствующей технологии и обеспечения участия населения остаются без внимания, когда речь идет об осуществлении проектов, зависящих от использования конкретной технологии, или престижных проектов. Иногда создается впечатление о том, что системе Организации Объединенных Наций отводятся лишь второстепенные функции.

69. С проблемой самообеспечения непосредственно связан вопрос о том, кто должен осуществлять проект. Вопрос об осуществлении проектов правительствами рассматривался системой Организации Объединенных Наций свыше 10 лет, однако, согласно информации, полученной на основании выборки ОИГ, достигнутый прогресс является весьма незначительным (по меньшей мере в тех странах, в которые были совершены поездки). Лишь пять проектов были полностью осуществлены правительствами соответствующих стран. В большинстве случаев это были проекты МПП и ЮНИСЕФ, при осуществлении которых помощь экспертов из третьих стран используется крайне редко. Двенадцать других проектов были частично осуществлены правительствами. Однако, как представляется, такой способ осуществления не привел к желаемым результатам (качество осуществления проектов было сочтено "хорошим" только в двух случаях, а "неудовлетворительным" - в восьми).

70. Несмотря на то, что в случае почти всех проектов руководитель проекта назначался правительством соответствующей страны, а главные технические советники (ГТС) из третьих стран были назначены лишь в случае половины проектов, складывается впечатление о том, что реальное руководство ходом осуществления проекта со стороны правительства имело место лишь в случае очень незначительного числа проектов (4). В случае более половины проектов (14) за руководство и контроль ходом осуществления отвечали ГТС или эксперты, а в случае остальных проектов за эти вопросы в одинаковой мере релались как национальными специалистами, так и иностранными экспертами.

71. Таким образом, использование модели "иностранцы эксперты - национальные специалисты" нередко приводит к появлению зависимости. В ряде случаев руководство проектом осуществлялось иностранными экспертами через группу по управлению проектом, не имевшую непосредственных связей с правительственными учреждениями, что отнюдь не способствовало постепенному прекращению внешней

технической помощи и развитию национальных или местных возможностей. В других случаях перспективы были более обнадеживающими, что объяснялось либо тем, что эксперты выступали не столько в качестве руководителей, сколько советников в рамках уже существующей государственной структуры, либо тем, что они сознательно стремились к тому, чтобы после завершения деятельности их услуги больше не потребовались, либо тем, что соответствующие мероприятия целиком осуществлялись правительством или непосредственно на местах (как в случае проектов ЮНИСЕФ и МПП).

72. Также имели место случаи проявления пассивности или уменьшения заинтересованности в результате чрезмерно раннего предоставления слишком значительной помощи или несвоевременного завершения ее предоставления. Следует с удовлетворением отметить, что в некоторых случаях помощь, предоставляемая по линии Организации Объединенных Наций, также оказывала каталитическое воздействие. В ряде случаев незначительные усилия, предпринимаемые системой Организации Объединенных Наций, - предоставление молодежной ферме ссуды размером в 300 долл. США (ЮНИСЕФ), организация рассчитанного на одну неделю консультативного курса по изготовлению сыра для группы женщин, занимающихся молочным хозяйством (ФАО), предоставление группе женщин небольшой ссуды с целью приобретения оборудования для изготовления подсолнечного масла (ЮНИСЕФ) - значительно повысили доверие, уровень самообеспечения, а также привели к увеличению производства основных товаров и услуг. В этих и других случаях первоначальные усилия послужили толчком для осуществления различных других видов деятельности и явились наглядным примером для более широких слоев населения. Представляет интерес тот факт, что в тех случаях, когда Организация Объединенных Наций оказывала помощь в виде небольших ссуд, предоставляемых непосредственно бенефициарам, или создавала возобновляемые фонды вместо использования практики "подачек", результаты были наиболее обнадеживающими: максимальное стремление выплатить ссуду и отсутствие какой-либо зависимости.

73. В ходе исследования было обнаружено два проекта, оказавших явное неблагоприятное воздействие на социальное положение бенефициаров, т.е. богатые становились еще богаче, тогда как в отношении наиболее бедных слоев населения почти не происходило никаких изменений. Создается впечатление, что технические учреждения системы Организации Объединенных Наций (ФАО, МОТ) порой не располагают достаточными возможностями для проведения оценки социальных последствий, возникающих в результате осуществления сложных процессов развития сельских районов. По-видимому, организации системы Организации Объединенных Наций, входящие в целевую группу (ЮНИСЕФ и в некоторой степени МПП), располагают большими возможностями в этом отношении, поскольку, по всей вероятности, они могут себе позволить тратить время (и определенные средства) на проведение анализа социальных и культурных аспектов существующего положения до начала осуществления проектов. (МОТ смогла это сделать лишь тогда, когда стало очевидным, что финансируемая ею программа по созданию оросительной системы отчасти использовалась для получения прибыли крупными землевладельцами.)

74. Также имели место случаи отсутствия взаимосвязи между проектами. Так, например, между двумя проектами ФАО по развитию лесного хозяйства в Танзании, которые осуществлялись лишь в 60 км друг от друга, отсутствовала какая-либо координация как на стадии разработки, так и на стадии осуществления (по сути дела две соответствующие группы специалистов встретились лишь благодаря визиту миссии ОИГ, после чего выяснилось, что они могли о многом поделиться друг с другом ранее). Как представляется, также отсутствовали и вертикальные связи, о чем свидетельствует, например, осуществление проекта по совершенствованию

печей для сжигания древесного угля и проектов по развитию лесного хозяйства. Кроме того, по-видимому, имеет место определенное смещение ролей, которые играют учреждения Организации Объединенных Наций, что приводит к некоторым трениям: ФАО и МОТ занимаются вопросами ирригации, МОТ и ЮНИСЕФ - водоснабжения, ФАО, МОТ и МПП - лесного хозяйства, ЮНИСЕФ и ФАО - питания. Несмотря на то, что миссия ОИГ не отмечала случаев конкретных жалоб, касающихся вмешательства одних учреждений в круг ведения других учреждений, по всей видимости, проблема связи и информации существует.

75. Проблемы самообеспечения и воспроизводимости уже отчасти рассматривались выше. Система Организации Объединенных Наций в определенной мере оснащает все заинтересованные стороны возможностью осуществления проектов в рамках нового этапа (это утверждение обосновывается в недавнем обзоре докладов ПРООН, содержащих среднесрочные оценки, в 90% из которых действительно содержатся рекомендации в отношении осуществления проектов в течение последующих этапов). Однако следует также решать и другие проблемы, в частности проблемы, возникающие после прекращения внешней помощи, которые связаны с техническим обслуживанием и периодическими издержками в связи с осуществлением проекта. После совершенных поездок у инспекторов сложилось впечатление о том, что можно было бы приложить значительно больше усилий для мобилизации местных ресурсов и развития инициативы с целью обеспечения того, чтобы воздействие успешно осуществляемых проектов продолжалось на долгосрочной основе после прекращения внешней помощи. Как представляется, в некоторых случаях это действительно имело место, т.е. были созданы местные структуры или механизмы, которые приводились в действие благодаря имеющимся или, что еще лучше, постоянно создаваемым средствам. Однако такие случаи являлись скорее исключением, чем правилом.

76. И наконец, следует сказать несколько слов об отношении правительств к деятельности, осуществляемой системой организаций Организации Объединенных Наций в целях развития сельских районов. В ходе подробных обсуждений с правительственными должностными лицами на центральном уровне - в основном в министерствах, занимающихся вопросами планирования, - был сделан ряд важных замечаний относительно роли и эффективности деятельности, осуществляемой системой Организации Объединенных Наций в целях развития сельских районов:

- система Организации Объединенных Наций зачастую действует медленно и использует бюрократические методы, тогда как некоторые доноры, предоставляющие помощь на основе двусторонних соглашений, проявляют высокую оперативность.

Отделения ПРООН и различных учреждений являются представительствами, занимающимися лишь вопросами связи, поскольку все важные решения принимаются в штаб-квартирах. ЮНИСЕФ проявляет оперативность в реагировании на изменения и в проведении оценок различных ситуаций. Необходимо в большей мере осуществлять передачу полномочий. Одной из конкретных проблем является длительный период времени, который необходим для прибытия экспертов и начала осуществления проекта после подписания проектного документа.

- Правительства обеспокоены уровнем подготовки экспертов, а также, в отдельных случаях, их высокомерным поведением.
- Взаимосвязь между иностранными экспертами и национальными специалистами зачастую является недостаточной. Иногда эксперты сознательно препятствуют передаче знаний вследствие стремления сохранить свою роль в неизменном виде.

- Наимеемых на местах специалистов следует как можно активнее привлекать к руководству осуществлением проекта (в том числе к решению вопросов, связанных с использованием средств); эксперты должны осуществлять консультативные, а не управленческие функции.
- Правительства зачастую сталкиваются с реальной проблемой в связи с осуществлением контроля над огромным количеством проектов технического сотрудничества и подготовкой соответствующих докладов. Укрепление уже существующих государственных учреждений, как правило, приводит к лучшим результатам, чем создание новых. Некоторые правительственные должностные лица подчеркивали важность уделения первоочередного внимания представлению помощи в рамках определенных программ (например, по линии ЮНИСЕФ и МПП), а не осуществлению относительно небольших проектов технического сотрудничества, тогда как доноры, включая организации системы Организации Объединенных Наций, отдают предпочтение традиционным проектам технического сотрудничества.

III. БЕДНОСТЬ И РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ: ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРЕДУСМАТРИВАЕМОЙ ПРОЕКТОМ ПОМОЩИ

1. Суть проблемы: может ли осуществляемая Организацией Объединенных Наций деятельность в области развития направляться на удовлетворение потребностей наиболее бедных слоев населения?

77. Цель настоящей главы заключается в изложении некоторых общих замечаний, касающихся эффективности осуществляемой системой Организации Объединенных Наций деятельности по развитию сельских районов и, в частности, деятельности, направленной на удовлетворение реальных или предполагаемых потребностей различных слоев населения стран "третьего мира". На основе анализа отобранных 25 проектов представлялось целесообразным рассмотреть данные проекты в более широком контексте. По мнению инспекторов, перед изложением выводов и рекомендаций, направленных на совершенствование существующих процедур и практики (глава IV), следует представить некоторые соображения, касающиеся характера технического сотрудничества и связи между различными заинтересованными сторонами, основанные на тщательном анализе проектов.

78. Вопрос, касающийся эффективности предоставляемой помощи, рассматривается не впервые. Однако за последнее время он стал более острым и начал вызывать некоторые опасения как у доноров и исполняющих учреждений, так и у реципиентов. Это может быть обусловлено тем фактом, что как на многостороннем, так и на национальном уровне общее отношение к помощи, предоставляемой на цели развития, изменилось, а также тем, что период быстрого увеличения объемов средств, выделяемых для предоставления помощи, окончательно завершился. Рост мировых ресурсов замедлился, а кроме того, различные учреждения, используя внутренние механизмы по осуществлению контроля, стали уделять значительно больше внимания, чем в прошлом, тому, каким образом используется предоставляемая помощь. Помимо этого, общественность стран Севера все более критически относится к эффективности осуществляемых программ, а в скором времени, по всей видимости, то же самое можно будет сказать и о странах Юга.

79. В период, когда цели помощи, предоставляемой в области развития, определяются более конкретно, а основные многосторонние и двусторонние учреждения, равно как и средние и более мелкие учреждения (неправительственные организации), уделяют повышенное внимание достижению не столько макроэкономических целей, сколько социальных, задачи, стоящие перед данными учреждениями, являются не только более ответственными, но и более сложными. В течение последних 10 лет в результате либо неэффективности программ, осуществлявшихся ранее, либо давления со стороны общественности, получающей более полную информацию, предоставляющие помощь учреждения стали с большей определенностью, чем в прошлом, заявлять о том, что основной целью помощи является изменение условий жизни тех слоев населения в развивающихся странах, которые находятся в наиболее неблагоприятных условиях ^{1/}. Однако, проблема заключается в том, что деятельность, связанная с финансированием и осуществлением на низовом уровне в деревнях и общинах стран "третьего мира" небольших мероприятий, может оказаться более трудной, и во всяком случае - менее впечатляющей, чем строительство плотин, университетов и различных предприятий, сдаваемых "под ключ".

80. Кроме того, признается тот факт (который также вызывает беспокойство), что даже в тех случаях, когда цель улучшения жизненных условий "на низовом уровне" четко определена, на практике предоставить помощь непосредственно самым бедным слоям населения оказывается очень нелегко. Зачастую результатами помощи пользуются лишь крупные арендаторы, лица, выдающие себя за бедняков, и более "организованные" слои населения. Также признается тот факт, что методы планирования, предоставления и оценки помощи не соответствуют задаче улучшения социальных условий "на низовом уровне", в особенности с учетом того обстоятельства, что проведение различия между успешным и неудачным осуществлением той или иной деятельности может оказаться затруднительным, в частности в тех случаях, когда критериями успеха являются реальные изменения условий жизни.

1/ В рамках системы Организации Объединенных Наций это нашло отражение не только в увеличении объемов средств, выделяемых на осуществление программ для наименее развитых стран (НРС), но и в разработке конкретных стратегий, предназначенных для слоев населения, находящихся в наиболее неблагоприятных условиях. В этой связи следует упомянуть о таких мероприятиях, как разработка стратегии "основных потребностей" (МОТ, Мировой банк) и стратегии "первичного медико-санитарного обслуживания" ВНИСЕФ; перестройка части деятельности, осуществляемой ФАО (и всей деятельности МФСР), в интересах наиболее бедных слоев сельского населения в результате проведения Всемирной конференции по аграрной реформе и развитию сельских районов; многоцелевые программы МПП по развитию сельских районов; разработка специальных программ Организации Объединенных Наций и ПРООН для африканских стран, расположенных к югу от Сахары (БООНС, ПДООНЭПРА), и по оказанию помощи конкретным целевым группам, таким, как женщины (ВНИФЕМ), в результате проведения исследований, направленных на определение уровня бедности населения в сельских районах и получение более полного представления о данном явлении (например, МОТ, НИИСР и Мировым банком).

81. В этой связи сама концепция помощи и связанные с ней организационные структуры и административная практика все больше ставятся под сомнение. Во многих предоставляющих помощь учреждениях, включая многосторонние организации, поднимается вопрос о том, не является ли вышеупомянутая задача слишком сложной. Многие считают, что ожидания, связанные с предоставлением помощи, не оправдаются 1/.

82. С одной стороны, тот факт, что учреждения, предоставляющие помощь на цели развития, испытывают сомнения в отношении своей эффективности, является обнадеживающим, однако, с другой стороны, было бы ошибочным считать, что бюрократический механизм может сколь-либо значительно продвинуться в данном направлении, т.е. что он может зайти настолько далеко, чтобы поднять вопросы, которые могли бы поставить под сомнение сами принципы используемых им оперативных методов. В лучшем случае, как это нередко бывает, данные учреждения уделяют более пристальное внимание используемому подходу, процедурам, методам планирования и оценки, а также всевозможным другим деталям процедурного характера, однако они не затрагивают действительно кардинальных вопросов, касающихся характера их деятельности, а также политических, административных и структурных проблем, которые не позволяют им сделать чего-либо более значительного для удовлетворения потребностей самых обездоленных слоев населения и улучшения условий жизни наиболее бедных лиц.

83. Давайте попытаемся более подробно рассмотреть способы деятельности предоставляющих помощь учреждений с точки зрения их реальных возможностей по удовлетворению потребностей наиболее бедных слоев населения и улучшению условий их жизни. Сделать это нелегко, однако мы могли бы начать с рассмотрения следующего предположения.

84. В рамках системы помощи развитию, "изобретенной" различными учреждениями по оказанию помощи, в частности системы технического сотрудничества, основанного на осуществлении небольших проектов, существует представление о том, что причины бедности могут быть устранены при помощи средств, имеющихся в распоряжении международного сообщества. Данными средствами являются капитал, технология и эксперты, которые по сути дела воплощают в себе и то и другое. Стремление или принуждение использовать имеющиеся средства опередило и, следовательно, усложнило анализ и понимание проблем, которые предстоит решить. Парадоксальным результатом этого упора на "конкретику" является возможность существования значительного разрыва между знаниями и действиями. Поэтому неудивительно, что имеется значительная степень риска совершить ошибку.

1/ См., например, следующие документы: J.H. Schultes, "The Effectiveness of Aid as a Problem of Bureaucratic Management", in Essays in Honour of Hans Singer, Sussex, 1987; World Food Council, Effectiveness of Aid in Support of Food Strategies, doc. WFC/1985/3; два недавних доклада Генерального директора по вопросам развития и международного экономического сотрудничества (документы A/41/350 и A/42/326). См. также: B. Lecomte, Project Aid - Limitations and Alternatives, OECD, 1986; Nordic Study on the Effectiveness of Technical Cooperation, 1988; R. Chambers, Rural Development, Putting the Last First, Longman, 1983.

85. Давайте рассмотрим подход, используемый учреждениями по оказанию помощи, которые осуществляют деятельность в направлении, известном под названием "развитие сельских районов". Практика, используемая Организацией Объединенных Наций, другими многосторонними учреждениями в рамках двусторонних программ и даже большей частью крупных международных неправительственных организаций, во многом совпадает. Даже в тех случаях, когда объявленной целью программ является удовлетворение потребностей наиболее бедных слоев сельского населения в странах "третьего мира" (хотя это имеет место далеко не всегда), данная задача, даже при наличии самых лучших побуждений, является весьма трудно осуществимой по следующим причинам.

86. Прежде всего возникает вопрос, связанный с анализом положения, который предшествует разработке программы или проекта. На каких же жалких сведениях должен основываться такой анализ? На предвзятых взглядах должностных лиц, которые торопятся приступить к осуществлению проекта, с тем чтобы продемонстрировать, насколько эффективными являются их учреждение и они сами? На сведениях, "просочившихся" от национальных специалистов или предоставленных ими на выборочной основе? На информации, собранной от многочисленных посредников в длинной цепи, связывающей финансирующие и исполняющие учреждения с реальными или предполагаемыми бенефициарами проекта, который предполагается осуществить? Представляется целесообразным поднять вопрос о том, в чьих руках находятся знания и информация и кто заинтересован в их распределении и в манипулировании ими.

87. К сожалению, основные учреждения по оказанию помощи и даже неправительственные организации с официальным статусом действуют в слишком большой спешке, препятствующей проведению углубленного анализа положения. Зачастую у них просто не хватает на это времени. Своеобразная одержимость производительностью заставляет их расходовать средства в максимально короткие сроки, поскольку их руководящие органы торопятся показать, что проекты уже осуществляются, а что средства являются задействованными. Упор на достижение конкретных результатов (километры построенных дорог, число подготовленных специалистов, вырытых колодезь) заслоняет тот факт, что незначительное внимание уделяется реальному воздействию проекта на его бенефициаров, социальные отношения, повседневную жизнь, окружающую среду и т.д.

2. Проект и его рамки

88. Техническое сотрудничество неизменно выступало в качестве основы при разработке западных концепций и моделей в области развития. На протяжении десятилетий никто никогда по настоящему не ставил под сомнение содержание и адекватность этих концепций или реальную эффективность "спускаемых сверху" инициатив, в основе которых лежат внешняя рациональность и соблюдение технической стороны дела. Поскольку промышленно развитые страны являлись современными и обладали ноу-хау, а развитие являлось синонимом модернизации, все "современное" должно было быть эффективным. Так как правительства развивающихся стран зачастую уделяли больше внимания "внешним признакам" развития и престижным проектам, а не радикальным процессам в области социального развития, которые порождают больше противоречий, являются более сложными с точки зрения определения и организации и в меньшей степени соответствуют критериям немедленной экономической отдачи, техническое сотрудничество слишком часто приводило к созданию учреждений или осуществлению экспериментальных проектов, приводящих к появлению небольших "островков модернизации", которые почти не связаны с жизнью общества в целом.

89. Следует признать, что в течение последних нескольких лет уделялось более пристальное внимание проблеме адаптации технологии, что привело к обсуждению развивающимися странами вопросов, связанных с использованием "соответствующих" технологий и техническим сотрудничеством. Однако представляется сомнительным, что нынешняя концепция проекта технического сотрудничества предусматривает такие виды его осуществления, которые отличаются от наиболее распространенных в настоящее время, а именно от мероприятий, соответствующих критериям технической, организационной и диктуемой сверху бюджетной рациональности. Проект является последним звеном в цепи самых разнообразных посредников, при этом в случае проектов, предназначенных для наиболее бедных слоев населения, эта цепь посредников является самой длинной: государства-члены, разрабатывающие стратегию; эксперты, которые разрабатывают программы, а также могут осуществлять планирование проекта; финансирующее учреждение; представителя и эксперты специализированного учреждения и финансирующего учреждения в соответствующей стране; различные национальные министерства; консультанты в случае некоторых более крупных проектов; государственные должностные лица на региональном или районном уровне; избираемые, обычные или неофициальные местные органы власти; различные местные заинтересованные группы, которые могут выступать как за, так и против предлагаемой деятельности (смежные учреждения, профсоюзы, работники социальной сферы, политические партии, крупные землевладельцы); и в самом конце цепи - реальные или предполагаемые бенефициары, т.е. деревня, община, группа крестьян и т.д.

90. Каждый посредник действует с учетом своих собственных критериев рациональности, политической целесообразности или экономической выгоды, которые могут соответствовать или противоречить критериям других посредников. Специализированные учреждения и финансирующие организации должны доказать своим межправительственным органам, что они являются эффективными, то есть что им удается рационально расходовать средства, поставлять оборудование, назначать экспертов, получать периодические доклады и планировать миссии по проведению оценки в соответствии с согласованными нормами. С точки зрения оказывающего помощь учреждения данный подход является логичным и последовательным, однако оно стремится расположить последующие звенья в цепи посредников в соответствии со своими собственными представлениями и максимально ограничить их свободу действий.

91. С точки зрения правительства, в задачу которого входит проведение переговоров, осуществление и организация последующих мероприятий в рамках многочисленных проектов и которое также должно стараться "не обидеть" столь многочисленные многосторонние, двусторонние и частные учреждения по оказанию помощи, соблюдение всех их административных инструкций представляется как лишь относительно приемлемое и порой почти невыполнимое условие. В странах с недостаточно развитой административной системой эти ограничения могут приводить к настоящему разрушению организационной структуры. Так, например, в наименее развитых африканских странах одновременно могут действовать свыше 50 учреждений по оказанию помощи. Нетрудно представить, каким бременем для местной администрации, зачастую находящейся под давлением установленных Международным валютным фондом ограничений числа лиц, занятых на гражданской службе, может являться необходимость вести переговоры, принимать участие в бесчисленных совещаниях, подготавливать доклады и оценки, подготавливать национальных специалистов для осуществления проекта, организовывать материально-техническое снабжение и транспортные перевозки и обеспечивать приемлемые жилищные условия для иностранных экспертов. В наиболее бедных странах предоставление правительством помощи в рамках осуществления проекта может предполагать выделение значительной доли бюджетных средств; в этом случае техническое сотрудничество "оттягивает" крупные средства, тем самым уменьшая возможности правительства направлять средства на достижение своих собственных приоритетных целей.

92. А каким образом изменяется жизнь бедных слоев населения в деревнях или общинах "на другом конце цепи"? Ответом на этот вопрос послужат следующие три примера:

а) Рассмотрим пример инициативы, которая целиком осуществляется по принципу "сверху вниз" и не предусматривает какого-либо участия на низовом уровне, поскольку соответствующие бедные слои населения не выражали заинтересованности в ее осуществлении. Неожиданно приезжают грузовики, и начинается деятельность по строительству какого-либо объекта (ирригационной системы, школы, подготовительного центра). В тех случаях, когда на низовом уровне соответствующая разъяснительная работа проведена не была, община может рассматривать такой проект как навязанный сверху, даже если он является успешным с технической точки зрения, поскольку его осуществление основывается на способе мышления, который не соответствует вопреки общины и поэтому едва ли может обеспечить оказание поддержки на низовом уровне. Кроме того, в этой связи появляется опасность возникновения "культы поставок" и зависимости.

б) Рассмотрим пример, касающийся диалектики связи "снизу вверх/сверху вниз". Предположим, что жители деревни просят о чем-либо, например о ручных насосах для полива огородов. По мере того, как их просьба передается через все звенья цепи, они теряют над ней контроль. Если жители деревни или их представители не участвовали в проведении переговоров, то после прибытия грузовиков может обнаружиться, что в результате давления сверху первоначальная просьба была изменена (например, было принято решение о поставке механических насосов) или что такое давление оказывалось лицами, не входящими в группу, первоначально обратившуюся с просьбой (такими, как должностные лица, отвечающие за техническое обслуживание насосов, или владелец территории, на которой они устанавливаются).

в) Другим примером является инициатива, осуществляемая непосредственно снизу или на низовом уровне, но при помощи со стороны, при этом выдвигаемая просьба свидетельствует о более высокой степени заинтересованности и участия, чем та, которая предполагается в рамках самого проекта, а соответствующая социальная группа может осуществлять контроль над предоставляемой помощью с технической, культурной и политической точки зрения, тем самым в максимально возможной степени исключая любую возможность потери контроля над проектом.

3. Осуществление проекта и улучшение условий жизни на низовом уровне

93. Если мы условимся рассматривать проект как инициативу, которая, как правило, осуществляется по принципу "сверху вниз", решается заранее и, следовательно, воспринимается предполагаемыми бенефициарами как авторитарная, то тогда мы должны рассмотреть вопрос о том, при каких обстоятельствах осуществление проекта содействует изменению условий жизни наиболее обездоленных слоев населения, а при каких - является препятствием.

94. Социальное развитие связано со значительно большим риском для бедной сельской или городской общины, чем для эксперта, выдвигающего предложение, или правительственного должностного лица, располагающего определенной властью. Прекрасно, если благодаря внедрению нового метода по уборке урожая, созданию кооператива или строительству общинного зернохранилища будут достигнуты определенные результаты. А если достичь их не удастся? С точки зрения бедного населения "игра не стоит свеч", если нет почти полной гарантии успеха. А кто возместит неурожай или потраченные средства? Страхование в области развития отсутствует. Бедняку гораздо легче смириться с положением, обеспечивающим минимум уверенности, чем осуществлять изменения, связанные с максимумом риска.

95. Однако даже когда идея изменений постепенно начала принимать конкретную форму, будь то благодаря усилиям "изнутри" или "снаружи", появилась воля к совместному осуществлению проекта и определен и используется поддержкой руководитель или небольшая группа, способная мобилизовать общину "изнутри", препятствия, которые обычно недооцениваются, по-прежнему сохраняются не только вследствие существующих социально-политических условий и расстановки сил, но и всех факторов, которые могут привести к потере контроля над осуществляемой инициативой. Формальная и жесткая структура проекта, а также растущее число посредников отнюдь не облегчат, например, осуществление просьбы, сделанной неграмотной или полуграмотной сельской общиной. Разумеется, проект должен существовать в письменном виде, однако это может являться огромным препятствием, поскольку заинтересованным лицам придется передавать свои мысли другим в устной форме, и у них не будет никакого контроля над тем, что написано на бумаге.

96. В итоге проблема, которую должны решать учреждения по оказанию помощи, заключается в том, каким образом устранить противоречия, связанные, с одной стороны, с осуществлением выдвигаемой на низовом уровне инициативы, которая, естественно, основывается на индивидуальном восприятии группой своего собственного положения и зачастую является результатом длительного "инкубационного периода" (обсуждений, экспериментов, проб и ошибок), а с другой - с диктуемой сверху технократической рациональностью, которая является авторитарной и предусматривает успешное осуществление деятельности с целью получения конечных результатов.

4. Некоторые возможные направления на будущее

97. Развитие сельских районов - борьба, осуществляемая против бедности, - также затрагивает политические аспекты. В этой связи любое вмешательство со стороны, включая проект технического сотрудничества, также представляет собой политическую акцию. Представляется важным особо выделить этот момент, так как, вопреки утверждениям, которые зачастую делаются в рамках системы Организации Объединенных Наций и за ее пределами, помощь, даже в тех случаях, когда ее предоставление не связано с какими-либо видимыми условиями (как в случае многосторонней помощи), не является полностью нейтральной. Разумеется, проект технического сотрудничества не всегда преследует достижение непосредственных политических целей или скрытых мотивов. Политический элемент является препятствием в той мере, в которой он служит удовлетворению интересов, не имеющих ничего общего с интересами предполагаемых бенефициаров: прежде всего он содействует "узакониванию" финансирующей организации, а также исполняющего учреждения, при этом штаб-квартиры данных организаций сталкиваются с наибольшими трудностями в ходе деятельности, осуществляемой на местах. В то же время он является стимулом в той мере, в которой проект является способом осуществления доминирующей технократической рациональности.

98. Кроме того, как уже неоднократно подчеркивалось ^{1/}, стратегии и структуры по оказанию помощи развитию по-прежнему основываются на принципе необходимости "развивать" находящиеся в неблагоприятных условиях группы и общины с помощью

^{1/} Это также отмечалось в рамках системы Организации Объединенных Наций, например в следующих документах: the article by M. Rahnama (UNDP), "The grass roots of the future", IFDA Dossier, No. 43, 1984, or A. Ayazi et al. (FAO), "Simple, souple, décentralisée: des critères d'évaluation pour les projets de développement rural", CERES, No. 66, 1978.

привлекаемых со стороны "специалистов по развитию", при этом предполагается, что рассматриваемые общины не в состоянии самостоятельно решить данную проблему. Этот покровительственный подход наряду со стратегией развития, в рамках которой низовые общины рассматриваются в качестве объектов проекта, программы по оказанию помощи или национального плана, а не самостоятельных групп людей, живущих своей собственной жизнью, являются главными причинами, вследствие которых на практике деятельность по развитию сельских районов не осуществляется с учетом интересов "целевых групп" и воспринимается как нечто привнесенное извне.

99. Если в основе существующей проблемы лежат именно эти причины, то какие могут быть возможные альтернативы? Имеются ли достаточные основания для того, чтобы ожидать проведения своеобразной культурной революции в рамках системы оказания помощи развитию, в результате которой первоочередное внимание уделялось бы инициативам, осуществляемым по принципу "снизу вверх", а не диктуемым сверху подходам?

100. Осуществляемая системой Организации Объединенных Наций деятельность по развитию сельских районов в той или иной мере направлена на проведение в общинах или деревнях социально-экономических преобразований (другими словами, на увеличение сельскохозяйственного производства, создание систем ирригации и водоснабжения, подготовку работников в сфере консультативного обслуживания, сбыт продукции, развитие системы коммуникаций, строительство школ, обеспечение первичного медико-санитарного обслуживания и т.д.). Однако, как сказал Питер Бергер 1/, "социальный прогресс не принесет желаемых результатов, если он не будет осуществляться "изнутри". Другими словами, вмешательство со стороны (проект, финансовая помощь) результативно только в том случае, если реципиенты (которыми в большинстве случаев являются бедные сельские или городские общины или организации) подготовлены к нему и располагают достаточными возможностями по включению этого внешнего фактора в свою собственную стратегию. Для системы Организации Объединенных Наций это имеет важные стратегические и организационные последствия.

101. Что касается типа вмешательства, следует проводить различие между деятельностью, непосредственно предназначенной для общин и слоев населения на низовом уровне, и другими видами деятельности:

а) Что касается оказания помощи развитию на макроэкономическом уровне (помощь, направленная на улучшение платежного баланса, продовольственная помощь на центральном уровне, проекты, касающиеся основ инфраструктуры, строительство "под ключ" университетов или больниц, подготовка специалистов или оказание помощи при осуществлении планирования и т.д.), традиционная практика, включая помощь в рамках проектов и осуществление обычных проектов технического сотрудничества, может являться столь же действенной, как и в остальных случаях. Совершенно очевидно, что такая помощь по-прежнему является необходимой, однако следует полнее учитывать ее последствия для наиболее обездоленных слоев населения. В этой связи организация системы Организации Объединенных Наций будут по-прежнему играть определенную роль, хотя может возникнуть необходимость в изменении нынешней системы разработки программ технической помощи, в частности, используемого ПРООН метода разработки программ для отдельных стран.

б) Что касается микроэкономического аспекта данного вопроса, признание фактора "социальных изменений" в процессе развития сельских районов может поднять серьезные вопросы, касающиеся нынешней практики, и, в частности, использования проекта в качестве инструмента для достижения данной цели.

102. Что касается разработки программы деятельности по развитию сельских районов, существует явное противоречие между жесткими рамками бюджетного планирования и графика проектных работ, с одной стороны, и необходимостью поддерживать инициативы на низовом уровне - с другой, которые по определению являются труднопредсказуемыми и зачастую неконкретными. Чем выше степень точности при определении целей, конечных результатов и сметы проекта, тем больше опасность парализовать выдвигаемые на низовом уровне инициативы, поскольку элемент неожиданности зачастую является определяющим для процесса развития. Очень часто одним из недостатков проектов является слишком перспективное планирование, которое противоречит необходимости проведения переговоров с реальными участниками деятельности в момент ее осуществления, с учетом возможностей, которыми располагает соответствующая группа, и стоящих перед ней проблем. Таким образом, было бы более целесообразным иметь гибкую систему разработки программ в сочетании, в случае необходимости, с постепенным выделением средств с учетом степени заинтересованности населения, а также осуществлять выделение средств по мере появления соответствующих условий, а не на весь период осуществления проекта. Другими словами, учреждению по оказанию помощи не следует осуществлять руководство задолго до непосредственного участия в деятельности, однако оно должно проявлять более высокую требовательность в ходе переговоров, проводимых в период осуществления проекта.

103. Что касается подхода, то здесь также потребуются значительные изменения. Если учреждения по оказанию помощи развитию, входящие в систему Организации Объединенных Наций, действительно заинтересованы в оказании помощи наиболее бедным общинам, то им, несомненно, следует привести свои методы и способы деятельности в соответствие с потребностями и реалиями данных общин, а не навязывать им свои громоздкие и дорогостоящие структуры. Вопрос о том, действительно ли проектный подход (эксперты/специалисты на местах/оборудование/подготовка) соответствует таким потребностям, вызывает сомнения. Данный подход и, в частности, практически систематическое использование структуры "эксперты/специалисты на местах" все чаще подвергаются критике, поскольку они приводят к осуществлению деятельности, предусматриваемой жесткими планами, зачастую слишком нереалистичной, рассчитанной на быстрое получение результатов, не содействующей подготовке специалистов и руководителей, а также слишком часто осуществляемой без учета предшествующих событий, а самое главное - того, что произойдет после прекращения технической помощи.

104. Таким образом, если существующая в настоящее время практика не обеспечивает максимального использования возможностей общин и групп на низовом уровне, то какими являются альтернативы?

а) Неправительственные организации. Если национальные и международные учреждения не совсем подходят для организации развития сельских районов или содействия данному процессу, можно было бы выделять более значительные средства через неправительственные организации. В целом, неправительственные организации являются более гибкими и лучше подготовленными для осуществления эффективной деятельности на местах, и некоторые организации системы Организации Объединенных Наций уже использовали их услуги для решения задач, которые им не под силу (в частности, ЮНИСЕФ, УВКБ, ФАО и МОТ). Зачастую они действительно добиваются более высокой окупаемости вложенных средств. Таким образом, одним из путей могло бы являться более систематическое развитие подхода, ориентированного на неправительственные организации, однако этот подход не следует рассматривать в качестве универсального средства, поскольку неправительственные организации бывают различными. Некоторые из них тяготеют к бюрократическим методам руководства сверху, другие (или те же самые) используют тот же подход, что и многосторонние или двусторонние учреждения по оказанию помощи, т.е. также осуществляют деятельность по принципу "сверху вниз". Так, например, на основе соглашения между правительством и соответствующим учреждением системы Организации Объединенных Наций неправительственным организациям могло бы быть поручено осуществление деятельности или проектов непосредственно на уровне общины или деревни, при этом объемы выделяемых средств могли бы постепенно увеличиваться по мере достижения конкретных результатов.

б) Подход ЮНИСЕФ/МПП. Объем этим организациям удается "осуществлять" некоторые виды деятельности по развитию сельских районов, в том числе на низовом уровне, при очень незначительном использовании технического сотрудничества в обычном значении этого термина. Проекты по линии МПП в основном осуществляются правительствами, несмотря на то, что после подписания соглашения об осуществлении проекта, сотрудники МПП играют важную роль в проведении контроля и оценки. Оперативные методы, используемые ЮНИСЕФ, являются более сложными и разнообразными, однако они схожи с методами МПП в том, что являются децентрализованными, рассчитанными на определенную инициативу лиц, отвечающих за осуществление программы на местах, допускают определенную гибкость при первоначальном и повторном программировании видов деятельности, которые, как правило, хотя и не всегда, имеют целью повысить ответственность государственных местных органов власти, и в особенности самих бенефициаров, за осуществление проекта.

с) Организации системы Организации Объединенных Наций могли бы также более непосредственно содействовать оказанию последовательной поддержки организациям или группам на низовом уровне. Это привело бы к изменениям нынешних систем разработки программ, что прежде всего необходимо для обеспечения их большей гибкости, а также для выделения средств на основе не заранее разработанных проектов, а рамочных соглашений, непосредственно обсуждаемых либо с организациями или группами реальных бенефициаров, либо с конкретными местными органами власти (районными советами, избираемыми органами власти в деревнях, группами деревенских кооперативов и т.д.). Общая концепция, лежащая в основе данного подхода, заключалась бы в осуществлении максимальной децентрализации с целью сокращения до минимума числа посредников, а также в определении, с учетом местных условий, типов партнеров (например, кооператив, группа крестьян или женщин), которые могли бы извлечь максимальную выгоду от предоставляемой помощи. Такие рамочные соглашения с местными группами должны, естественно, заключаться

на основе общей договоренности между соответствующим правительством и компетентными организациями системы Организации Объединенных Наций. Перед использованием данного подхода на широкой основе его можно было бы опробовать в двух или трех странах, изъявивших соответствующую готовность. В каждой стране можно было бы создать координационный комитет по вопросам развития сельских районов, включающий в себя представителей правительства, основных организаций системы Организации Объединенных Наций, доноров, представляющих помощь на основе двусторонних соглашений и неправительственных организаций, участвующих в деятельности по развитию сельских районов. Функции координационного комитета заключались бы в уточнении процедур такого подхода, определения областей и секторов, в которых его можно было бы опробовать, и в организации последующей деятельности. Инспекторы предлагают создать на местах небольшие оперативные междисциплинарные группы, состоящие из представителей основных заинтересованных учреждений. Такие группы должны анализировать и хорошо представлять положение до осуществления каких-либо изменений, определять активные группы, а также организационные, культурные и другие проблемы. Их бюджеты не должны быть окончательно утвержденными, поскольку жесткие рамки предполагают выделение средств в соответствии с очень точным графиком или в очень сжатые сроки, а должны позволять им корректировать деятельность с учетом тех возможностей, которыми располагают общины или организации на низовом уровне по включению помощи со стороны в свои собственные стратегии.

105. Такое вмешательство со стороны могло бы, например, осуществляться в форме гибкой и, по крайней мере, частично возмещаемой финансовой помощи (с тем чтобы сократить неблагоприятные психологические последствия помощи, предоставляемой в виде "подарка") группам крестьян, местным неправительственным организациям или кооперативам, ходатайствующим о предоставлении такой помощи. В целях максимального укрепления организационной структуры данных местных организаций, занимающихся вопросами развития, содействия появлению ответственности и возможной финансовой независимости, ссуды, предоставляемые отдельным лицам, выплачивались бы деревенской группе, которая впоследствии могла бы использовать данные средства для предоставления других ссуд, тогда как ссуды, предоставляемые группе, выплачивались бы ассоциации групп и т.д. (в этой связи см. пример ассоциации "6S", приведенный в вышеупомянутой работе Б. Леконта). Для повышения заинтересованности таких групп и достижения осознания ими своих обязанностей помощь могла бы предоставляться на основе принципа "проб и ошибок": чем лучше результаты инициативы, тем больше возможность постепенного увеличения объема выделяемых средств. Что касается выделения средств для осуществления этих рамочных соглашений, инспекторы считают, что необходимые средства (первоначально очень незначительные) могли бы быть получены либо за счет оперативных резервов разработанных ПРООН программ по странам, либо из регулярных бюджетов небольших специальных проектов (типа проектов технического сотрудничества), осуществляемых по линии соответствующих учреждений, либо благодаря добровольным вкладам заинтересованных доноров. Если данный подход окажется эффективным, то после накопления опыта в течение двух или трех лет и на основании углубленной оценки, которая, возможно, могла бы быть проведена Целевой группой по вопросам развития сельских районов АКК, возникла бы необходимость создания соответствующего механизма финансирования.

106. В целом, этот подход основывался бы на трех принципах:

- максимально возможная децентрализация в процессе принятия решений;
- обсуждение рамочного соглашения, касающегося типа предстоящей деятельности, а также гибкое программирование в пределах достижимых целей;
- осуществление деятельности, являющейся рациональной с точки зрения не учреждения по оказанию помощи, а соответствующего населения.

107. Было бы излишним полагать, что такой подход можно было бы начать повсеместно использовать за короткое время, поскольку ни секретариаты организаций, ни принимающие государства не готовы к этому, несмотря на заявления о самообеспечении на местном уровне в рамках общей концепции самообеспечения. Развитие на низовом уровне может действительно рассматриваться в качестве "подрывного", поскольку оно может представлять непосредственную угрозу для заинтересованных кругов на местном, национальном и даже международном уровнях (экспертов и их многочисленных клиентов) и предполагает тип социальной организации и образ жизни, противоречащие диктуемой сверху рациональности и структуре власти, существующей во многих развивающихся странах.

108. Тем не менее мы полагаем, что в силу различных причин подобный подход или подход, основывающийся на аналогичных принципах, является более перспективным, чем среднесрочный подход:

- международная солидарность, проявленная в связи с голодом и засухой в Африке, вызвала критические замечания в отношении эффективности помощи и усиление недоверия к крупномасштабным мероприятиям, осуществляемым по принципу "сверху вниз";

- даже правительства развивающихся стран, в частности, наименее развитых стран, начинают все больше осознавать необходимость учета сложной взаимосвязи между деятельностью, осуществляемой по принципам "снизу вверх" и "сверху вниз", независимо от того, происходит ли это в результате подлинного осознания данной проблемы или в силу стремления занять выгодную позицию; неправительственные организации, гибкость которых при принятии различных решений уже не вызывает сомнений, окончательно закрепили свои позиции и признаются практически повсеместно, и их роль неуклонно возрастает;

- и, наконец, не боясь проявить излишнего оптимизма, можно предположить, что постепенное усиление поддержки инициатив, осуществляемых по принципу "снизу вверх", может вызвать своеобразный обратный демонстрационный эффект, который приведет к увеличению "спроса" как среди групп на низовом уровне, так и среди различных доноров.

IV. ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Вывод

109. В докладе ОИГ была предпринята попытка рассмотреть вопрос о том, в какой степени осуществляемая системой Организации Объединенных Наций деятельность по развитию сельских районов действительно направлена на удовлетворение потребностей беднейших слоев населения в наименее развитых странах и способствует социально-экономическим преобразованиям на низовом уровне. Эта задача была достигнута при помощи анализа отдельных проектов, осуществлявшихся в трех наименее развитых африканских странах, однако хочется надеяться, что выводы, сделанные в результате данного исследования, могут оказаться ценными и для других стран и что накопленный опыт может оказаться достаточным для содействия продолжаемому в настоящее время изучению вопросов, касающихся повышения эффективности осуществляемой системой Организации Объединенных Наций оперативной деятельности в области развития в целом и деятельности по осуществлению технического сотрудничества, в частности.

110. Как и следовало ожидать, содержащаяся в докладе информация свидетельствует о том, что развитие сельских районов и осуществление социально-экономических преобразований на низовом уровне являются весьма сложными и длительными процессами. Осуществление тех или иных изменений, которые зачастую приводят к нарушению неустойчивого социального положения или равновесия, порой связано с определенным риском для всех лиц, участвующих в этом процессе, поскольку независимо от добрых намерений участвующих сторон многое может осуществляться в неверном направлении.

111. Вывод о том, что недостаточно продуманные или неправильно осуществленные проекты технического сотрудничества могут иметь негативные последствия и/или создавать дополнительную зависимость, не является новым. Некоторые примеры таких проектов, приведенные в настоящем докладе, лишь подтверждают аналогичные выводы, сделанные на основании других как недавних, так и более поздних исследований. Основной вывод настоящего доклада было бы более целесообразным сформулировать в виде вопроса: не пора ли что-либо сделать в связи с существующим положением? Не следует ли рассмотреть вопрос об определенном изменении механизмов по оказанию помощи в виде осуществления проектов на низовом уровне?

112. В частности, с учетом того факта, что, как представляется, значительная часть осуществляемых системой Организации Объединенных Наций мероприятий в области развития сельских районов относится к числу неэффективных, следует принять ряд конкретных мер. Прежде всего организациям системы Организации Объединенных Наций, занимающимся вопросами развития сельских районов, следует достаточно точно определять, кто именно должен являться бенефициаром поддерживаемой ими деятельности по развитию сельских районов. Совсем необязательно, чтобы во всех случаях ими являлись наиболее беднейшие слои населения или другие обездоленные группы (могут существовать вполне веские основания для оказания помощи фермерам-середнякам, например, в целях увеличения занятости или расширения возможностей по осуществлению экспорта). Однако, если та или иная организация преследует цель направить значительную часть своих ресурсов, предусмотренных для осуществления технического сотрудничества, на удовлетворение интересов тех, кто находится на низовом уровне, то представляется необходимым рассмотреть ряд вопросов, диктуемых самим здравым смыслом, с целью определения того, в какой степени данная политика действительно осуществляется на практике и в какой степени такая помощь

предоставляется в неправильном направлении или используется для удовлетворения потребностей тех групп, которые могут являться эффективными партнерами, однако не относятся к наиболее нуждающимся слоям населения. Это было бы несложно сделать путем конкретного указания во всех проектных документах того, для кого предлагаемая деятельность окажется выгодной, а для кого - нет, причем не только в экономическом, но и в социальном плане, а также с точки зрения взаимоотношений между основными исполнителями на местном уровне. Хотелось бы надеяться на то, что по крайней мере это уменьшило бы вероятность появления неоправданных надежд.

113. Во-вторых, если организации системы Организации Объединенных Наций берут на себя серьезные обязательства по выделению по крайней мере части ресурсов на удовлетворение потребностей наиболее бедных слоев населения, следует рассмотреть вопрос организационных последствий осуществления последовательной политики в данном направлении. Проекты технического сотрудничества могут иметь практическое значение для осуществления деятельности, предусматривающей строительство объектов "под ключ" или создание инфраструктуры, однако, как представляется, информация, содержащаяся как в настоящем докладе, так и в других источниках, свидетельствует о том, что такие проекты не способствуют расширению участия населения на низовом уровне. Традиционный проект, осуществляемый по принципу "сверху вниз" (эксперты + специалисты на местах + оборудование), редко приводит к желаемым результатам в этом направлении. В настоящем докладе приводятся различные примеры проектов технического сотрудничества, которые, по сути дела, непригодны для осуществления на низовом уровне. И наоборот, те отдельные действительно удачные мероприятия на низовом уровне, о которых говорится ниже, не были осуществлены в рамках традиционных проектов. Эти мероприятия в большей степени напоминали программы или даже "движения", в которых участие населения и использование местных структур обеспечивались либо при незначительной помощи экспертов из третьих стран, либо вообще без какой-либо внешней помощи. Не секрет, что проекты или мероприятия, осуществляемые при всестороннем учете местных реалий и соответствующие ценностям и стремлениям бенефициаров и, следовательно, пользующиеся поддержкой на низовом уровне, дают лучшие результаты (если не сразу, то, несомненно, в долгосрочном плане), чем проекты, осуществляемые по принципу "сверху вниз". Вызывает беспокойство тот факт, что, согласно данным, представленным в настоящем докладе, число таких удачных проектов, осуществленных под эгидой системы Организации Объединенных Наций, является весьма незначительным. Однако еще большее беспокойство вызывает тот факт, что организации системы Организации Объединенных Наций не оказывают последовательной поддержки таким проектам, в особенности когда доказано, что в конечном счете они в большей мере способствуют достижению самообеспечения как на местном, так и на национальном уровне, чем традиционные проекты, осуществляемые по принципу "сверху вниз".

114. Таким образом, как представляется, вопрос о действенности "проектного подхода" при осуществлении деятельности по развитию сельских районов, направленной на удовлетворение потребностей наиболее беднейших слоев населения или лиц, находящихся на низовом уровне, заслуживает самого серьезного рассмотрения. По всей вероятности, любая попытка радикально изменить нынешний хорошо отлаженный механизм предоставления помощи встретит сильное сопротивление бюрократической системы, представляемой заинтересованными сторонами как среди доноров, так реципиентов, однако по крайней мере признание отрицательных последствий предусматриваемой проектами помощи, рассматриваемых с точки зрения развития сельских районов на низовом уровне, должно способствовать решению данной проблемы. Обобщая вышесказанное, предусматриваемая проектами помощь:

- соответствует логике, при которой существует стремление скорее приступить к осуществлению того или иного мероприятия и, следовательно, потратить слишком большие средства в слишком короткие сроки (я ожидать слишком многого слишком скоро);
- способствует составлению нереалистичных проектных документов, что объясняется конкуренцией среди доноров в отношении разработки "хороших" проектов; это, в свою очередь, порождает необоснованные надежды;
- зачастую приводит к неблагоприятным организационным изменениям в странах-реципиентах, в особенности в наименее развитых странах, в которых способность правительств обеспечить условия, необходимые для осуществления проектов, является ограниченной, а число проектов и конкурирующих доноров - значительным;
- может создавать разнообразные формы зависимости, что не в последнюю очередь объясняется взаимоотношениями между экспертами и специалистами на местах, которые, даже в тех случаях, когда происходит передача знаний, не обязательно содействуют "передаче ответственности";
- прежде всего предусматривает предоставление вкладов и получение конечных результатов без учета того, что может произойти после завершения проекта, а также не способствует тому, чтобы при осуществлении новых проектов учитывались те уроки, которые были извлечены из ошибок прошлого.

2. Рекомендации

Ниже приводятся основные рекомендации, содержащиеся в настоящем докладе.

A. Долгосрочные рекомендации

Рекомендация 1

Политика. Организациям системы Организации Объединенных Наций, осуществляющим деятельность по развитию сельских районов, следует вновь рассмотреть вопрос о том, нуждается ли их политика, проводимая в отношении развития сельских районов, в каких-либо уточнениях или изменениях. В частности, им следует рассмотреть вопрос о целесообразности разработки более точного определения бенефициаров осуществляемой ими деятельности по развитию сельских районов (т.е. вопрос о том, следует ли при разработке политики уделять повышенное внимание осуществлению деятельности, направленной на удовлетворение потребностей наименее обеспеченных слоев населения или конкретных групп, находящихся в неблагоприятных условиях).

Рекомендация 2

Политика. Признавая тот факт, что содействие бедным в оказании помощи самим себе предполагает иную концепцию и подход по сравнению с теми, которые используются при традиционных видах деятельности, осуществляемых по принципу "сверху вниз", деятельность по развитию сельских районов на низовом уровне следует четко отделять от обычной или традиционной деятельности в области технического сотрудничества. При помощи Целевой группы по вопросам сельского развития АКК в каждом учреждении следует разработать специальные политические

директивы и оперативные процедуры, применимые при осуществлении деятельности по развитию сельских районов, при этом следует учитывать необходимость обеспечения того, чтобы оперативные мероприятия были настолько децентрализованными, простыми и гибкими, насколько это возможно. Всем заинтересованным организациям следует также рассмотреть вопрос о том, является ли проектный подход по-прежнему действенным при осуществлении на низовом уровне деятельности по развитию сельских районов.

Рекомендация 3

Альтернативы проектному подходу к развитию сельских районов

В главе III содержатся предложения (пункт 104), касающиеся возможных альтернатив проектному подходу.

i) Общая концепция заключается в постепенном переходе от диктуемого сверху, планового подхода, предусматривающего осуществление поставок, к более децентрализованному, гибкому, рассчитанному на участие населения, эмпирическому подходу, предполагающему учет спроса. Организациям системы Организации Объединенных Наций следует по мере возможности использовать альтернативы а) и b), изложенные в пункте 104; альтернативу с) следует опробовать на экспериментальной основе в ряде развивающихся стран. Такие эксперименты должны быть подвергнуты тщательной оценке. Целевой группе по вопросам развития сельских районов АКК следует провести исследование с целью определения сферы применения этого нового подхода.

ii) Для улучшения координации осуществляемой на низовом уровне деятельности по развитию сельских районов правительствам соответствующих стран и организациям, участвующим в развитии сельских районов, следует создать координационный комитет по вопросам развития сельских районов, в котором были бы представлены правительства, многосторонние учреждения, основные двусторонние оперативные учреждения и неправительственные организации. Главные задачи этого комитета заключались бы в рассмотрении политики, осуществляемой правительствами и учреждениями-донорами, а также приоритетов, касающихся развития сельских районов, принятия решений об основных направлениях деятельности и географических районах, которые должны стать объектами внешней помощи, обеспечения избежания дублирования и осуществления деятельности на взаимовыгодной основе (пункт 104).

Рекомендация 4

Используемый при проектном подходе "элемент безвозмездности" зачастую отрицательно сказывается на участии населения в осуществлении проекта. Поэтому рекомендуется шире использовать те виды деятельности по развитию сельских районов, которые предполагают по меньшей мере частичные финансовые обязательства со стороны бенефициаров (например, ссуды, программы по предоставлению кредитов, возобновляемые фонды), помимо предоставления помощи в натуральном выражении. Средства, полученные в результате осуществления такой деятельности, следует использовать для осуществления новых мероприятий (пункт 104).

Рекомендация 5

Новые специалисты

Возможное осуществление рекомендаций 3 и 4 приведет, по-видимому, к сокращению числа специалистов из третьих стран и вызовет необходимость подготовки специалистов нового типа, техническая специализация которых должна охватывать не одну, а сразу несколько областей. Для этого потребуется определить соответствующие процедуры подбора и подготовки таких специалистов.

В. Конкретные рекомендации, предназначенные для безотлагательного рассмотрения

Помимо многочисленных предложений, включенных в главу II, следует выделить следующие рекомендации.

Рекомендация 6

Проектные документы

i) Во всех проектных документах, предусматривающих осуществление деятельности по развитию сельских районов, должна содержаться конкретная информация о бенефициарах, а также о том, для кого осуществление проекта окажется выгодным, а для кого - нет. В проектном документе должна также содержаться оценка возможных последствий осуществления проекта для местной социальной структуры.

ii) В проектных документах должны четко оговариваться все аспекты осуществляемой деятельности, т.е. каковым будет положение после завершения проекта, кто будет покрывать издержки, связанные с осуществлением руководства технического обслуживания, будут ли средства выделяться на местной основе из правительственных источников или благодаря предоставляемой внешней помощи. Они должны непосредственно предусматривать участие бенефициаров на различных стадиях осуществления проекта, которое, по мере возможности, должно обеспечиваться благодаря средствам, выделяемым на местах, либо путем предоставления помощи в натуральном выражении.

Рекомендация 7

Следует избегать создания групп по управлению проектами; проекты должны осуществляться в рамках общин, основанных на государственных структурах. Следует активнее содействовать созданию на низовом уровне групп, участвующих в осуществлении проекта и находящихся под контролем местных органов власти (группы крестьян, деревенские кооперативы, молодежные фермы, женские производственные группы и т.д.) (глава III, пункт 104 с)).

Рекомендация 8

Несмотря на признание того факта, что иностранные специалисты по-прежнему необходимы в случае некоторых проектов, в особенности в менее развитых странах, как для непосредственного осуществления самих проектов, так и для подготовки местных специалистов, инспекторы рекомендуют использовать иностранных экспертов при осуществлении проектов развития сельских районов не столько в виде правила, сколько в виде исключения. В случае использования таких специалистов им должна отводиться роль "консультантов", а не "руководителей". Следует уделять большее внимание подбору специалистов более широкого профиля, имеющих опыт в области развития сельских районов, а не узких специалистов, которые могут в меньшей степени учитывать социальные аспекты данного процесса. Следует принять меры с целью недопущения проявления высокомерия со стороны экспертов.

Рекомендация 9

Следует уделять большее внимание более полному учету технических и социальных аспектов проектов в целях избежания появления "островков прогресса", оторванных от местных реалий. Следует также избегать использования престижного оборудования.

Рекомендация 10

Реалистичное планирование и осуществление

Для обеспечения максимальной результативности деятельности по развитию сельских районов следует принять следующие меры:

i) Предполагаемые бенефициары должны участвовать в определении и планировании проекта. Следует обеспечить поддержку бенефициарами целей и стратегии проекта до его окончательного утверждения. Они должны активно участвовать во всех мероприятиях по осуществлению проекта.

ii) Процедуры планирования и осуществления должны быть реалистичными, гибкими и децентрализованными. Такие процедуры должны предусматривать:

- более длительный предварительный период на начальной стадии проектов для обеспечения последовательного осуществления и повышения результативности проектов в долгосрочном плане (в частности, более длительные периоды планирования и развертывания) (пункт 42 а));
- постоянное изменение видов деятельности с учетом достигнутых результатов и появляющихся трудностей, а также по мере появления соответствующих условий. Представители местных учреждений должны располагать более значительными полномочиями при решении бюджетных вопросов;
- упрощенные процедуры представления докладов, предполагающие уделение первоочередного внимания ближайшим результатам, а не предоставлению вкладов и достижению конечных результатов.

iii) Для облегчения административного руководства, осуществляемого правительством принимающей страны, следует содействовать тому, чтобы в тех случаях, когда это возможно, функции по оказанию поддержки проекту и проведению контроля осуществлялись не на центральном, а на региональном или районном уровнях (пункт 42 b)).

Рекомендация 11

Оценка

Для получения дополнительной информации о воздействии проектов развития сельских районов и их осуществлении на основе самообеспечения следует чаще проводить последующие оценки. Проведение таких оценок следует предусматривать в проектных бюджетах всех крупномасштабных проектов. В тех случаях, когда выделение средств для проведения последующих оценок отдельных проектов оказывается невозможным, следует проводить более общие оценки групп аналогичных проектов (пункт 61 с)).

ПРИЛОЖЕНИЕ

В настоящем приложении содержатся 25 отобранных проектов, на которых основываются содержащиеся в настоящем докладе анализ, выводы и рекомендации. Ниже приводятся названия данных проектов.

Стр.

I. Буркина Фасо

Оказание помощи в осуществлении проекта развития сельских районов, разработанного региональным управлением по вопросам развития восточных районов (Assistance au projet de développement rural de l'ORD Office Régional de Développement de l'Est) BKF/81/005	46-47
Оказание помощи в планировании и организации специальной экспериментальной программы, предусматривающей осуществление трудоемких общественных работ (Assistance à la planification et l'organisation d'un programme spécial pilote de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre (PSTP/HIMO)) BKF/80/012	48-49
Содействие ремесленной деятельности женщин (Promotion de l'artisanat féminin) BKF/82/009	50-51
Программа по созданию системы водоснабжения в деревнях (Réalisation d'un programme d'hydraulique villageoise) BFK/82/002 (этап I) BKF/85/002 (этап II)	52-53
Расширение возможностей по техническому обслуживанию и ремонту сельскохозяйственных тракторов и другого тяжелого и подвижного оборудования (Renforcement des capacités d'entretien et de réparation pour le parc de tracteurs agricoles et autres équipements mobiles et lourds) XA/BKF/86/615	54-55
Многоцелевое развитие сельских районов (Developpement rural à buts multiples) BKF/2239/Exp. I	56-57
Программа развития сельских районов в центрально-восточном регионе (Programme de développement rural du département de Centre-Est) BKF/031/ITA	58-60

II. Бурунди

Обучение членов общин в целях комплексного развития сельских районов (Education communautaire pour un développement rural intégré) этап II - BDI/77/010	61-62
Оказание помощи в осуществлении специальной программы, предусматривающей трудоемкие общественные работы (Assistance à un programme spécial élargi de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre) BDI/81/016	63-65
Хранение и переработка продуктов питания (Conservation et transformation des produits vivriers) BDI/81/026	66-69
- Создание восьми демонстрационных центров (Installation de 8 centres de demonstration) GCP/BDI/019/AGF	66
- Содействие деятельности демонстрационных центров для женщин (Appui aux centres de demonstration en faveur des femmes) GCP/BDI/021/NET	66
Программа по борьбе с клещом - этап II (Lutte contre les tiques - Phase opérationelle pilote) BDI/85/011	70-71
Развитие лесного хозяйства и подготовка специалистов (Développement forestier et formation) BDI/78/003	72-73
Увеличение производства зерна в районе Бутутси TCP/BDI/4507	74
Улучшение состояния и ремонт дорог (Бурунди/2286)	75-76
Программа по созданию системы водоснабжения и канализации в сельских районах	77-78

III. Объединенная Республика Танзания

Развитие лесного хозяйства с целью удовлетворения потребностей сельских районов в энергии - программа облесения района "Хай" URT/084/JPN	79-80
Создание в отдельных кооперативах центров подготовки специалистов в области молочного хозяйства (DDTUs) в целях содействия сбору и охлаждению молока и увеличения кормопроизводства CCP/URT/091/DEN	81-82
Содействие развитию небольших молочных ферм (районы Аруша и Килиманджаро) URT/86/013	83-84
Содействие активизации усилий по облесению деревень в районе Килиманджаро GCP/URT/074/SWE	85-86
Осуществление в деревнях программы по хранению продукции и подготовке специалистов - район Аруша и Додома GCP/URT/052/NET и GCP/URT/059/AGF (этап I) Сокращение послеуборочных потерь благодаря созданию в деревнях возможностей для хранения продукции URT/86/016 (этап II)	87-88
Консультативное обслуживание, сотрудничество, просветительская деятельность и использование нетрадиционных источников энергии URT/81/032	89-90
Улучшение жилищных условий лиц, работающих на плантациях сизала (TAN/2583)	91-92
Совместные усилия ВОЗ/ЮНИСЕФ по улучшению питания в Объединенной Республике Танзания (район Иринга)	93-95
Развитие системы ирригации в деревне Усангу URT/80/011	96-97
Содействие осуществлению специальной программы, предусматривающей трудоемкие общественные работы в районах Аруша, Додома, Руква и Рузума URT/77/033 этап I - URT/86/008 этап II.	98-101

Название проекта: Оказание помощи в осуществлении проекта развития сельских районов, разработанного региональным управлением по вопросам развития восточных районов (Assistance au projet de développement rural de l'ORD (Office Régional de Développement de l'Est) BKF/81/005

Функциональный тип: Создание инфраструктуры, непосредственная поддержка, непосредственная подготовка

Исполняющее учреждение: ФАО

Дата начала осуществления: 1982 год

Дата завершения: 1986 год

Бюджет: 29,9 млн. долл. США

Средства предоставили:
ПРООН 2,2 млн. долл. США
ИФАД 14,9 млн. долл. США
Центральная касса экономического сотрудничества (СССЕ) 9,2 млн. долл. США
Агентство международного развития США (USAID) 2,0 млн. долл. США
Правительство 1,6 млн. долл. США

Справочная информация: В ноябре 1978 года правительство Буркина Фасо обратилось с просьбой к ИФАД об оказании финансовой помощи региональному управлению по вопросам развития восточных районов (ORD) в осуществлении деятельности по развитию сельских районов. В 1979 году ИФАД определил проект, а в 1980 году инвестиционный центр ФАО подготовил проектный документ. По просьбе ИФАД стоимость проекта была определена Африканским банком развития (АБР). Поскольку объем финансовых средств, необходимых для осуществления проекта, оказался значительным, возникла необходимость участия других доноров. Правительство Буркина Фасо обратилось с просьбой к центральной кассе экономического сотрудничества (СССЕ), USAID и ПРООН, которые согласились участвовать в финансировании проекта совместно с ИФАД. Объем средств, предоставленных ПРООН для оказания технической помощи, составил 2,2 млн. долл. США. Цель проекта заключалась в достижении продовольственной самообеспеченности региона и одновременно в увеличении доходов производителей. Целевой группой проекта являлись 8 тыс. крестьянских семей (около 40 тыс. человек).

Цели: Более долгосрочная цель проекта заключалась в оказании помощи правительству в укреплении структуры регионального управления по вопросам развития восточных районов, с тем чтобы его деятельность была более эффективной и позволяла достичь продовольственной самообеспеченности. Ближайшие цели являлись следующими: оказание помощи региональному управлению по вопросам развития восточных районов в организации и перестройке его различных отделов и служб; разработка программ деятельности для различных отделов и оказание им необходимой технической помощи с целью осуществления данных программ; оказание необходимой технической помощи для определения бюджета вышеназванного управления и осуществления контроля за выделением средств; техническая и профессиональная подготовка национальных специалистов для различных отделов и содействие подготовке фермеров.

Результаты: Реальные сроки осуществления проекта на два года превышают запланированные (при этом задержка на один год объясняется трудностями, возникшими при создании отдела по оказанию технической помощи). На осуществлении проекта также отрицательно сказались несвоевременное прибытие экспертов, постоянные замены национальных специалистов, административные проблемы, связанные с выплатой средств по линии ИФАД, которые находились в распоряжении АБР, недостаточная техническая поддержка со стороны штаб-квартиры ФАО, а также отсутствие докладов о ходе осуществления проекта и докладов, содержащих оценки, которые должны были быть подготовлены ИФАД. Участие населения в осуществлении проекта предусмотрено не было. Если не брать во внимание аспекты проекта, связанные с оказанием технической помощи, которая финансировалась ПРООН и цели которой были достигнуты, в целом достигнутые результаты сильно не соответствовали запланированным.

Оценка: В ходе осуществления проекта намеченных целей достигнуть не удалось, а его воздействие оказалось незначительным. На момент пребывания в стране миссии ОИГ проект был завершен, однако запланированное производство не осуществлялось. С самого начала между ПРООН/ФАО, с одной стороны, и ИФАД, с другой, существовали разногласия в отношении роли экспертов, поскольку каждая сторона придерживалась своего собственного толкования тех задач, которые должны были быть осуществлены. ИФАД стремился к тому, чтобы техническая помощь оказывалась на всех стадиях осуществления проекта, тогда как ПРООН/ФАО считали, что она должна оказываться лишь на тех стадиях предусматриваемой программой деятельности, которые связаны с планированием, организацией и разработкой концепции. Согласно точке зрения ПРООН/ФАО, задача осуществления проекта должна ложиться на подготовленных в рамках проекта национальных специалистов. При осуществлении проекта возник ряд серьезных проблем. Во-первых, проектный документ был подготовлен до того, как в составе правительства произошли определенные изменения, однако его осуществление происходило во время или после таких изменений. Предусматриваемые им методы и подходы остались неизменными, поэтому принятые административные меры не соответствовали новому государственному плану. Во-вторых, населению была непонятна цель проекта, в частности принцип действия системы кредитования, предусматривавшей предоставление фермерам кредитов из государственного фонда. Процедуры кредитования были слишком сложными для крестьян. В-третьих, отсутствие технического содействия со стороны ФАО, и в-четвертых, несоответствие административных процедур АБР, отвечавшего за распределение предоставленных ИФАД средств, которое было вызвано сложностью его административной системы. ИФАД и АБР не имеют отделений в Буркина Фасо. Для утверждения того или иного документа требовалось по меньшей мере от трех до шести месяцев. Необходимость ожидания того, пока то или иное учреждение примет соответствующее решение, отрицательно сказывалась на общем настроении населения. Воздействие, оказанное проектом на население, было весьма не благоприятным. Спустя три года, т.е. к 1985 году, когда у населения появилась заинтересованность и намеченная цель по выпуску продукции была достигнута примерно на 30%, цены на различную продукцию, такую, как зерно, хлопок и т.д., снизились. Крестьяне не смогли выплатить свои долги и, следовательно, лишились права на повторное получение кредитов. Все эти факторы, а также возникшие административные проблемы привели к тому, что данный проект оказался неудачным и непопулярным.

Название проекта: Оказание помощи в планировании и организации специальной экспериментальной программы, предусматривающей осуществление трудоемких общественных работ (Assistance à la planification et l'organisation d'un programme spécial pilote de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre (PSTP/HIMO)) ВКФ/80/012

Функциональный тип: Создание инфраструктуры и непосредственная поддержка

Исполняющее учреждение: МОТ

Дата начала осуществления: 1981 год Дата завершения: 1986 год
(срок продлен до 1987 года)
(промежуточный этап)

Бюджет: 4 395 719 дол. США Средства предоставили:
ПРООН 1 018 740 долл. США
Нидерланды 3 085 507 долл. США
Буркина Фасо 291 472 долл. США

4 395 719 долл. США
=====

Справочная информация: Правительство Буркина Фасо сталкивается с рядом серьезных проблем в области развития, которые заключаются в недостаточном использовании рабочей силы в сельских районах в течение периода с 15 июня по 15 сентября, во время которого сельскохозяйственные работы не осуществляются, а также в перемещении сельского населения в города и другие страны, что приводит к росту безработицы в городах, в частности в Уагадугу, столице страны. Для решения этих проблем с 1984 года правительство изменило направленность своих усилий, уделяя первоочередное внимание сельским районам, и определило цели, которые должны быть достигнуты крестьянами, включая создание максимальных возможностей в области трудоустройства в сельских районах с целью прекращения оттока населения, борьбу против опустынивания и эрозии почв, а также повышение производительности сельскохозяйственного производства в целом для увеличения доходов фермеров. С учетом этих целей МОТ совместно с ПРООН и Нидерландами приступила к осуществлению настоящего проекта, который удачно вписался в программу министерства общественных работ и подготовки рабочей силы (PSTP-HIMO).

Цели: Долгосрочные цели являлись следующими: содействие обеспечению постоянной занятости в сельских районах; увеличение сельскохозяйственного производства с целью достижения продовольственной самообеспеченности; обеспечение водоснабжения одновременно с улучшением условий труда женщин; улучшение санитарных условий и строительство школ; подготовка сельского населения и увеличение его доходов. Краткосрочные цели являлись следующими: создание рабочих мест в тех секторах экономики, которые находятся под контролем PSTP/HIMO, и создание с помощью сельского и городского населения сельской инфраструктуры для ее последующего использования в демонстрационных целях.

Результаты: Результаты настоящего проекта, могут быть охарактеризованы двояко. С точки зрения ПРООН осуществление проекта не привело к достижению намеченных целей, однако, по мнению правительства, проект оказался очень успешным, если не принимать во внимание некоторые административные и кадровые проблемы. При его осуществлении возник ряд препятствий, однако главное препятствие было обусловлено структурой самого проекта. Не все заинтересованные стороны ясно представляли его концепцию. Согласно ПРООН, предполагалось, что данный экспериментальный проект должен был продемонстрировать то, каким образом следует прилагать усилия в различных провинциях с целью содействия созданию новых рабочих мест на долгосрочной основе. Однако в силу того, что проектный документ не был достаточно конкретным, данный экспериментальный проект мог легко стать проектом, направленным на достижение целей в области развития и увеличения производства, что и случилось на практике и принесло реальные результаты для сельского населения. Были построены школы, сооружены плотины, вырыты колодцы, посажены деревья и так далее. Однако, несмотря на тот факт, что результаты проекта можно рассматривать в качестве имеющих важное значение для развития страны, их нельзя соотносить с его первоначальными целями. Это является хорошим примером проекта с неконкретными целями, которые порой являются причиной разногласий между правительствами и системой Организации Объединенных Наций.

Оценка: На протяжении всего периода осуществления проекта существовали организационные, административные и кадровые проблемы. Имели место значительные задержки при наборе экспертов, а те эксперты, которые были набраны, либо не имели необходимой квалификации, либо не смогли создать хороших рабочих отношений со специалистами, набранными на местах. Все это, наряду с частыми заменами национальных специалистов, очень отрицательно сказалось на осуществлении проекта. На момент пребывания миссии ОИГ экспериментальная часть проекта была завершена. В конце 1986 года правительство Нидерландов прекратило осуществлять финансирование. ПРООН финансировала проект в течение 1987 года, т.е. как бы на промежуточном этапе, который можно рассматривать как период подготовки кадров. Был проведен ряд совместных совещаний и обсуждений с правительством с целью убедить его в необходимости придерживаться первоначальной цели, предусматривающей осуществление демонстрационного проекта. Для правительства эта задача являлась непростой, поскольку у населения появились определенные надежды. 27 июля 1987 года было проведено последнее трехстороннее совещание, на котором присутствовали инспекторы ОИГ и эксперт из МОТ, Женева. В ходе данного совещания было достигнуто согласие о разделении проекта на две составные части: одну - предполагающую достижение демонстрационных целей, а другую - производственных. ПРООН окажет помощь правительству в нахождении другого источника финансирования предусматриваемой проектом производственной деятельности для закрепления полученных результатов, а также будет продолжать выделять средства для достижения демонстрационных целей проекта.

Название проекта: Содействие ремесленной деятельности женщин
(Promotion de l'artisanat féminin) BKF/82/009

Функциональный тип: Создание инфраструктуры и непосредственная поддержка

Исполняющее учреждение: МОТ

Дата начала осуществления: 1979 год **Дата завершения:** 1982 год (Этап I)
1982 год 1984 год (Этап II)
1988 год 1990 год (Этап III)

Бюджет: 812 925 долл. США **Средства представили:** Этап I
ПРООН 750 000 долл. США
Правительство 62 925 долл. США

637 177 долл. США Этап II
ПРООН 637 177 долл. США
Правительство объем средств
не оговорен

1 737 305 долл. США Этап III
ПРООН 1 575 450 долл. США
Правительство 161 855 долл. США

Справочная информация: Правительство Буркина Фасо уделяет важное внимание активизации деятельности по развитию сельских районов, в которых проживает свыше 80% населения страны. Оно также признало безотлагательную необходимость улучшения условий жизни проживающих в сельских районах женщин, составляющих 52% населения. За последние годы материальное положение этих женщин ухудшилось в результате мирового экономического кризиса, который всегда больше всего сказывается на наиболее обездоленных группах населения, к числу которых относятся сельские женщины. Это объясняется рядом причин, таких, как перемещение мужчин из сельских районов в города, в результате чего вся ответственность за семью ложится на женщин; осуществление мужчинами тех работ, на которых были традиционно заняты женщины и которые позволяли им заработать определенные средства; и наконец, общая зависимость женщин от экономической и финансовой системы, в которой они не являются активными участниками. Проект был разработан с учетом именно этих факторов, при этом преследовалась цель повышения уровня жизни сельских женщин в Буркина Фасо.

Цели: Общая цель развития заключается в содействии занятости в сельских районах. Проект преследует три конкретные цели: создание рабочих мест для женщин, проживающих в сельских районах; подготовку будущих наставников в области традиционной ремесленной деятельности; а прекращение миграции в города. Основное внимание уделялось подготовке специалистов, а также производству и сбыту продукции.

Результаты: В рамках данного проекта было завершено два этапа, а во время пребывания миссии ОИГ шла подготовка к осуществлению третьего этапа. Как представляется, с самого начала осуществления проекта возникли серьезные трудности. Три основные цели - подготовка специалистов, производство и сбыт продукции - достигнуты не были. По-видимому, имели место некоторые концептуальные и административные проблемы, к числу которых относятся возникшие на первом этапе проблемы, связанные с низкой квалификацией главных технических советников (ГТС), а также появившиеся на втором этапе проблемы.

обусловленные недостаточной связью между иностранными экспертами и национальными специалистами. К числу других проблем относились неправильный выбор мест для строительства мастерских, в результате чего женщины не проявляли заинтересованности посещать подготовительные курсы, неразвита система связи, низкий уровень материально-технического обеспечения, задержки в поставке оборудования, его несоответствие существующим условиям, а также полное отсутствие руководства и системы подготовки бенефициаров.

Оценка: Единственный положительный аспект проекта заключался в том, что он осуществлялся в целом ряде деревень (13). Тем не менее имели место некоторые проблемы, такие, как низкий уровень организации деятельности и отсутствие у бенефициаров заинтересованности к совместному производительному труду, а также проблемы в области сбыта продукции, обусловленные отсутствием общественного транспорта и низкой покупательной способностью населения. Таким образом, производство ограничивалось лишь изготовлением одежды. Однако даже при осуществлении данного вида деятельности возникали трудности, связанные с отсутствием транспорта. Качество тех немногочисленных изделий, которые были изготовлены и попали на рынок, было высоко оценено Государственным управлением по содействию занятости (ONPE), которое является одним из смежных учреждений, отвечающих за осуществление проекта. В целом данный проект можно рассматривать как неудачный. В ходе его осуществления можно было бы достичь значительных результатов, если бы были исправлены ошибки, допущенные на первом этапе. Однако это не было сделано, и в ходе второго этапа использовались те же самые подходы. Цели проекта были конкретными и реалистичными. Если бы он был успешным, то удалось бы достичь самообеспечения при гарантированном продолжении начатой деятельности после прекращения помощи по линии ПРООН. По-видимому, больше всего не хватало хорошего руководства, а также готовности и желания всех заинтересованных сторон сделать проект эффективным. Много времени и сил было потрачено из-за личных конфликтов. Не вызывает сомнений тот факт, что если бы участие специалистов, нанимаемых правительством на местах, а также заинтересованного населения было обеспечено до составления проектного документа, то можно было бы избежать большей части проблем. Проектный документ был разработан до третьего этапа включительно, однако до настоящего времени так и не был завершен. Одной из местных организаций проводится подготовительное исследование, финансируемое ПРООН, с целью определения конъюнктуры в сельских районах. Впоследствии на основе выводов настоящего исследования в проектный документ будут внесены необходимые коррективы. Цели останутся прежними, тогда как конкретные направления, такие, как подготовка, будут изменены.

Название проекта: Программа по созданию системы водоснабжения в деревнях
(Réalisation d'un programm d'hydraulique villageoise)
ВФК/82/002 (Этап I)
ВКФ/85/002 (Этап II)

Функциональный тип: Непосредственная поддержка (главная цель)
Подготовка (второстепенная цель)

Исполняющее учреждение: ЮНИСЕФ

Дата начала осуществления: 1983 год Дата завершения: 1986 год (Этап I)
1986 год 1990 год (Этап II)

<u>Бюджет:</u>	5 626 000 долл. США	<u>Средства предоставили:</u>	<u>Этап I</u>
		Правительство	460 000 долл. США
		ПРООН	600 000 долл. США
		ЮНИСЕФ	1 630 000 долл. США
		ФКРООН	2 936 000 долл. США
			<hr/>
			5 626 000 долл. США
	4 260 255 долл. США		<u>Этап II</u>
		Правительство	285 000 долл. США
		ПРООН	364 000 долл. США
		ЮНИСЕФ	1 477 600 долл. США
		ФКРООН	2 133 655 долл. США
			<hr/>
			4 260 255 долл. США

Справочная информация: В Буркина Фасо главными секторами экономики являются сельское хозяйство и животноводство, и поэтому деятельность в области развития прежде всего осуществляется по этим двум направлениям. Климат является важным фактором в развитии страны. Дожди бывают лишь в течение одного времени года, а число рек является незначительным. Водоснабжение большей части территории страны осуществляется за счет непроточных водоемов и водохранилищ, созданных в результате строительства плотин, а также за счет подземных вод, получаемых посредством бурения колодцев. Вода, необходимая для сельского хозяйства, животноводства, а также для нужд городского населения, могла бы подаваться по трубопроводам после соответствующей обработки поверхностных вод. Сельское население зависит от использования подземных вод, а также дождевой воды, накапливаемой в резервуарах, которая, однако, непригодна для питья. Для решения данной проблемы правительство разработало рассчитанный на десять лет план питьевого водоснабжения и улучшения санитарных условий в сельских районах. Для осуществления данного плана оно должно располагать дополнительными ресурсами для подготовки соответствующих национальных специалистов. Для успешного достижения поставленных целей правительство обратилось за помощью к ПРООН, ЮНИСЕФ и ФКРООН.

Цели: Содействие достижению намеченной правительством цели, предусматривающей обеспечение населения водой из расчета 10 литров в день на человека к 1985 году и 25 литров в день на человека к 1990 году; обеспечение того, чтобы сельское население имело воду круглый год, а также содействие улучшению здоровья населения. На первом этапе ближайшая цель заключалась в бурении 530 колодцев, установке ручных насосов и обеспечении того, чтобы данная система охватывала все деревни (по одному колодцу на деревню или на 1 000 жителей). ЮНИСЕФ должен обеспечить международный технический персонал для контроля за деятельностью двух буровых бригад; ФКРООН - предоставить строительные материалы и оборудование.

Результаты: С точки зрения количественных показателей цели проекта были достигнуты примерно на 75%. На начальном этапе главная цель проекта заключалась в бурении колодцев для школ. К 1983 году было сооружено 230 колодцев для школ и лечебных центров, что позволило улучшить условия жизни жителей 300 деревень. К концу 1986 года было установлено 403 насоса, в 565 деревнях были проведены информационно-просветительские мероприятия и создано 525 деревенских комитетов по водоснабжению (в которых 25% от общего числа членов составляли женщины), а также подготовлено 20 специалистов по техническому обслуживанию оборудования.

Оценка: В настоящее время осуществляется второй этап проекта. В течение этого периода лица, занимающиеся осуществлением проекта, работали в непосредственном контакте с жителями деревень. Как представляется, удалось достичь высокого уровня заинтересованности бенефициаров. Деревенские комитеты полностью "освоили" колодцы и ручные насосы и эффективно их используют. Имели место трудности, связанные с наличием запасных частей. Особый упор делается на подготовку специалистов, которые могли бы обеспечивать техническое обслуживание насосов после отъезда сотрудников организаций системы ООН. В результате бесед, проведенных с руководителем проекта и координатором проектных работ, выяснилось, что основные проблемы обусловлены нехваткой квалифицированных местных специалистов и их недостаточной мобильностью (некоторые из них, после прохождения подготовки в рамках проекта, были переведены на другие объекты); также отмечалось, что правительство стало уделять первоочередное внимание не питьевому водоснабжению в целях улучшения здоровья населения, а развитию сельского хозяйства, что привело к использованию определенной части питьевой воды в целях сельскохозяйственного производства и тем самым воспрепятствовало достижению первоначальной цели проекта. Как представляется, также имела место недостаточная координация при осуществлении различных проектов в рамках системы Организации Объединенных Наций, о чем свидетельствует, например, дублирование деятельности по бурению колодцев, которая осуществлялась как ЮНИСЕФ, так и МОТ, а также неправительственными организациями и правительством принимающей страны. С технической точки зрения, по всей видимости, проект является успешным; однако его самообеспечиваемость в долгосрочном плане, т.е. способность правительства продолжать начатый процесс с помощью своих собственных специалистов, по-прежнему остается неясной.

Название проекта: Расширение возможностей по техническому обслуживанию и ремонту сельскохозяйственных тракторов и другого тяжелого и подвижного оборудования

(Renforcement des capacités d'entretien et de réparation pour le parc de tracteurs agricoles et autres équipements mobiles et lourds)
XA/BKF/86/615

Функциональный тип: Создание инфраструктуры и непосредственная подготовка

Исполняющее учреждение: ЮНИДО

Дата начала осуществления: Ноябрь 1986 года **Дата завершения:** Сентябрь 1987 года

Бюджет: 647 500 долл. США **Средства предоставили:**

ЮНИДО	585 000 долл. США
Правительство	62 500 долл. США

Справочная информация: Нехватка специалистов, необходимых для технического обслуживания тракторов и другой сельскохозяйственной техники, является серьезной проблемой для Буркина Фасо. В стране насчитывается 500 тракторов, однако 50% из них бездействует, поскольку находится в неисправном состоянии. Еще в 1979-1980 годах правительство приняло решение о создании инфраструктуры, необходимой для обеспечения технического обслуживания в рамках всей страны, и обратилось с просьбой о предоставлении помощи. Различные специализированные учреждения Организации Объединенных Наций осуществили ряд миссий, однако они не привели к конкретным результатам. В 1982 году ЮНИДО согласилась провести исследование, касающееся возможности создания мастерских в различных частях страны для технического обслуживания сельскохозяйственных тракторов и другой тяжелой сельскохозяйственной техники. В результате исследования были определены потребности в области технического обслуживания и выбраны места, в которых следовало создать мастерские. Через четыре года, в 1986 году, ЮНИДО представила правительству Буркина Фасо предложение, касающееся осуществления рассчитанного на один год проекта с общим бюджетом в 884 178 долл. США. Правительство приняло данное предложение и подготовило программу. Осуществление проекта должно было начаться в сентябре 1986 года, однако было отложено до ноября 1986 года до прибытия эксперта. Вследствие финансовых трудностей ко времени прибытия эксперта бюджет проекта пришлось сократить на 300 000 долл. США. Это сокращение в особенности повлияло на аспект проекта, связанный с подготовкой специалистов.

Цели: Долгосрочная цель проекта заключалась в увеличении сельскохозяйственного производства с целью достижения продовольственной самообеспеченности страны. Ближайшая цель - в техническом обслуживании и ремонте тракторов и другой сельскохозяйственной техники для обеспечения их максимального использования. Предполагалось, что под общим контролем министерства сельского хозяйства и животноводства, созданные мастерские будут отвечать за профилактический осмотр, техническое обслуживание и проверку технического состояния неиспользуемого оборудования, а также за приобретение и распределение запасных частей и подготовку механиков соответствующих профилей.

Результаты: С самого начала осуществления проекта возник целый ряд бюджетных, технических и административных проблем. Это серьезно воспрепятствовало осуществлению мероприятий, запланированных в проектном документе. Среди конкретных проблем можно выделить следующие: сокращение бюджета проекта ЮНИДО; задержки в поставке оборудования и вспомогательных материалов; недостаточная поддержка из центра; нехватка документации; длительный срок, потребовавшийся для поставки из-за рубежа запасных частей (шесть месяцев), а также нехватка местных специалистов, которые должны были проходить подготовку. Однако, несмотря на все трудности, эксперт и национальный руководитель проекта, при содействии представителя-резидента, сумели продолжить осуществление плана деятельности. К концу первого этапа начала действовать одна из трех мастерских. На момент пребывания миссии ОИГ была завершена инвентаризация имеющейся сельскохозяйственной техники и запасных частей, а также определены потенциальные клиенты. Также был составлен список запасных частей, которые могут изготавливаться на местах. В одной из мастерских была создана система управления с целью ее последующего распространения на две другие мастерские.

Оценка: Правительство Буркина Фасо придает большое значение осуществлению данного проекта, поскольку его цель заключается в увеличении сельскохозяйственного производства путем использования современных методов фермерского хозяйства. Несмотря на то, что точно определить воздействие проекта на экономику страны нелегко, считается, что после вступления в строй всех трех мастерских начатую деятельность можно было бы осуществлять на основе самообеспечения. Непосредственными бенефициарами данного проекта являются фермеры, имеющие сельскохозяйственные тракторы, кооперативы и прошедшие подготовку механики. Косвенными бенефициарами являются, по-видимому, потребители, проживающие в тех общинах, в которых должны создаваться мастерские, поскольку осуществление проекта приведет к увеличению производства и снижению стоимости продовольствия. Несмотря на все недостатки проекта, в ходе первого этапа его осуществления была создана неплохая база. Настоящий проект является хорошим примером плодотворного сотрудничества между экспертом и национальным руководителем проекта. Необходимость технического обслуживания сельскохозяйственной техники по-прежнему является значительной, тогда как финансовые возможности правительства - весьма ограниченными. Таким образом, самообеспечиваемость проекта во многом зависит от предоставления внешней помощи. ЮНИДО приняла решение продлить осуществления проекта до 1988/1989 годов.

Название проекта: Многоцелевое развитие сельских районов
(Développement rural à buts multiples)
BRF/2239/Ехр. I

Функциональный тип: Непосредственная поддержка

Исполняющее учреждение: МПП

Дата начала осуществления: май 1981 года **Дата завершения:** Декабрь 1987 года
(срок увеличен)

Бюджет: 33 293 000 долл. США **Средства предоставили:** МПП
(в натуральном выражении)

Справочная информация: Буркина Фасо является одной из наименее развитых стран, имеющей низкий уровень национального дохода и испытывающей нехватку продовольствия; размер валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения составляет 200 долл. США. Это объясняется прежде всего нерегулярным выпадением осадков, неплодородными и маломощными почвами и использованием традиционной системы земледелия. 90% населения страны проживает в сельских районах, и лишь 25% от общего населения имеет доступ к чистой питьевой воде. 41% ВВП обеспечивается за счет сельского хозяйства, включая животноводство, лесное хозяйство и рыболовство и 90% от общего объема экспорта приходится на сельскохозяйственную продукцию. В силу этих причин правительство придает наибольшее значение сельскому хозяйству. С 1967 года, после разработки первого плана развития страны, первоочередное внимание уделялось развитию сельских районов и созданию необходимой инфраструктуры. В последнее время одной из основных целей разрабатываемых в Буркина Фасо пятилетних планов является увеличение сельскохозяйственного производства с целью достижения продовольственной самообеспеченности и безопасности, а также улучшение условий жизни трудящихся и их семей и сохранение земельных ресурсов. С 1972 года МПП содействовала правительству в его усилиях по развитию сельских районов и увеличению сельскохозяйственного производства. Прежде всего были осуществлены два краткосрочных проекта, после которых в 1976 году был осуществлен проект 2239 "Многоцелевое развитие сельских районов". С 1982 года в результате расширения данного проекта (2239/Ехр. I) МПП оказывала помощь в различных областях сельского хозяйства, лесного хозяйства и развития сельских районов, которая оценивается примерно в 30 млн. долл. США. Для достижения этой более долгосрочной цели было начато осуществление ряда других проектов, и благодаря помощи МПП большинство этих проектов оказались успешными.

Цели: Оказание помощи правительству в предоставлении продовольственной помощи рабочим, фермерам, рыбакам и лицам, проходящим подготовку, которая либо выступает в виде оплаты добровольного труда, либо предоставляется в целях содействия обучению на подготовительных курсах. В течение проектного периода, охватывающего 1981-1987 годы, было осуществлено 9 вспомогательных проектов в следующих областях: увеличение водных ресурсов и борьба с эрозией почв, развитие рыболовства в пределах территории страны, возобновление лесонасаждений, строительство дорог, расселение фермеров в долине реки Вольта, общинное развитие, шелководство, улучшение жилищных условий и подготовка специалистов в области сельского хозяйства.

Результаты: Согласно подготовленному МПП в 1985 году докладу по проведению оценки, несмотря на тот факт, что предоставленная МПП помощь, явилась сильным стимулом для привлечения населения к добровольному труду, в течение первых трех лет осуществления проекта распределение продовольствия осуществлялось с перебоями вследствие неэффективного управления, недостаточного участия министерств, занимающихся техническими вопросами, в административной деятельности и материально-техническом снабжении, а также неспособности межминистерского комитета обеспечить эффективную координацию. Неточные данные, касающиеся потребностей в продовольствии, препятствовали своевременному и адекватному распределению продуктов питания. В течение первых трех лет координация проектных мероприятий, а также общее руководство ходом осуществления проекта почти полностью осуществлялись находившимися в стране сотрудниками МПП. Постоянные замены сотрудников МПП в течение этого периода лишь усугубили проблему, связанную с неэффективным руководством. Однако, несмотря на то, что к июлю 1987 года общие цели проекта достигнуты не были, на момент пребывания миссии ОИГ большинство поставленных задач было выполнено, а при осуществлении некоторых мероприятий, таких, как борьба с эрозией почв и расселение фермеров в долине реки Вольта, достигнутые результаты превысили запланированные. Следует обратить внимание на осуществление одного из последних вспомогательных проектов, в результате которого некоторые фермеры, получившие помощь по линии МПП, занимаются не сельским хозяйством, а эксплуатацией не имеющих средств переселенцев, заставляя их отдавать часть произведенных продуктов в виде ренты. С другой стороны, следует отметить наиболее значительные достижения, к числу которых относятся строительство по всей стране 400 небольших плотин и дамб, что позволило обеспечить орошение 1 300 га земли, обработку территории площадью в 5 000 га, расположенной в зоне низменности, создание лесополос около деревень общей площадью свыше 2 000 га, осуществление мероприятий по борьбе с эрозией почв на площади в 37 000 га, а также строительство и техническое обслуживание свыше 4 000 км вспомогательных дорог. Кроме того, непосредственными бенефициарами данного проекта являются сезонные и постоянные рабочие и жители деревень, участвующие в осуществлении различных проектов в 30 провинциях. МПП также оказывает помощь правительству посредством бесплатного предоставления продовольственных пайков лицам, проходящим подготовку по различным сельскохозяйственным специальностям. Однако, несмотря на использование многоцелевого подхода, удалось достигнуть не все запланированные цели, что прежде всего объясняется разнообразием осуществляемых мероприятий, нехваткой национальных кадров на центральном административном уровне и частыми заменами сотрудников МПП. Наиболее серьезным недостатком проекта являлось отсутствие профессиональной подготовки. Также отмечались нерегулярное представление информации и отсутствие контроля за осуществляемой деятельностью со стороны министерств, занимающихся техническими вопросами. В ходе осуществленного в марте 1987 года мероприятия по проведению оценки подчеркивалась сложность проведения адекватной оценки общей результативности проекта вследствие многообразия осуществляемых видов деятельности. Было рекомендовано разделить проект на две части, с тем чтобы в рамках первой части осуществлялись мероприятия, непосредственно связанные с сельским хозяйством, а в рамках второй части мероприятия, предусматриваемые многоцелевым подходом. Данное предложение было одобрено министром планирования и сельского хозяйства. Предполагается продлить осуществление проекта, в связи с чем будет предусмотрен третий этап.

Название проекта: Программа развития сельских районов в центрально-восточном регионе
(Programme de développement rural du département de Centre-Est) BKF/031/ITA

Функциональный тип: Непосредственная поддержка и создание инфраструктуры

Исполняющее учреждение: Правительство Буркина Фасо/ФАО

Дата начала осуществления: 1983 год **Дата завершения:** 1989 год

Бюджет: 42,3 млн. долл. США **Средства предоставили:** правительство Италии

Справочная информация: Решение об осуществлении данного проекта было принято еще в 1982 году, когда правительство Италии взяло на себя обязательство оказать помощь населению стран сахольской зоны в борьбе с засухой и голодом. После проведения трехсторонней миссии, в которой участвовали представители ФАО, правительства Италии и правительства Буркина Фасо, было принято решение начать осуществление мероприятий в центрально-восточном департаменте. Этот департамент прежде всего характеризуется тем, что его северная часть является густонаселенной, тогда как на большей части остальной территории поселения являются крайне незначительными или отсутствуют вообще. Такое несбалансированное расселение отрицательно сказывается на сельскохозяйственном производстве и развитии региона в целом. Региональное управление по вопросам развития (ORD), которое отвечает за расширение деятельности по развитию сельских районов в данном регионе, располагает ограниченными людскими, финансовыми и техническими ресурсами. Таким образом, помощь правительства Италии направлена на содействие осуществлению в данном регионе различных социальных и экономических программ в области развития сельских районов.

Цели: Общая цель заключается в поддержке всех предпринимаемых правительственными учреждениями и департаментами усилий (по обеспечению людских, финансовых и материальных ресурсов), с тем чтобы позволить им создать и закрепить основную инфраструктуру, необходимую для развития сельских районов. Она также предусматривает оказание помощи данным учреждениям путем поддержки усилий, предпринимаемых деревенскими общинами в целях увеличения объема производства, в частности сельскохозяйственного производства, для улучшения условий жизни сельского населения.

Результаты: В силу различных причин осуществление проекта было задержано на один год. Это объяснялось, например, несвоевременным прибытием экспертов, нехваткой местных специалистов, неразвитой инфраструктурой и отсутствием какого-либо предыдущего опыта. Однако, согласно беседам, проведенным с ГТС и национальным руководителем проекта, несмотря на эти трудности, цели проекта, к большому удовлетворению правительства, были достигнуты, а в некоторых случаях - даже перевыполнены. Поставленные задачи были выполнены примерно на 80%. Касаясь создания инфраструктуры, следует отметить достигнутые результаты в области строительства зернохранилищ, школ, пунктов вакцинации скота и лечебных центров. Было построено 218 объектов; завершены или продолжают работы по бурению 84 колодцев и 233 скважин; улучшено 60 км проселочных дорог; построено и оборудовано шесть центров по осуществлению деятельности, планируемой региональным управлением по вопросам развития (ORD); создан участок для осуществления демонстрационных сельскохозяйственных работ площадью в 30 га; завершено исследование по вопросу о строительстве

55 км дорог; подготовлен участок земли площадью в 10 га для производства семян; на территории площадью в 2 000 га проведены мероприятия по борьбе с эрозией почв; восстановлено три центра, располагающих посевными площадями для выращивания 650 000 саженцев деревьев в год. Была построена лаборатория по изучению вопросов, связанных с разведением животных. Касаясь сельского хозяйства и животноводства, следует отметить создание 275 деревень и осуществляемую в 43 центрах подготовку инструкторов и молодых фермеров. Руководители общин из 64 населенных пунктов были обучены различным специальным навыкам. В области животноводства и обеспечения здоровья животных были проведены кампании по вакцинации, осуществлены подготовка специалистов по вакцинации на местах и мероприятия по повышению квалификации младшего ветеринарного персонала. Было создано шесть новых групп пастухов и стажеров, на основе которых была образована ассоциация, преследующая цель развития фермерских хозяйств. Были также созданы специальные подразделения с целью содействия осуществлению проектов, предназначенных для жителей деревень, и проведения последующих мероприятий. В результате начатой в 1985 году кампании по увеличению сельскохозяйственного производства было собрано 130 000 т зерна, а количество избыточного зерна для продажи составило 15 000 тонн. По просьбе правительства и с одобрения доноров были выделены средства в размере 1 млн. долл. США для скорейшей реализации определенной части данных излишков. Кредиты на развитие сельского хозяйства: сельским жителям была предоставлена сумма в размере 531 493 долл. США для проведения намеченных на 1986 год сельскохозяйственных кампаний. Социальная сфера: было построено 10 843 дома и подготовлено 2 236 женщин-ассистентов с целью оборудования пунктов по оказанию первичной медицинской помощи в 515 деревнях. Пяти учащимся были выплачены стипендии, а также были заключены договоры в области строительства и подготовки исследований с различными подрядчиками на сумму 6 млн. долл. США и т.д.

Оценка: Данный проект отличается от традиционных проектов, осуществляемых учреждениями системы Организации Объединенных Наций. Его нельзя рассматривать в качестве проекта правительства Италии или ФАО. Скорее он представляет собой мероприятие по оказанию непосредственной поддержки в осуществлении разработанной правительством программы. Основным исполнителем проекта является правительство Буркина Фасо, которое осуществило три четверти запланированной работы. Роль ФАО заключалась в предоставлении технической помощи. Была создана модель экономического развития, а также обеспечена хорошая база для создания социальной инфраструктуры. Крестьяне участвовали в достижении большинства целей, например в строительстве школ, в мероприятиях, осуществлявшихся в области охраны окружающей среды и здравоохранения. Эти достижения свидетельствуют о сильных сторонах данного проекта. Однако у него также имеется ряд недостатков. Он является слишком претенциозным и не предусматривает осуществления каких-либо мероприятий с целью закрепления достигнутых результатов. Осуществлявшаяся деятельность не носила комплексного характера; один из экспертов в области агрономии оказался некомпетентным; как представляется, имела место отсутствие координации между исследовательскими учреждениями и безразличие к нуждам населения. Все это привело к снижению производительности. Также отмечались трудности в области сбыта продукции вследствие низких цен и плохого распределения ресурсов, что отрицательно сказалось на осуществлявшихся мероприятиях. Часть оборудования и техники, например водопроводные трубы и мопеды, была низкого качества; и последним, хотя и немаловажным фактором, который обуславливал сбой в работе, являлась частая смена кадров, в частности главных технических советников (ГТС) и национальных руководителей проекта. Также складывается впечатление о том, что проект осуществляется без конкретной цели. Какие-либо попытки серьезно рассмотреть проблему финансирования проектных мероприятий после завершения

данного этапа не предпринимались. Анализ отношения затрат к выгодам не проводился. После трех лет осуществления проекта было израсходовано свыше половины средств, предусмотренных бюджетом (24,4 млн. долл. США), при этом из общей суммы израсходованных средств 23% приходилось на оплату персонала. Для завершения проекта оставшейся суммы в 15,5 млн. долл. США крайне недостаточно. В связи с этим возникают сомнения в отношении самообеспечиваемости данного проекта после прекращения помощи доноров. Все имеющиеся данные свидетельствуют о том, что правительство будет вынуждено находить новые источники финансирования. Несмотря на достижение многих целей, эффективность проекта по-прежнему остается невысокой. Организации системы Организации Объединенных Наций могли бы также участвовать в активизации деятельности, осуществляемой в области развития, например путем оснащения школ, больниц и т.д. В случае осуществления второго этапа было бы целесообразным сделать упор не на развитие инфраструктуры, а на увеличение производства.

Название проекта: Обучение членов общин в целях комплексного развития сельских районов
(Education communautaire pour un développement rural intégré)
Этап II - BDI/77/010

Функциональный тип: Непосредственная поддержка (главная цель)
Создание инфраструктуры (второстепенная цель)

Исполняющее учреждение: ЮНЕСКО

Дата начала осуществления: 1977 год Дата завершения: 1983 год

Бюджет: 2 064 982 долл. США Средства предоставили:
ПРООН 1 691 171 долл. США
Правительство 373 811 долл. США

Справочная информация: В 1960 году, сразу после получения независимости, лица, получившие начальное образование, составляли в Бурунди лишь 21% от общего числа населения. Правительство стремилось обеспечить получение образования лицами, проживающими в наиболее неблагоприятных районах, которые в основном находятся в сельской местности. Однако содержание имевшихся программ обучения и предусматриваемые ими методы не соответствовали потребностям страны в области развития. Для решения данной проблемы правительство подготовило исследование с целью осуществления реформы системы начальной школы, унаследованной от колониального периода, и создания школ в рамках общин в целях обеспечения комплексного развития сельских районов. В соответствии с этим планом первый этап проекта начал осуществляться в 1974 году при помощи ПРООН/ЮНЕСКО и был рассчитан на три года. В 1977 году по просьбе правительства начал осуществляться второй этап, который продолжался в течение семи лет до конца 1984 года.

Цели: Общие цели предусматривали приведение системы образования в соответствие с потребностями страны, а также подготовку преподавателей. К числу ближайших целей относилась "кирундизация", т. е. использование кирунди, национального языка Бурунди, в качестве языка обучения на всех уровнях начального обучения; последовательная замена традиционных начальных школ независимыми школами в рамках сельских общин, управляемыми кооперативами, в состав которых могли бы входить родители и представители государственных и частных организаций. Следует также отметить следующие цели: учет местных условий, т. е. приведение программ в области начального обучения в соответствие с потребностями сельских районов посредством разработки методов, направленных прежде всего на практическую подготовку (сельское хозяйство и животноводство, ведение хозяйства семья и использование техники); подготовка и переподготовка преподавателей с целью повышения их профессионального уровня и осознания ими нового подхода к обучению в рамках общин; последовательное создание структуры, ориентированной на потребности сельских районов; обеспечение постоянного обучения на основе результатов, достигнутых общинными школами; разработка и распространение необходимых педагогических материалов.

Результаты: Что касается развития кирунди, национального языка Бурунди, в качестве языка обучения в начальных школах, следует отметить, что благодаря осуществлению настоящего проекта был создан национальный центр кирунди, отвечающий, в частности, за составление единообразного словаря и разработку норм в области правописания, включая составление научного словаря. Данным центром были разработаны методы по использованию национального языка при

обучении счету и изучении окружающего мира, однако было сочтено, что разработка словаря и грамматики кирунди будет рассматриваться в качестве долгосрочной цели. Для окончательного выполнения поставленной задачи необходим более длительный период времени, чем тот, который был запланирован для осуществления проекта по линии ПРООН/ЮНЕСКО. Участием членов общин в программах обучения отчасти содействовало создание в ряде школ кооперативов родителей и учащихся. Данные кооперативы содействовали строительству и оборудованию учебных помещений посредством оказания помощи как в денежном, так и в натуральном выражении. Концепция общинной школы и долгосрочные стратегии развития таких школ были рассмотрены в ходе организованного в рамках проекта семинара, в работе которого приняли участие представители правительства, преподаватели, врачи, агрономы, работники социальной сферы и другие лица. Одним из главных результатов данного семинара явилось создание междисциплинарных школ. В целом было определено, что для развития общинных школ требуется период времени, превышающий период осуществления проекта.

Оценка: Следует признать, что, как правило, для проведения таких реформ, которые предполагается осуществить в рамках проекта, требуется период времени, превышающий продолжительность традиционного проекта, осуществляемого за счет внешней помощи. В случае данного проекта внедрение концепции общинной школы требует постепенного изменения подходов и практики, ощутимые результаты которого было бы более реалистичным ожидать лишь после завершения самого проекта. Это же касается планов в отношении разработки словаря, грамматики и методики обучения национальному языку, который до этого в основном использовался в качестве средства устного общения. Следовательно, можно сделать вывод о том, что ближайшие цели проекта являются нереалистичными. С учетом тех трудностей, которые обычно возникают при осуществлении общенациональной реформы, можно сказать, что данный проект содействовал развитию возможностей по планированию и осуществлению мероприятий, намеченных для достижения данных целей, в частности созданию центра национального языка. Проведение семинара, объединившего специалистов самых различных профилей, явилось началом процесса распространения концепции общинной школы. Была создана основа для осуществления очередного проекта с целью последовательного проведения реформы.

Название проекта: Оказание помощи в осуществлении специальной программы, предусматривающей трудоемкие общественные работы (Assistance à un programme spécial élargi de travaux publics à haute intensité de main-d'oeuvre) BDI/81/016

функциональный тип: Непосредственная поддержка

Исполняющее учреждение: МОТ

Дата начала осуществления: 1979 год
1982 год

Дата завершения: 1982 год (этап I)
1985 год (этап II)
Продлен до 1988 года

Бюджет: 2 067 074 долл. США

Средства: Этап I
предоставили:
ДАМР 230 062 долл. США
ОПЕК/ПРООН 103 482 долл. США
ФРГ 811 160 долл. США
Нидерланды 718 000 долл. США
Правительство 205 000 долл. США
2 067 704 долл. США
=====

6 085 427 долл. США

Средства Этап II
предоставили:
ПРООН 2 225 727 долл. США
Нидерланды 674 706 долл. США
ФРГ 212 572 долл. США
Бельгия 68 622 долл. США
ДАМР 750 500 долл. США
ФКРООН/МОТ 582 100 долл. США
ЕФР 1 571 200 долл. США
Правительство 91 200 долл. США
6 085 427 долл. США
=====

Справочная информация: Правительство Бурунди разработало стратегию развития, учитывающую, в частности, демографические, социальные и экономические факторы. Другим приоритетным направлением деятельности правительства является расширение сельскохозяйственного сектора, в котором занято около 90% населения страны и который обеспечивает почти 100% экспортных поступлений. В этой связи программа МОТ предусматривает осуществление мероприятий по восстановлению почв, облесению различных территорий, созданию периодически затопляемых лугов, борьбе с наводнениями, строительству дорог, а также по оборудованию территорий для проживания. Конечный результат программы будет заключаться в обеспечении населения отдельных районов пригодными для обработки участками земли, благодаря чему они могли бы достичь продовольственной самообеспеченности, а впоследствии, возможно, смогли бы продавать излишки своей сельскохозяйственной продукции с целью получения дохода. Разработанная МОТ программа по использованию трудоемкой технологии является неплохой альтернативой программам общественных работ и оказывает положительное воздействие на занятость и устойчивое развитие местного населения. Основная цель экспериментального этапа данной программы, который осуществлялся в провинции Мурамуа, занимающей второе место по плотности населения (около 250 человек на км²), заключалась в расширении возможностей производства в определенных областях путем использования трудоемких методов. Учитывая положительные результаты экспериментального этапа, правительство обратилось с просьбой о продолжении осуществления данной программы в восточной части страны.

Цели: Цели в области развития заключались в значительном повышении темпов экономического роста, предоставлении возможностей трудоустройства группам населения, находящимся в неблагоприятных условиях, активизации капиталовложений, обеспечении более активной роли правительства в мобилизации людских и финансовых ресурсов и участия в деятельности совместных предприятий в коммерческом и производственном секторах. Кроме того, данный проект предусматривал содействие осуществлению социально-экономической деятельности не на центральном уровне, а среди сельского населения посредством создания возможностей, необходимых для обеспечения сбалансированного развития, перегруппирования сельского населения в деревнях и его перемещения из густонаселенных районов в районы с меньшей плотностью населения. Предполагалось уделить особое внимание производству продовольствия и комплексному развитию сельских районов, прежде всего путем расселения крестьян в провинциях, расположенных в восточной части страны. Ближайшие цели являлись следующими: определение, разработка, координация и оценка трудоемких проектов по подготовке рабочей силы в качестве составной части единой программы; содействие в получении средств, необходимых для осуществления крупномасштабной программы трудоемких общественных работ и подготовки рабочей силы, а именно подбор и найм рабочих, их подготовка, определение условий труда и оплаты с целью установления надлежащих процедур в ходе осуществления данной программы. Предусматривалось оказание помощи в организации деятельности по повышению производительности труда посредством использования инструментов, оборудования и местных материалов.

Результаты: В течение первого этапа экспериментального проекта примерно на 50 строительных участках было занято от 60 до 125 рабочих в течение 250 дней в году, в результате чего общее число человеко-дней составило около 2 млн. Среди других результатов можно отметить облесение территории площадью в 2 400 га; осуществление мероприятий по сохранению почв (борьба с эрозией) и водных ресурсов на площади в 3 730 га; осушение болот на площади в 270 га; террасирование территории площадью в 19 га; создание трех объектов по обеспечению водоснабжения; создание инфраструктуры для 102 деревенских жителей; строительство 56 км проселочных дорог и четырех складов. На втором этапе предусматривалось продолжение осуществления экспериментального проекта с целью закрепления достигнутых результатов и осуществления новых видов деятельности в провинции Руиги в областях развития сельского хозяйства, создания социальной инфраструктуры, сооружения гидроэлектростанций, строительства и облесения территорий. На втором этапе проект осуществлялся удовлетворительно; было достигнуто большинство намеченных целей, за исключением строительства дороги в провинции Мубарагуи, которое осуществлялось не по графику вследствие нехватки средств в 1985 году. Благодаря осуществлению проекта были созданы возможности для краткосрочного трудоустройства большого числа крестьян в сельских районах. Также проводилась подготовка на местах по вопросам, касающимся использования и технического обслуживания оборудования, совместного и раздельного труда, путей достижения поставленных целей, качества выполняемых работ и предотвращения несчастных случаев. При подготовке руководителей групп основное внимание уделялось вопросам организации деятельности и контроля. Что касается участия женщин в осуществлении данного проекта, то оно ограничивалось посадкой деревьев, которая на 100% осуществлялась девушками. Участие женщин в мероприятиях по облесению возросло с 12% в 1986 году до 26% в 1987 году. Согласно мнению главного технического советника (ГТС), в целом обеспечить более высокую степень участия женщин нелегко, поскольку этому препятствует устоявшееся мнение в отношении того, что замужние женщины не могут трудиться вне дома. Что касается воздействия созданной инфраструктуры на сельских женщин, то его степень является различной и зависит от характера их труда. Создание системы водоснабжения облегчило повседневный труд женщин, поскольку ежедневно у них уходило 1 час. 15 мин. на то, чтобы принести воду. Осуществленные мероприятия по облесению также облегчили их труд по заготовке дров.

Оценка: В целом проект оказал положительное воздействие и его цели были достигнуты. Воздействие на население во всех трех основных областях - облесение, водоснабжение и строительство дорог - является положительным. Цель обеспечения занятости сельского населения была достигнута. Население принимает непосредственное участие в осуществлении проекта во всех трех областях. Рабочие получили подготовку непосредственно в ходе осуществления проекта, а также были подготовлены технические специалисты и бригадиры, хотя их число оказалось незначительным. Осуществление той части проекта, которая предусматривает создание системы водоснабжения и связана с наименьшими финансовыми затратами, не только избавило женщин от необходимости ходить за водой на большие расстояния, но и во многом способствовало улучшению здоровья населения. Однако были сделаны некоторые замечания в отношении строительства дорог. Несмотря на то, что в долгосрочном плане построенные дороги принесут пользу определенной части торговцев, перевозящих свою продукцию в другие районы, непосредственная польза для большинства местного населения от осуществления данной части проекта, на которую ушла основная доля средств бюджета, является неясной. Посыпанные гравием дороги следует ремонтировать, как минимум, раз в два года, а то и ежегодно после сезона дождей. В настоящее время представляется очевидным, что данный проект является слишком крупномасштабным и громоздким и что правительство не располагает средствами для самостоятельного продолжения его осуществления. Население Бурунди рассредоточено по разным районам, и поэтому любые мероприятия, требующие быстрых коллективных усилий, являются трудноосуществимыми. Кроме того, на стадии планирования проектов мнения непосредственных бенефициаров не учитывались. Также имели место задержки при поставке оборудования из центра. Следует осуществлять передачу определенных полномочий, в частности, в области закупок, с центрального уровня на местный при создании эффективной системы представления информации и проведения контроля. Согласно мнению ГТС, поскольку большинство проблем связано с техническим обслуживанием, организации системы Организации Объединенных Наций, возможно, могли бы пересмотреть свою политику и попытаться убедить других доноров сократить объем осуществляемых работ и выделить определенную часть бюджетных средств на проведение правительством технического обслуживания после прекращения внешней помощи.

Название проекта: Хранение и переработка продуктов питания
(Conservation et transformation des produits vivriers)
BDI/81/026

Функциональный тип: Непосредственная поддержка

Исполняющее учреждение: ФАО

Дата начала осуществления: 1982 год
Дата завершения: 1985 год

Бюджет: 445 150 долл. США
Средства предоставили:
ПРООН 290 000 долл. США
Правительство 155 150 долл. США

Название проекта: Создание восьми демонстрационных центров
(Installation de 8 centres de demonstration)
GCP/BDI/019/AGF

Функциональный тип: Создание инфраструктуры

Исполняющее учреждение: ФАО

Дата начала осуществления: 1982 год
Дата завершения: 1984 год (срок продлен до 1985 года)

Бюджет: 690 000 долл. США
Средства предоставили: Страны Персидского залива

Название проекта: Содействие деятельности демонстрационных центров для женщин (Appui aux centres de demonstration en faveur des femmes) GCP/BDI/021/NET

Функциональный тип: Непосредственная поддержка (главная цель)
Подготовка (второстепенная цель)

Исполняющее учреждение: ФАО

Дата начала осуществления: 1983 год
Дата завершения: 1986 год

Бюджет: 808 100 долл. США
Средства предоставили: Нидерланды

Справочная информация: В сельских районах одним из наиболее долгих и трудоемких видов деятельности, осуществляемых женщинами, является приготовление пищи для семьи, в частности, блюд, основанных на муке, получаемой из кукурузы, кассавы, пшеницы, ржи и сорго. Получение муки из зерен этих растений осуществляется традиционным способом путем использования двух больших камней. Применение более совершенных методов получения муки путем использования небольших мельниц облегчат труд женщин и позволит им уделять больше времени различным видам деятельности, связанным с развитием. От имени сельских женщин, которым недостаточно имеющихся в сельских районах

частных мельниц, Союз бурундийских женщин высказывал эту просьбу на многочисленных собраниях общин. Кроме того, вследствие неудовлетворительных условий хранения сельскохозяйственной продукции в сельских районах теряется от 5 до 60 процентов данной продукции в зависимости от климатических условий. Отсутствие надлежащих возможностей для хранения продукции приводит к тому, что крестьяне стремятся производить лишь такое количество продукции, которое необходимо для удовлетворения их первоочередных потребностей, несмотря на то, что излишки такой продукции можно было бы продавать населению других районов, в которых не производится достаточного количества продуктов питания. Для улучшения данного положения начиная с 1978 года ряд международных организаций оказывал техническую и финансовую помощь с целью развития в Бурунди соответствующей технологии. В 1978 году было начато осуществление финансируемого ЮНИСЕФ и осуществляемого ФАО проекта по развитию соответствующей технологии (PFL/BDI/001). Цель данного проекта заключалась в распространении в рамках проекта по комплексному развитию сельских районов такой же технологии, которая была разработана при содействии ЮНИСЕФ в Кении с целью хранения и переработки продуктов питания. Однако к 1980-1981 годам сотрудничество между ЮНИСЕФ и ФАО уменьшилось, а к 1982-1984 годам - сократилось до минимума в результате различий в ценах и типах предлагаемых товаров. В январе 1982 года предусмотренные проектом мероприятия (PFL/BDI/001) были включены в проект UNDP/FAO/BDI/026 "Хранение и переработка продуктов питания". Цель данного проекта заключается во внедрении более совершенных методов по хранению и переработке продуктов питания. Параллельно с этим проектом осуществлялись два проекта, финансируемых из целевых фондов: проект GCP/019/AGF по созданию восьми демонстрационных центров и проект GCP/BDI/021/NET по оказанию поддержки деятельности демонстрационных центров путем осуществления просветительской работы.

Цели: Общие цели заключались в облегчении каждодневного труда женщин, с тем чтобы они могли уделять больше времени деятельности, связанной с развитием, а также в повышении в стране уровня продовольственной безопасности. Ближайшие цели проекта BDI/81/026 являлись следующими: совершенствование методов хранения продуктов питания; создание небольших центров по переработке продуктов питания; информирование производителей о более совершенных методах хранения и подготовка технических специалистов для продолжения начатых мероприятий в будущем. Проект GCP/BDI/019/AGF был направлен на внедрение в сельских районах после подготовки соответствующих специалистов простых технологий, разработанных в рамках проекта BDI/81/026 для хранения продуктов питания (хранилища, помещения для сушки и т.д.), а также улучшение условий жизни и труда в сельских районах (цистерны для хранения воды, сооружение отхожих мест, использование тачек и т.д.). Проект GCP/BDI/021/NET является вспомогательным для осуществления проектов BDI/81/026 и GCP/BDI/019/AGF. Его цель заключалась в том, чтобы заинтересовать сельское население, в частности женщин, в деятельности демонстрационных центров в провинции Руиги для создания и организации групп специализированных кооперативов.

Результаты: Благодаря проекту BDI/81/026 осуществлялась координация мероприятий, направленных на обеспечение продовольственной безопасности и улучшение условий жизни и труда в сельских районах, а также изыскивались необходимые финансовые средства. В связи с этим была представлена просьба об осуществлении двух проектов, финансируемых из целевых фондов, и других осуществляемых за счет внешней помощи проектов, касающихся использования соответствующей технологии. Данный проект обеспечил осуществление деятельности по следующим четырем направлениям: демонстрационные центры;

цистерны; резервуары для хранения дождевой воды; хранилища для хранения зерна в течение длительных периодов времени; и крупные тачки для перевозки грузов. Однако ни по одному из этих направлений не удалось достичь конкретных результатов в силу следующих причин: цистерны оказались слишком дорогими для крестьян; зернохранилища, помимо того, что они являлись слишком дорогими, не принесли ощутимой пользы для крестьян, поскольку они использовали эффективные и доступные для них традиционные методы хранения продукции. Кроме того, крестьяне, проживающие в провинции, в которой было построено семь из восьми зернохранилищ, не хранят зерно свыше трех месяцев. И наконец, тачки были слишком громоздкими для одного человека и слишком дорогостоящими.

Оценка: Главная цель, заключающаяся в улучшении условий жизни сельского населения, в частности женщин, достигнута не была. Сотрудники ПРООН на местах считают, что результаты проекта оказались недостаточными, а его цели - недостижимыми. Однако, ФАО придерживается другого мнения. Как представляется, руководитель программы убежден в том, что предложенные и разработанные методы хранения продукции полностью соответствуют существующим потребностям. Теоретически данные три проекта могут считаться успешными с точки зрения достижения запланированных результатов: созданы демонстрационные центры, установлены цистерны, построены хранилища, доставлены тачки и обеспечена подготовка специалистов. Однако в результате поездок на места обнаружилось, что логическое обоснование проекта являлось сомнительным с самого начала его осуществления. В этой связи также представляется целесообразным упомянуть о причинах прекращения сотрудничества между ЮНИСЕФ и ФАО, обусловленных различиями подходами к выбору методов и стратегий. Поэтому ЮНИСЕФ решил разработать отдельную программу по созданию соответствующей технологии, которая должна была осуществляться параллельно проекту ПРООН/ФАО. Оборудование, созданное в результате осуществления проекта BDI/81/026, не соответствовало потребностям населения. Оно являлось непригодным с технической точки зрения и слишком дорогостоящим для крестьян. Было уделено недостаточное внимание социально-экономическим аспектам использования соответствующей технологии. Проведение запланированных проектом мероприятий предусматривало очень незначительное участие сельского населения. Какие-либо исследования социально-экономического положения не проводились. Специалисты, занимавшиеся осуществлением проекта, не проводили консультативной деятельности, в результате чего не учитывалась степень соответствия распространяемого оборудования реальным потребностям населения. На осуществлении проекта также отрицательно сказывались разногласия в выборе подходов, существовавшие между ПРООН и ФАО. ПРООН располагала очень незначительной информацией о деятельности, осуществляемой в рамках двух проектов, финансируемых из целевых фондов, поскольку в этом направлении не осуществлялось никакого контроля. Одной из главных проблем являлось отсутствие общей координации. По сути дела наряду с финансируемыми из целевых фондов проектами, каждый из которых был направлен на достижение различных целей, осуществлялись два практически дублирующих друг друга проекта, один из которых финансировался ЮНИСЕФ, а другой - ПРООН/ФАО. Однако осуществление незначительной части проекта, касающейся использования мельниц для различных типов зерновых культур, оказалось удачным. Бенефициары, которыми в основном являются сельские женщины, были удовлетворены данной частью проекта и обратились с просьбой продолжить ее осуществление в других районах. Экспертом, который покинул место осуществления проекта год назад, и его помощником было разработано пособие, в котором объясняются принципы работы мельниц, а также содержатся рекомендации по ее использованию. Как представляется, это является одним из важных результатов проекта. Данное пособие было подготовлено на местном языке (кирундя) и на французском. Часть бенефициаров были обучены пользованию данным пособием. Оно также могло бы

быть использовано другими учреждениями, осуществляющими аналогичные проекты, например ЮНИСЕФ. Другой положительный аспект данной части проекта заключается в том, что ее осуществление способствовало организации сельских жителей в кооперативы для использования мельниц. К настоящему времени стоимость проекта составила 2,5 млн. долл. США, при этом планируется изменить его направление в четвертый раз. Как представляется, останутся без надлежащего внимания основные проблемы данного проекта, которые по-прежнему являются нерешенными и обусловлены тем фактом, что проект был "перенесен" из Кении без учета потребностей Бурунди. На начальной стадии не было принято во внимание мнение бенефициаров, в результате чего они оказались не в состоянии использовать оборудование, которое, по-видимому, не соответствует потребностям страны. В заключение было бы целесообразным вновь рассмотреть вопрос о том, является ли осуществление в рамках финансируемого по линии ПРООН проекта, других проектов, финансируемых из целевых фондов оправданным. Два проекта, финансируемых из целевых фондов, были разработаны для содействия достижения определенных целей, однако уже на начальном этапе их осуществления необходимость в достижении этих целей исчезла.

Название проекта: Программа по борьбе с клещом - этап II
(Lutte contre les tiques
Phase opérationnelle pilote) BDI/85/011

Функциональный тип: Непосредственная поддержка (главная цель)
Подготовка (второстепенная цель)

Исполняющее учреждение: ФАО

Дата начала осуществления: 1986 год **Дата завершения:** 1989 год

Бюджет: 975 330 долл. США **Средства предоставили:** ПРООН

Справочная информация: Правительство Бурунди разработало программу в области развития, направленную на увеличение производства мяса и молока во всех районах страны. В определенной степени успешное осуществление данной программы зависит от проведения борьбы с клещом и заболеваниями, передаваемыми данным насекомым. В некоторых районах страны падеж скота на 90-100% обусловлен вышеназванной причиной. В 1979 году правительство получило помощь по линии ПРООН на осуществление данной программы. Первый экспериментальный проект, который осуществлялся на протяжении семи лет, был направлен на определение проблем, вызываемых клещом, пострадавших регионов, наиболее неблагоприятных сезонов, а также сроков проведения соответствующих мероприятий. Второй этап, охватывающий период с 1986 по 1989 годы, касается способов борьбы с клещом в течение наиболее неблагоприятных сезонов. Данный проект является экспериментальным. В случае достижения положительных результатов на его основе будет разработана национальная программа для Бурунди, которая впоследствии будет осуществляться в других африканских странах.

Цели: Долгосрочные цели являются следующими: улучшение питания населения, в частности увеличение потребления белков и жиров; увеличение доходов сельского населения и его покупательной способности посредством совершенствования методов животноводства; повышение продуктивности скота путем улучшения санитарных условий. К ближайшим целям относятся следующие: создание вспомогательной инфраструктуры, необходимой для осуществления важной экспериментальной программы; создание в различных общинах комитетов по борьбе с клещом; разработка программы подготовки специалистов и системы возмещения затрат, связанных с использованием акарицидов (химических веществ, используемых для борьбы с клещом).

Результаты: Второй этап экспериментального проекта пока еще не завершен, и в настоящее время проводить оценку результатов слишком рано. Однако, как представляется, данный проект осуществляется в нужном направлении. В районах, которые в наибольшей степени заражены клещами, были установлены купочные ванны, общее число которых достигло 30; в различных районах были созданы комитеты, отвечающие за эффективное использование данных купочных ванн. Было подготовлено большое число специалистов и техников: один химик, работающий совместно с экспертом; два ветеринара; два ветеринарных техника-лаборанта; 25 техников по эксплуатации купочных ванн; 29 ассистентов и 11 ветеринарных техников. Для трех студентов, завершающих обучение в сельскохозяйственном институте Бурунди (Institut de techniques agricoles du Burundi), и двух ветеринарных техников из скотоводческой службы Руанды (Service de l'élevage du Rwanda), отвечающей за здоровье скота, были организованы краткосрочные ознакомительные поездки с целью изучения новых стратегий по борьбе с клещом. Они приняли участие в работе проходившего в течение двух недель семинара в лаборатории "Chimie des acaricides".

Оценка: Данный проект является прежде всего научно-исследовательским проектом, касающимся способов борьбы с болезнями скота, передаваемыми клещом. Как представляется, в ходе его осуществления каких-либо значительных трудностей не отмечалось. В рамках проекта задействованы два международных сотрудника (участник "корпуса мира" и помощник эксперта) и два ветеринара, выступающих в качестве специалистов на местах. Кроме того, в ходе осуществления проекта было подготовлено семь техников, которые в настоящее время работают в различных районах страны. Отмечается высокий уровень организации деятельности. Разработана действенная система по осуществлению контроля в целях еженедельного регистрирования числа животных, проходящих лечение. В Бужумбуре также имеется лаборатория, используемая для изучения различных передаваемых клещом заболеваний. Внимание миссии ОИГ было обращено на некоторые незначительные проблемы, такие, как длительные задержки в ремонте купочных ванн, используемых для лечения скота, которые были обусловлены существующими в штаб-квартире ФАО административными процедурами. Химическое вещество, используемое для приготовления дезинфицирующего раствора, ввозится из других стран и является дорогостоящим, что в конечном счете приведет к возникновению проблемы. Также высказывалась озабоченность в отношении практики сливания используемого раствора непосредственно в почву, что оказывает вредное воздействие на окружающую среду, и в частности имеет неблагоприятные последствия для населения общин. В настоящее время осуществление проекта продолжается; достигнутые результаты можно рассматривать как успешные и соответствующие реальным потребностям. Прежде всего этому способствовали высокая профессиональная квалификация двух экспертов и заинтересованность местных специалистов. Проект положительно воспринимается бенефициарами, и они принимают непосредственное участие в его осуществлении. Данный проект можно рассматривать в качестве хорошего примера участия населения. Возможность последующего самостоятельного использования населением купочных ванн является вполне осуществимой, однако это будет зависеть от размеров и источника средств, выделяемых на приобретение необходимого химического вещества, стоимость которого не соответствует возможностям общин.

Название проекта: Развитие лесного хозяйства и подготовка специалистов (Développement forestier et formation) BDI/78/003

Функциональный тип: Создание инфраструктуры (главная цель)
Непосредственная поддержка (второстепенная цель)

Исполняющее учреждение: ФАО

Дата начала осуществления: 1979 год
1982 год

Дата завершения: 1982 год (этап I)
1987 год (этап II)

Бюджет:	815 670 долл. США	Средства предоставили:	Этап I
		ПРООН	727 348 долл. США
		Правительство	88 322 долл. США
	2 012 708 долл. США		Этап II
		ПРООН	1 939 594 долл. США
		Правительство	73 114 долл. США

Справочная информация: Бурунди является одной из густонаселенных африканских стран, в которой плотность населения составляет 150 жителей на км², а рост населения - 2,5%. Деятельность сельского населения, численность которого составляет 3,9 млн. человек (или 92% от общего числа населения страны), зависит исключительно от площади сельскохозяйственных земель. Все возрастающая потребность в землях, пригодных для обработки, увеличение поголовья традиционно разводимого скота и нехватка древесины для промышленности и нужд крестьянских хозяйств обусловили более активное использование природных ресурсов. Свыше трех четвертей природных лесов было уничтожено. Оставшаяся часть постоянно вырубается населением с целью удовлетворения своих собственных потребностей в древесине, а также находится под угрозой гибели в результате возникновения пожаров. Согласно последним данным, от 80 до 89% деревьев подвержено деградации, а древесина свыше одной трети деревьев стала почти непригодной для использования вследствие эрозии почв. В этих условиях возможности по производству древесины становятся недостаточными, и удовлетворение различных потребностей страны оказывает неблагоприятное воздействие на состояние природных лесов. Это отрицательно сказывается, в частности, на сохранении почв и рациональном использовании водных ресурсов. В стране испытывается острая нехватка квалифицированных лесников и техников. Несмотря на существование школы по подготовке специалистов в области сельского хозяйства, число выпускников является недостаточным для удовлетворения имеющихся потребностей. Таким образом, цель настоящего проекта заключается в подготовке профессиональных лесников и техников в рамках среднего и высшего образования. Предполагается, что благодаря этому в стране появятся квалифицированные специалисты, способные учитывать воздействие экологии на социально-экономическое развитие страны.

Цели: Долгосрочная цель заключается в оказании помощи правительству в разработке соответствующей политики в области лесного хозяйства, предусматривающей лесовозобновление и рациональное использование природных лесов с целью удовлетворения потребностей населения и местных отраслей промышленности в лесоматериалах, а также в обеспечении защиты сельских районов. Ближайшие цели являются следующими: ускоренная подготовка специалистов в области лесоводства благодаря использованию существующей

инфраструктуры, созданной сельскохозяйственным институтом Бурунди (Institut Technique Agricole du Burundi (ITAB)); регулярная подготовка в рамках данного института лесников на уровне техников; подготовка агрономов, занимающихся вопросами лесного хозяйства из числа лесников при помощи курсов и семинаров; обеспечение полной подготовки шести молодых специалистов в области лесного хозяйства на уровне инженеров путем выплаты стипендий; распространение лесоводческих знаний посредством курсов и семинаров, организуемых на различных уровнях подготовки специалистов в области сельского хозяйства.

Результат: Данный проект, предусматривающий достижение вышеназванных крупных целей, начал осуществляться в 1979 году; в настоящее время осуществляется его второй этап. С 1979 года в рамках проекта оказывалась помощь министерству сельского хозяйства и животноводства в подготовке специалистов различного уровня в области лесного хозяйства и агрономии, которая осуществляется в сельскохозяйственном институте Бурунди (ITAB). За это время было подготовлено 111 техников в области лесного хозяйства, 178 инженеров сельскохозяйственного производства уровня А2 и 59 инструкторов в области лесоводства уровня А3. Созданы курсы по подготовке специалистов различного уровня, на которых три эксперта ФАО преподают дисциплины, связанные с научными аспектами различных видов деятельности, а 18 преподавателей из Бурунди и стран данного региона - математику, историю, географию и т.д. Преподаватели разработали учебные пособия по различным дисциплинам. Техники, прошедшие подготовку в рамках данного проекта, отличаются высокой квалификацией и используются различными министерствами и учреждениями страны, а также такими организациями, как МОТ, Мировой банк, ЕФР, находящейся в Бельгии организацией "Cooperative Francaise" и т.д. С 1986 года в рамках проекта была разработана методика активной подготовки, которая соответствует условиям сельских районов в провинции Карузи.

Оценка: Данный проект является успешным, поскольку в ходе его осуществления были достигнуты все основные цели. Единственная проблема связана с подготовкой национальных специалистов и это объясняется целым рядом факторов. За последние 6-7 лет в рамках проекта был подготовлен лишь один специалист в области агрономии, который впоследствии был направлен во Францию сроком на два года, а в настоящее время участвует в осуществлении проекта. Впоследствии было подготовлено три инженера, однако ни один из них не работает в рамках проекта. Те немногочисленные специалисты, которые были подготовлены в ходе осуществления проекта, в частности, те из них, которые прошли подготовку за рубежом, используются либо правительством на более высоких должностях в министерствах, либо частным сектором, обеспечивающим более высокую оплату труда. С другой стороны, успех проекта объясняется двумя факторами: высокой квалификацией эксперта (ГТС), деятельность которого получила высокую оценку правительства, а также активной и последовательной поддержкой проекта правительством. Несмотря на то, что проектом руководит министерство сельского хозяйства и животноводства, непосредственное участие в его осуществлении принимает сельскохозяйственный институт Бурунди (ITAB). Директор ITAB, который закончил данный институт, является национальным специалистом, работающим во взаимодействии с ГТС, и принимает активное участие в осуществлении проектных мероприятий. Между директором ITAB и ГТС осуществляется прекрасное сотрудничество. Институт играет важную роль при решении вопросов, касающихся руководства проектом. Он не только руководит осуществлением программ на различных уровнях, но и может планировать и осуществлять проектные мероприятия. Вероятно, в рамках данного проекта будет предусмотрен третий этап, финансируемый ФАО. Согласно точке зрения эксперта ФАО, руководство проектом может осуществляться национальным директором, однако могут возникнуть проблемы, связанные с нехваткой средств.

Название проекта: Увеличение производства зерна в районе Бутуси
TCP/BD1/4507

Функциональный тип: Непосредственная поддержка и подготовка

Исполняющее учреждение: ФАО

Дата начала осуществления: март 1986 года **Дата завершения:** февраль 1987 года

Бюджет: 204 000 долл. США **Средства предоставлены:** ФАО

Справочная информация: В Бурунди уже свыше 40 лет пшеница выращивается на склонах холмов, входящих в горную цепь, которая начинается в верховьях Нила в Заире. Первоначально ее отправляли на мукомольные предприятия в Заир. После окончания колониального периода производство пшеницы сократилось, а в некоторых районах она практически исчезла. С учетом благоприятных агроклиматических условий, правительство намеревается активизировать выращивание пшеницы и "тритикейл" (один из сортов) в районе Бутуси, в котором испытывается нехватка продовольствия. Увеличение производства пшеницы приведет к сокращению объема импорта зерна, повысит уровень жизни семей мелких земельных собственников и будет содействовать достижению Бурунди полной продовольственной самообеспеченности.

Цели: Ближайшие цели проекта предусматривают выращивание на экспериментальной основе в четырех деревнях пшеницы и "тритикейл", обучение 1 000 фермеров более совершенным методам выращивания зерновых культур и расширение местных возможностей по проведению консультативной деятельности в области сельского хозяйства.

Результаты: Цели данного небольшого проекта были достигнуты, а в некоторых случаях даже перевыполнены. Несмотря на то, что деятельность иностранного эксперта осуществлялась в условиях отсутствия национального специалиста аналогичного профиля, график взятия проб "тритикейл" и пшеницы соблюдался. Были собраны хорошие урожаи, что значительно повысило интерес к проекту со стороны фермеров.

Оценка: Непосредственным результатом осуществления проекта является тот факт, что за короткий промежуток времени число фермеров, выращивающих пшеницу/"тритикейл" в районе осуществления проекта, возросло с 1 500 до 5 000 человек. После завершения проекта, и несмотря на тот факт, что запланированный второй этап так и не был осуществлен, выращивание пшеницы/"тритикейл" осуществляется все более активно. Таким образом, проект сыграл положительную роль в развитии процесса, который в настоящее время осуществляется в основном за счет местных ресурсов. Перспективы использования не только тех посевных площадей, которые были предусмотрены проектом, являются многообещающими с учетом того факта, что в настоящее время спрос на семена превышает предложение. Успех проекта, а также его потенциальное воздействие в значительной мере объясняются тем, что данный проект предусматривает предоставление лишь незначительной внешней помощи, благодаря чему не создается никакой зависимости, а также основывается на технологии, которая может быть легко освоена мелкими земельными собственниками данного района.

Название проекта: Улучшение состояния и ремонт дорог (Бурунди/2286)

Функциональный тип: Непосредственная поддержка

Исполняющее учреждение: МПП

Дата начала осуществления: Январь 1977 года Дата завершения: июнь 1986 года

Бюджет: 4 025 408 долл. США Средства предоставили:
МПП 4 011 985 долл. США
Примерно 65 млн. долл. США
были предоставлены Мировым
банком, Бельгией, ФРГ, США,
Францией, Японией и т.д. на
осуществление рассчитанной на
10 лет программы по улучшению
состояния и ремонту дорог

Правительство 13 423 долл. США

Справочная информация: Автомобильный транспорт играет важную роль в экономике Бурунди, поскольку он целиком обеспечивает перевозку сельскохозяйственной продукции, используемой как для потребления внутри страны, так и для экспорта, а также распределение внутри страны импортируемой продукции. Получив независимость, страна унаследовала сеть дорог общей протяженностью в 5 500 км, которая является одной из наиболее развитых во всей Африке. Однако многие из этих дорог являются узкими, находятся в плохом состоянии, а в сезон дождей проезд по ним зачастую оказывается невозможным. В 1977 году протяженность асфальтированных дорог составляла лишь 120 км. Имеющиеся в стране дороги используются весьма незначительно, что свидетельствует о низком уровне экономической активности, а также об их плохом состоянии, что, в свою очередь, обуславливает высокие транспортные издержки и не стимулирует производство продукции для ее реализации на рынке. Таким образом, высокие внутренние транспортные издержки препятствуют развитию сельских районов. Техническое обслуживание данной сети дорог требует предоставления значительной финансовой и технической помощи, в особенности с учетом географического положения и климата страны, т.е. проливных дождей и гористой поверхности. Несмотря на усилия правительства по преодолению существующих трудностей, состояние дорог постепенно ухудшается, что ставит под угрозу осуществление других усилий в области развития.

Цели: Цель настоящего проекта предусматривает содействие улучшению состояния дорог в Бурунди. Роль продовольственной помощи заключается в замене на 50% продуктами питания минимальной заработной платы 2 000 дорожных рабочих, отвечающих за улучшение состояния и ремонт сети дорог. В 1980 году плановый показатель по численности рабочих был увеличен до 3 300 человек. Предполагается, что продовольственная помощь поможет решить проблемы, связанные с наймом и абсентеизмом, благодаря компенсированию низкого уровня оплаты труда, который, вследствие дефицита госбюджета, невозможно привести в соответствие с уровнем инфляции. Предполагалось, что министерство общественных работ будет периодически, как минимум раз в месяц, предоставлять каждому дорожному рабочему продовольственный паек из расчета трех порций на одного человека на каждый рабочий день и максимум на 300 дней в год. Программа улучшения состояния и ремонта сети дорог, наряду с продовольственной помощью является частью рассчитанного на 10 лет плана строительства и улучшения состояния сети дорог (1974-1984 годы), финансируемого из различных внешних источников.

Результаты: Первоначально планировалось осуществить ремонт дорог общей протяженностью в 1 400 км; впоследствии проектное задание было увеличено до 3 000 км, что позволило охватить наиболее важные дороги страны. Отчасти в результате крупной технической и финансовой помощи, предоставленной Бурунди рядом международных и двусторонних учреждений, удалось значительно увеличить проектное задание, касающееся ремонта существующих и строительства новых дорог. Благодаря помощи, предоставленной МПП, в ходе осуществления проекта были созданы возможности по найму, подготовке и трудоустройству достаточного числа рабочих на постоянной основе (которое порой превышало 3 000 человек), что явилось дополнительным немаловажным вкладом в осуществление всей финансируемой из внешних источников программы. Помимо оказания непосредственного воздействия на развитие имеющейся в стране сети дорог, МПП содействовала созданию постоянных и временных рабочих мест в сельских районах.

Оценка: С технической точки зрения данный проект можно рассматривать как удовлетворительный; однако этот результат в значительной мере был обусловлен присутствием группы экспертов, которое было обеспечено благодаря предоставлению международной помощи из других источников. Тем не менее осуществление той части программы, которая финансировалась по линии МПП, было сопряжено с очень серьезными недостатками, касающимися руководства проектом со стороны соответствующего правительственного подразделения, а также хранения, транспортировки и распределения продуктов питания. Имевшихся в Бужумбуре объектов по хранению продукции оказалось совершенно недостаточно; эффективного учета запасов не проводилось, что обуславливало потери и хищение товаров; распределение продовольствия было несистематическим и осуществлялось без надлежащего контроля, из-за чего во многих случаях бенефициары получили значительно меньшее количество продуктов питания, чем то, которое было зафиксировано на бумаге; большинство докладов о достигнутых результатах, которые должны были быть подготовлены правительством в соответствии с планом осуществляемой деятельности, так и не было представлено. В отделениях МПП в Бурунди находились (и находятся в настоящее время) два международных сотрудника, которые во время осуществления проекта были полностью заняты той деятельностью, которую должны были осуществлять правительственные должностные лица, и без этих исключительных усилий в ходе осуществления проекта возникли бы дополнительные серьезные задержки. Несмотря на тот факт, что об этих недостатках говорилось в подготовленном в 1981 году докладе о проведенной оценке, проект уже дважды продлевался, в последний раз - до середины 1986 года. Несмотря на то, что в течение последних месяцев осуществления проекта отмечались некоторые положительные изменения, возникает вопрос о том, не следовало ли завершить проект к более раннему сроку (согласно рекомендации, сделанной в рамках МПП, с учетом неудовлетворительного руководства и явно недостаточного внимания, уделяемого правительством повышению эффективности осуществляемой в рамках проекта деятельности.

Название проекта: Программа по созданию системы водоснабжения и канализации в сельских районах

Функциональный тип: Непосредственная поддержка и создание инфраструктуры

Исполняющее учреждение: ЮНИСЕФ

Дата начала осуществления: 1979 год
1988 год

Дата завершения: 1987 год (этап I)
1992 год (этап II)

Бюджет: 5 764 000 долл. США

Средства предоставили:

ЮНИСЕФ	4 364 000 долл. США
(включая средства, предоставленные ФКРООН, Канадским международным агентством развития (СИДА) и Агентством международного развития США)	
Правительство	1 400 000 долл. США

Этап I

Этап II

7 710 000 долл. США	ЮНИСЕФ	5 200 000 долл. США
	Правительство	2 510 000 долл. США

Справочная информация: Плотность населения в сельских районах Бурунди является высокой (до 380 человек на км²). Число деревень является незначительным, так как население в основном проживает на склонах холмов вблизи полей, на которых выращивается необходимая для существования продукция. Как правило, количество имеющейся воды является достаточным, однако качество воды в реках, озерах и природных источниках зачастую является весьма посредственным. Это отрицательно сказывается на здоровье значительной части населения, о чем свидетельствует большое число инфекционных заболеваний (в некоторых низменных районах имеют место такие эндемические заболевания, как холера). В связи с этим положением правительство запросило международную помощь в целях снабжения питьевой водой как деревни (в которых, как правило, сосредоточены такие объекты, как школы, аптеки и рынки), так и население сельских районов.

Цели: Цель программы, намеченная в рамках осуществления процесса развития, заключается в улучшении условий жизни сельского населения, в особенности женщин и детей, путем уменьшения числа проблем, связанных с неблагоприятными санитарными условиями и инфекционными заболеваниями, а также информирования сельского населения о способах осуществления контроля над данным положением и его регулирования. К числу первоначальных ближайших целей относится создание защитных сооружений над 4 300 источниками, строительство или восстановление водопроводов общей протяженностью в 250 км, в которых подача воды осуществляется самотеком, и расширение технических и управленческих возможностей центральных и местных правительственных подразделений по планированию, строительству и техническому обслуживанию инфраструктуры, необходимой для водоснабжения в сельских районах.

Результаты: В целом, планирование и осуществление программы проходили удовлетворительно. Задания, касающиеся строительства защитных сооружений над источниками, были выполнены и даже перевыполнены (к концу 1987 года были построены защитные сооружения для 6 550 источников). Деятельность по строительству водопроводов, в которых подача воды осуществляется самотеком, на начальном этапе не соответствовала запланированной. Также успешно осуществлялась подготовка лиц, отвечающих за функционирование фонтанов и источников. Это особенно важно для обеспечения устойчивого функционирования созданной системы водопроводов в долгосрочном плане. Однако тот факт, что труд данных лиц оплачивается несистематически или не оплачивается вообще вследствие отсутствия у общин необходимых средств, вызывает определенные трудности. Качество воды, поступающей из источников и водопроводов, считается хорошим, и это начинает положительно сказываться на здоровье населения, несмотря на то, что новые инфраструктуры зачастую используются неполностью, в основном вследствие того факта, что в случае примерно 40% сельского населения расстояние между местом проживания и ближайшим источником по-прежнему превышает 500 м. На центральном уровне, как представляется, осуществление данной программы значительно расширило возможности подразделения, занимающегося вопросами водоснабжения. О результативности программы в целом также свидетельствует тот факт, что для ее осуществления удалось привлечь дополнительные средства по линии Мирового банка и Европейского фонда развития, что позволило увеличить сферу ее охвата. В течение периода 1988-1992 годов произойдет дальнейшее расширение данной программы, и она будет охватывать практически все районы страны.

Оценка: В техническом и социальном плане данная программа является успешной: созданы необходимые инфраструктуры, которые используются населением, а также государственная система по их техническому обслуживанию, действующая на уровне общин при минимальной внешней поддержке. С точки зрения общего руководства проектом, положение является менее благоприятным. Сжатые сроки создания инфраструктур во многом объясняются тем фактом, что административное руководство ходом осуществления программы осуществлялось двумя специалистами ЮНИСЕФ, работающими в центральном государственном управлении по вопросам водоснабжения сельских районов. В настоящее время прилагаются усилия, направленные на то, чтобы данные специалисты осуществляли не столько оперативную, сколько консультативную деятельность в целях расширения возможностей правительства в плане руководства, однако, после посещения проекта у миссии ОИГ сложилось впечатление о том, что руководство программой по-прежнему осуществляется сотрудниками ЮНИСЕФ.

Название проекта: Развитие лесного хозяйства с целью удовлетворения потребностей сельских районов в энергии - программа облесения района Хай URT/084/JPN

Функциональный тип: Непосредственная поддержка (главная цель)
Создание инфраструктуры (второстепенная цель)

Исполняющее учреждение: ФАО

Дата начала осуществления: Май 1987 года **Дата завершения:** Май 1990 года

Бюджет: 1 209 609 долл. США **Средства предоставили:**
Япония 1 200 000 долл. США
Правительство 9 609 долл. США

Справочная информация: Обеспечение достаточного количества древесины для удовлетворения будущих потребностей в энергии является важным компонентом социально-экономического развития Танзании. Планы, предусматривающие достаточное обеспечение каждого района древесным топливом и строительными материалами, являются частью общей стратегии развития страны. Поскольку в различных районах и даже частях районов положение со снабжением древесиной является неодинаковым, программы по облесению следует ориентировать прежде всего на те районы/части районов, в которых испытывается наибольшая нехватка древесного топлива и существует серьезная опасность ухудшения окружающей среды. Для удовлетворения потребностей района Хай, а также с учетом роста населения необходимо ежегодно производить посадку леса на площади как минимум в 500 гектаров. В том случае если осуществление программы облесения будет ограничиваться фермерскими земельными участками, то это приведет к использованию значительных площадей, отведенных для сельскохозяйственного производства и скотоводства. Для решения данной проблемы предусматривается создание блочных плантаций, каждая из которых будет рассчитана на несколько деревень и располагаться на максимально близком от них расстоянии.

Цели: К числу долгосрочных целей относятся удовлетворение всевозрастающего спроса на древесину, недопущение ухудшения окружающей среды и улучшение условий жизни населения. Ближайшие цели проекта являются следующими: разработка экспериментальной программы, предусматривающей осуществление конкретных мероприятий по облесению для ряда деревень в данном районе; создание новых питомников; создание экспериментальных участков лесонасаждений для получения древесного топлива, включая деревенские и школьные лесные участки; содействие использованию защитных лесополос; повышение информированности сельского населения посредством организации семинаров, осуществления подготовки в рамках конкретных мероприятий и установления контактов с местными советами и общинными группами.

Результаты: Проект все еще находится на начальной стадии и осуществляется в соответствии с разработанным планом. Несмотря на тот факт, что вследствие засухи деятельность по облесению осуществлялась более медленными темпами, каких-либо значительных задержек не отмечалось. Как представляется, иностранные эксперты работали в тесном взаимодействии с представителями местного районного совета. Это является хорошей предпосылкой для постепенной "передачи" проекта национальным специалистам.

Оценка: Определять воздействие проекта пока еще слишком рано. Как представляется, при его осуществлении основное внимание уделится выращиванию семян и их посадке посредством использования наемного труда. Единственный аспект, связанный с развитием общины, касается содействия посадке деревьев отдельными лицами, а также информирования деревенских советов и заинтересованных групп. Несмотря на то, что, по-видимому, перспективы улучшения положения в области обеспечения древесным топливом в районе Хай являются неплохими, пока что остается неясным, окажет ли данный проект какое-либо воздействие на соседние районы. Кроме того, как представляется, он осуществляется без какого-либо взаимодействия с исполнителями других проектов по облесению, финансируемых за счет помощи доноров (включая проект, финансируемый по линии СИДА/ФАО, который осуществляется в соседнем районе всего лишь в 60 км; см. стр. 74).

Название проекта: Создание в отдельных кооперативах центров подготовки специалистов в области молочного хозяйства (DDTUs) в целях содействия сбору и охлаждению молока и увеличения кормопроизводства ССР/URT/091/DEN

Функциональный тип: Непосредственная поддержка

Исполняющее учреждение: ФАО

Дата начала осуществления: январь 1987 года

Дата завершения: декабрь 1987 года

Бюджет: 126 000 долл. США

Средства предоставили:
ДАМР
Правительство в натуральном выражении

Справочная информация: В настоящее время в Танзании проявляется повышенный интерес к развитию молочного хозяйства, в особенности в районах Аруша и Килиманджаро, в которых находится наибольшее число небольших молочных ферм. Хозяева этих ферм стремятся повысить продуктивность коров, что может быть достигнуто прежде всего за счет улучшения кормления, применения более совершенных методов искусственного осеменения и более полного использования средств, направляемых на производство молока. Это будет осуществляться через имеющиеся кооперативы путем создания в данном регионе центров подготовки специалистов в области сельского хозяйства (DDTUs).

Цели: Цель данного проекта заключается в создании трех DDTUs, которые играли бы главную роль в организации и подготовке мелких производителей молока, а также в предоставлении услуг и средств, необходимых для производства молока, с тем чтобы в течение трех лет с момента начала осуществления проекта данные центры стали эффективными с экономической точки зрения инициативными структурами, способными осуществлять свою деятельность на основе самообеспечения. Бенефициарами данного проекта будут являться мелкие производители молока в районах Аруша и Килиманджаро. Один из экспертов, задействованных в рамках регионального проекта по подготовке специалистов в области молочного хозяйства в Кении, будет направлен в Танзанию в целях осуществления тесного сотрудничества со специалистами, работающими в рамках проекта URT/86/013.

Результаты: Уже через год после начала осуществления проекта удалось создать один сельский молочный кооператив, который осуществляет сбыт местной молочной продукции (ранее для этого требовалось перевозить молоко на расстояние в 10-12 км). Теперь продажа молока осуществляется в соседних населенных пунктах благодаря использованию предусмотренного проектом грузовика по сбору продукции. С экономической точки зрения данная деятельность пока еще не является эффективной (для этого количество собираемого молока должно возрасти в три раза). Ожидается, что в скором времени будет использоваться охладитель молока. Во время пребывания миссии такой охладитель был поставлен, однако он не соответствовал параметрам местной сети энергоснабжения. Данный кооператив также предоставляет своим членам необходимые для сельского хозяйства средства производства, возможность накопления сбережений и прохождения различных видов подготовки. Благодаря предоставлению группе деревенских женщин небольшой финансовой помощи (менее 100 долл. США) был создан кооператив по производству сыра, который в настоящее время действует на основе самообеспечения.

Оценка: Несмотря на то, что определять общее воздействие проекта пока еще слишком рано, можно утверждать, что на данный момент возможность его успешного осуществления зависит от наличия средств и технологии, обеспечиваемых за счет внешней помощи (т.е. грузовиков, осуществляющих сбор продукции). Даже если на завершающей стадии проект станет более эффективным, достижение его самообеспечиваемости в долгосрочном плане будет по-прежнему зависеть от наличия или возможности получения средств, необходимых для приобретения новых грузовиков по сбору готовой продукции. Кроме того, с точки зрения воспроизводимости воздействие данного проекта будет, по-видимому, минимальным, поскольку, несомненно, возможность предоставления грузовиков по сбору готовой продукции для всех деревень данного района за счет внешней помощи является нереальной. Если бы были предусмотрены альтернативные возможности - использование животных в качестве тягловой силы, объединение кооперативов для покупки техники и создание системы кредитования, благодаря которой кооперативы могли бы брать напрокат оборудование на основе возобновляемых фондов, - то, с учетом имеющихся в данном регионе потенциальных возможностей по производству и сбыту молока, обеспечение воспроизводимости оказалось бы возможным, тогда как в условиях нынешнего положения осуществления проекта едва ли приведет к достижению значительных результатов.

Название проекта: Содействие развитию небольших молочных ферм (районы Аруша и Килиманджаро) URT/86/013

Функциональный тип: Создание инфраструктуры (главная цель) Непосредственная поддержка (второстепенная цель)

Исполняющее учреждение: ФАО

Дата начала осуществления: апрель 1987 года

Дата завершения: апрель 1990 года

Бюджет: 1 542 638 долл. США

Средства предоставили:
ПРООН 1 439 000 долл. США
Правительство 103 638 долл. США

Справочная информация: В Танзании снабжение городских районов молоком по-прежнему осуществляется главным образом за счет импорта. В результате низкой продуктивности скота, разводимого в рамках традиционных систем скотоводства, излишки молока являются незначительными и зависят от времени года. Одной из долгосрочных целей правительства является достижение самообеспеченности в области молочных продуктов. Увеличение производства молока мелкими производителями в районе осуществления проекта, в котором насчитывается две трети всего поголовья молочного скота, могло бы способствовать достижению этой цели. Рассматриваемый проект был разработан на основе комплексного плана по развитию в данном регионе небольших молочных ферм, составленного миссией ФАО в 1985 году. Данный план предусматривает предоставление многочисленных товаров и услуг, необходимых для ведения молочного хозяйства, самими фермерами через их кооперативные общества. Нехватка молока в городах, расположенных в зоне осуществления проекта, обуславливает высокий спрос, вследствие чего цены на молоко на "черном рынке" почти вдвое превышают официальные. Таким образом, увеличение производства молока могло бы оказать благоприятное воздействие на доходы и занятость сельского населения, в особенности женщин, которые играют главную роль в животноводстве и сбыте молочной продукции.

Цели: Долгосрочная цель проекта заключается в оказании помощи правительству в координации различных вкладов, а также доноров, участвующих в осуществлении плана по развитию в данном районе небольших молочных ферм. Ближайшие цели являются следующими: совершенствование системы по оказанию консультативных услуг на региональном и районном уровнях; внедрение метода обработки грубого корма мочевиной для повышения его питательной ценности; повышение качества и увеличение количества выращиваемых фермерами кормов; совершенствование услуг, предоставляемых кооперативными обществами; обеспечение фермеров соответствующими племенными быками и т.д.

Результаты: Основная деятельность, осуществляемая в рамках проекта, касается координации разнообразных вспомогательных проектов, которые финансируются различными донорами, занимающимися вопросами развития молочного хозяйства. К осуществлению данного проекта были привлечены два иностранных эксперта, которые ранее были задействованы в рамках предыдущих проектов ФАО, поэтому на начальной стадии никаких задержек не отмечалось. Для контроля за ходом осуществления проекта и обеспечения максимального использования различных вкладов, предоставленных донорами в рамках национальной программы по развитию молочного хозяйства, был создан "Комитет по координации деятельности, направленной на развитие молочного хозяйства". Как представляется, мероприятия на местах осуществляются в соответствии с намеченным планом, чему способствует то обстоятельство, что некоторые элементы проекта аналогичны тем, которые уже осуществлялись в рамках предыдущих проектов.

Оценка: Так как проект осуществляется только в течение одного года, провести оценку его воздействия нелегко. Кроме того, поскольку он является комплексным, точное определение достигнутых результатов может оказаться затруднительным. Тем не менее, складывается впечатление, что потенциальные возможности для развития небольших молочных ферм являются неплохими: разведение коров представляет собой важный источник дополнительных доходов для местных фермеров, большинство из которых проживает на очень маленьких участках земли. Если в ходе осуществления проекта удастся внедрить более рациональные методы, которые позволят уменьшить проблемы, связанные с наличием кормов, его каталитическое воздействие окажется весьма значительным. Однако следует отметить, что бенефициарами данного проекта являются мелкие земельные собственники, имеющие в среднем от одной до трех коров, т.е. те лица, которые не обязательно относятся к наиболее бедным слоям населения в данном районе, поскольку любой крестьянин, имеющий корову, уже по определению не является бедняком.

Название проекта: Содействие активизации усилий по облесению деревень в районе Килиманджаро GCP/URT/074/SWE

Функциональный тип: Непосредственная поддержка (главная цель)
Экспериментальная деятельность (второстепенная цель)

Исполняющее учреждение: ФАО

Дата начала осуществления: декабрь 1984 года

Дата завершения: декабрь 1986 года

Бюджет: 222 053 долл. США

Средства предоставили:
Шведское управление
международного развития
(СИДА) 156 053 долл. США
Правительство 66 000 долл. США

Справочная информация: Древесное топливо, возможности по получению которого были очень значительными в прошлом, в настоящее время становится все более дефицитным ресурсом во всех районах страны. Исчезновение лесов не только оказывает вредное воздействие на окружающую среду вследствие эрозии почв под воздействием ветра и воды, но и уменьшает возможности для сельскохозяйственного производства. Данная проблема является настолько серьезной, что в настоящее время требуются огромные усилия по посадке леса и рациональному использованию земли как на уровне правительства, так и на местах, однако в этой связи возникают огромные трудности, связанные с недостатком средств, транспорта, оборудования, а также с информированием и мобилизацией населения.

Цели: Главная цель проекта заключается в содействии эффективному облесению деревень как одной из мер по развитию сельских районов путем совместного осуществления комплексных мероприятий и обеспечения участия населения. Более конкретные цели касаются планирования участия населения в посадке деревьев в двух районах, создания двух демонстрационных и подготовительных центров, системы по осуществлению консультативной деятельности и межучрежденческого сотрудничества, а также оказания непосредственной поддержки сельскому населению в создании питомников. Предполагалось, что данные виды деятельности будут служить в качестве моделей для определения воздействия/демонстрационных мероприятий с целью обеспечения участия населения в облесении деревень, а также, возможно, содействовать повсеместной деятельности по восстановлению лесонасаждений.

Результаты: На данном проекте, который полностью осуществлялся правительством, отрицательно сказалось несвоевременное предоставление вкладов: выделение средств было задержано более чем на шесть месяцев, что неблагоприятно отразилось на создании питомников; была допущена задержка в доставке транспортного оборудования, которое было поставлено лишь за шесть месяцев до завершения проекта, что серьезно ограничило мобильность группы по осуществлению проекта. Степень участия местного населения в осуществлении проекта являлась невысокой, что объяснялось отсутствием надлежащего предварительного анализа положения. Жители деревень плохо представляли цели проекта, поскольку с ними не проводилось разъяснительной работы, а также не были приняты во внимание их мнения, в результате чего создание питомников, обслуживаемых непосредственно жителями той или иной деревни, оказалось невозможным. Поэтому группа по осуществлению проекта - районные власти, отвечающие за развитие лесного хозяйства, - стали уделять первоочередное

внимание созданию питомников и осуществлению сотрудничества со школами и различными учреждениями (местной тюрьмой). В результате было создано несколько питомников, однако слишком оптимистичные прогнозы в отношении выращивания сеянцев не оправдались. Осуществление проекта также активизировало посадку деревьев отдельными лицами (поскольку спрос значительно превышает предложение). Что касается подготовки специалистов по осуществлению проекта и подготовки сельских жителей на местах, то в большинстве случаев эти вопросы оставались без внимания.

Оценка: Главный вывод заключается в том, что в ходе осуществления данного проекта первоочередное внимание уделялось не столько достижению первоначальных целей, предусматривавших развитие участия и сотрудничества населения и обеспечение того, чтобы деятельность по облесению деревень осуществлялась на основе самообеспечения, сколько выращиванию сеянцев. В этом смысле воздействие проекта является незначительным, а его демонстрационные возможности - весьма неопределенными. Кроме того, осуществление проекта привело к созданию двух дополнительных видов зависимости, что объясняется, во-первых, отсутствием каких-либо мер, направленных на уменьшение зависимости от внешних ресурсов (полиэтиленовые посадочные трубки и органические удобрения), которые приходилось закупать за пределами района осуществления проекта, а во-вторых - зависимостью проекта от средств, предоставляемых в рамках внешней помощи, (поскольку какие-либо усилия по созданию ресурсов на местах не предпринимались), что привело к появлению неоправданных надежд в отношении представления таких средств на постоянной основе. По-видимому, альтернативные варианты, такие, как использование подхода, разработанного для осуществления в районе Иринга различных мероприятий в рамках Совместной программы ВОЗ/ЮНИСЕФ для улучшения питания, в частности, касающихся облесения, который позволил достичь значительно больших результатов в обеспечении участия сельского населения и создании у него заинтересованности, не рассматривались.

Название проекта: Осуществление в деревнях программы по хранению продукции и подготовке специалистов - районы Аруша и Додома
GCP/URT/052/NET и GCP/URT/059/AGF (этап I)
Сокращение послеуборочных потерь благодаря созданию в деревнях возможностей для хранения продукции URT/86/016 (этап II)

Функциональный тип: Непосредственная поддержка (главная цель)
Создание инфраструктуры (второстепенная цель)

Исполняющее учреждение: ФАО

Дата начала осуществления: 1981 год
1987 год
Дата завершения: март 1986 года (этап I)
1991 год (этап II)

Бюджет: 1 591 400 долл. США
Средства предоставили: Этап I
Нидерланды 751 400 долл. США
Фонд стран Персидского залива 840 000 долл. США
Правительство Размер средств не оговорен
Этап II
3 296 852 долл. США ПРООН 3 200 000 долл. США
Правительство 96 852 долл. США

Справочная информация: От 90 до 95% населения Танзании проживает в сельских районах, из них 90% занято сельским хозяйством. Несмотря на то, что общий объем производимого в стране продовольственного зерна считается достаточным, в различных районах положение в данной области является неодинаковым, что в сочетании с неэффективной системой распределения приводит к периодической нехватке продовольствия в отдельных районах. Этому способствует отсутствие или недостаточное количество хранилищ, которые имеются лишь в очень незначительной части деревень. Во многих деревнях излишки сельскохозяйственной продукции хранятся под открытым небом, при этом зачастую никакие защитные приспособления не используются, что приводит к значительным потерям (которые, согласно оценкам, в некоторых случаях составляют от 30 до 40% урожая).

Цели: Цель в области развития, предусмотренная различными проектами, которые осуществляются в рамках данной программы, заключается в увеличении доходов фермеров путем сокращения послеуборочных потерь продовольственных культур. Ближайшие цели первого этапа заключались в строительстве 50 демонстрационных хранилищ в деревнях двух районов на основе самопомощи, обучения жителей деревень строительству хранилищ и их обслуживанию и в увеличении возможностей по продолжению и расширению данного процесса на местах. В ходе второго этапа предусматривалось построить еще 45 хранилищ в трех других районах при активизации деятельности по созданию инфраструктуры.

Результаты: Первоначальный проект предусматривал строительство 50 хранилищ в течение двух лет. Однако данная цель оказалась нереалистичной, в связи с чем сроки осуществления проекта приходилось неоднократно продлевать (отдельный проект, финансируемый странами Персидского залива, покрывал расходы, необходимые для строительства 25 хранилищ из числа первоначально запланированных 50). В конце первого этапа было построено 46 хранилищ. Осуществление проекта затруднилось вследствие целого ряда проблем: отсутствие последовательной государственной политики в области хранения продовольственных культур; существование системы сбыта и ценообразования, не способствующей производству сельскохозяйственной продукции на небольших фермах и ее реализации; серьезные транспортные проблемы, а также нехватка на местах строительных материалов (например, цемента, стальных прутьев); непродуманный выбор региональными властями деревень для строительства хранилищ; трудности в привлечении предполагаемых бенефициаров к участию в осуществлении мероприятий по самопомощи; расточительное отношение к строительным материалам и их расхищение; нехватка местных специалистов; замены иностранных экспертов и т.д. Однако к концу первого этапа появились два внешних фактора, которые способствовали резкому увеличению темпов осуществления проекта: изменение государственной политики в сторону либерализации условий сбыта продовольственных культур, что явилось стимулом для фермерского производства, и обильный урожай в 1986-1987 годах. В результате появления значительных излишков продукции, строительство хранилищ в деревнях стало приоритетной задачей как в центре, так и на местах.

Оценка: Подводя окончательные итоги, можно сказать, что несмотря на медленное осуществление предусмотренных данной программой проектов, удалось достичь ряда значительных результатов. Первый этап продемонстрировал, что строительство в деревнях хранилищ на основе самопомощи с использованием разработанной в рамках соответствующего проекта модели является целесообразным и эффективным с точки зрения затрат. Построенные хранилища используются не только фермерами, продающими избытки своей продукции, но и всем населением сельских районов, поскольку, как правило, около таких хранилищ имеются небольшие магазины, в которых можно купить как зерно, так и другие товары, включая сельскохозяйственный инвентарь. Еще более важное значение имеет тот факт, что данный проект содействует разработке государственной политики в области хранения продовольствия. Основные технические параметры, а также методы строительства на основе самопомощи, использовавшиеся в ходе осуществления проекта, были одобрены правительством для повсеместного распространения (о чем свидетельствует недавно разработанная ускоренная программа по строительству 75 хранилищ за один месяц). Это также побудило других доноров к финансированию аналогичных проектов. И наконец, несмотря на то, что на первом этапе запланированные мероприятия осуществлялись при помощи группы по управлению проектами, в которой главную роль в управлении и техническом руководстве играли ГТС, на втором этапе уделяется больше внимания созданию национальной структуры по обеспечению технического и административного руководства в целях продолжения начатого процесса после постепенного сокращения помощи иностранных экспертов, благодаря чему будут увеличены возможности, необходимые для достижения самообеспечения в долгосрочном плане.

Название проекта: Консультативное обслуживание, сотрудничество, просветительская деятельность и использование нетрадиционных источников энергии URT/81/032

Функциональный тип: Непосредственная поддержка

Исполняющее учреждение: ЮНИДО

Дата начала осуществления: Январь 1983 года **Дата завершения:** март 1983 года (три месяца)

Бюджет: 57 000 долл. США **Средства предоставили:** ПРООН
Правительство В натуральном выражении

Справочная информация: В Танзании энергопотребление осуществляется примерно на 90% за счет некоммерческого использования древесного топлива, что грозит исчезновением лесов (если существующая тенденция останется неизменной, то последнее дерево в Танзании будет срублено в 2015 году). Правительство Танзании уделяет первоочередное внимание развитию местных ресурсов и осуществлению мер, направленных на сохранение энергии, а также развитию и коммерческому использованию нетрадиционных источников энергии с упором на возможное производство энергии на местах для удовлетворения потребностей сельского населения.

Цели: Данный проект предусматривает две программы консультативной деятельности, каждая из которых должна осуществляться в течение трех месяцев на основе субподрядного договора со специализированной фирмой. Цель в области развития заключается в оказании помощи Танзании в обеспечении комплексного развития возобновляемых источников энергии и в содействии ее активному использованию в сельских районах. В частности, в результате осуществления данных программ консультативной деятельности предполагается достичь следующие цели: разработка краткосрочных и долгосрочных стратегий для содействия развитию возобновляемых источников энергии, создание надлежащих организационных рамок и разработка проектов предложений, касающихся осуществления последующих проектов.

Результаты: Программы консультативной деятельности были осуществлены в соответствии с намеченным планом. Консультанты предложили создать организационную структуру для координации правительством деятельности, осуществляемой в целях сохранения энергии, и сделали ряд рекомендаций, в частности о необходимости активизации усилий по сохранению энергии на уровне отдельных хозяйств посредством установки экономичных печей. Они также подготовили одиннадцать проектных предложений, которые впоследствии были обсуждены правительственной междисциплинарной рабочей группой по вопросам координации, просветительской деятельности и использованию нетрадиционных источников энергии.

Оценка: Хотя ближайшие цели проекта были достигнуты, его осуществление не оказало какого-либо значительного воздействия. Предпринимались попытки обеспечить финансирование за счет ПРООН и других внешних источников, однако из-за отсутствия необходимых средств ни один из 11 предложенных проектов пока еще не был осуществлен. Как представляется, в результате осуществления данного проекта развить созданную правительством систему по использованию

нетрадиционных источников энергии или увеличить его возможности по разработке своих собственных проектов не удалось.. Несмотря на очевидную взаимосвязь между мероприятиями по установке более экономичных печей и осуществлением проектов в области рационального использования лесов или облесения, данные виды деятельности осуществлялись, по всей видимости, в отрыве друг от друга. В целом, осуществление проекта не привело к достижению каких-либо значительных результатов.

Название проекта: Улучшение жилищных условий лиц, работающих на плантациях Сизаля (TAN/2583)

Функциональный тип: Непосредственная поддержка

Исполняющее учреждение: МПП

Дата начала осуществления: Август 1982 года **Дата завершения:** Сентябрь 1988 года

Бюджет: 9 613 400 долл. США **Средства предоставляла:** МПП

Справочная информация: В 60-х годах Танзания являлась крупнейшим в мире производителем и экспортером сизаля. После получения независимости производство сизаля резко сократилось вследствие снижения цен на мировом рынке, сокращения капиталовложений и проблем, связанных с организацией производства после национализации многих плантаций. Производство сизаля по-прежнему является сферой деятельности, в которой занято наибольшее число лиц, проживающих в сельских районах; в результате тысячи семей не только имеют средства к существованию, но и обеспечиваются жильем и основными услугами. Увеличение производства сизаля является одной из главных целей правительства, поскольку экспорт данной продукции обеспечивает значительную часть валютных поступлений. Считается, что одной из наиболее неотложных проблем, стоящих перед данной отраслью, является удержание рубщиков сизаля и найм дополнительных рубщиков и других рабочих. В этой связи также возникают проблемы, связанные с неблагоприятным положением на многих плантациях в области предоставления жилья работающим на них лицам (жилье обычно предоставляется всем лицам, постоянно работающим на плантациях сизаля), вследствие чего они вынуждены искать работу в других сферах деятельности.

Цели: Цель проекта предусматривает улучшение жилищных условий лиц, работающих на плантациях сизаля, для преодоления трудностей, связанных с наймом и удержанием рабочей силы, в особенности рубщиков. Помощь МПП заключается в предоставлении лицам, работающим на плантациях сизаля, продовольственных пайков по субсидированным ценам. Полученные таким образом средства будут использоваться для финансирования строительства новых домов на отдельных плантациях.

Результаты: Первоначально в рамках данного проекта планировалось построить 600 домов в течение трех лет. На начальном этапе его осуществления возникли многочисленные проблемы, которые усугублялись продолжающимся сокращением производства сизаля. Необходимо отметить весьма низкий уровень руководства и контроля, высокую степень текучести национальных кадров, а также неравномерное распределение товаров на плантациях, при котором контроль в отношении того, достигли ли они предполагаемых бенефициаров или нет, практически не осуществлялся. Все эти факторы отрицательно сказались на достижении цели программы по строительству домов, которая на начальном этапе осуществлялась крайне медленно (поскольку накопление средств происходило значительно медленнее, чем планировалось). Несмотря на техническую помощь со стороны ХАБИТАТ, имели место значительные проблемы в области планирования, калькуляции издержек, контроля и качества строительных работ в целом. Потребовалось неоднократно продлевать срок осуществления проекта, в результате чего вместо первоначально запланированных трех лет он был увеличен до шести лет. В конце 1987 года было построено лишь 200 домов, а 256 других находились на различных стадиях строительства, тогда как первоначально планировалось построить 600 домов. Представленная просьба о продлении срока осуществления проекта еще на три года была удовлетворена.

Оценка: Первый этап осуществления проекта совпал с периодом самого низкого уровня производства сизаля, и этот общий спад производства, несомненно, неблагоприятно отразился на осуществлении всего проекта в целом. Тем не менее хочется надеяться на то, что благодаря ряду мер, принятых правительством, которые касаются изменения структуры производства сизаля и девальвации танзанийского шиллинга, а также мерам, принятым в рамках проекта, - укреплению группы по управлению проектом, назначение иностранного эксперта для осуществления бухгалтерского учета и инженера (из числа добровольцев Организации Объединенных Наций) - были созданы предпосылки для улучшения существующего положения. Намеченные цели в области строительства домов оказались крайне нереалистичными, в связи с чем были приняты меры по уменьшению затрат, связанных со строительством, посредством разработки более простых проектов домов и более активного использования материалов, производимых на месте, с одной стороны, а также обеспечению дополнительных средств из других источников - с другой. Новый проект МПП также предусматривает осуществление определенной деятельности по ремонту и восстановлению существующих домов (в соответствии с новыми целями планируется построить 1 500 новых домов и произвести ремонт 2 500 существующих). Однако удачного решения основного вопроса, связанного с ремонтом уже построенных домов, так и не было найдено, поскольку лица, работающие на плантациях, не участвуют в строительстве и не заинтересованы в бережном отношении к домам, принадлежащим государству, так как, по мнению инспекторов, они не рассматривают их в качестве своих собственных. В будущем такое положение может привести к появлению серьезной проблемы. В целом, данный проект оказал непосредственное положительное воздействие на две категории бенефициаров: 17 тысяч человек, работающих на плантациях сизаля, которые получили доступ к продовольственным пайкам по субсидированным ценам, и 456 семей, которые уже получили или в ближайшее время получат новые дома. Это способствовало уменьшению текучести рабочей силы на некоторых плантациях. Однако работа на плантациях сизаля по-прежнему является невыгодной в силу ряда экономических и социальных причин (рубка сизаля считается непрестижным трудом, ассоциируемым с колониальным прошлым). Установление субсидированных цен на продукты питания и улучшение жилищных условий являются лишь двумя аспектами более широкой проблемы, связанной с увеличением производства сизаля, успешное решение которой зависит от многих других внутренних и внешних факторов.

Название проекта: Совместные усилия ВОЗ/ЮНИСЕФ по улучшению питания в Объединенной Республике Танзания (район Иринга)

Функциональный тип: Создание инфраструктуры (главная цель)
Непосредственная поддержка (второстепенная цель)

Исполняющее учреждение: ЮНИСЕФ

Дата начала осуществления: 1983 год Дата завершения: 1991 год

Бюджет: 5 804 000 долл. США Средства предоставили:
(на 1983-1988 годы) Италия (через ЮНИСЕФ)
Правительство:
в основном в натуральном
выражении

Справочная информация: Танзания стала одной из первых стран, выбранных для осуществления мероприятий в рамках Совместной программы ВОЗ/ЮНИСЕФ для улучшения питания (JNSP). Было принято решение об осуществлении данной программы в районе Иринга, поскольку полученные данные свидетельствовали о том, что население данного района сильно страдает от недоедания, а также в связи с наличием в нем таких агроэкономических и экологических зон, которые характерны для многих других районов Танзании. В целях скорейшего достижения ощутимых результатов было принято решение о том, что мероприятия в рамках данной программы будут осуществляться в семи округах района Иринга (в которых проживает около 25% населения данного района). Недоедание рассматривается в качестве конечного результата многих взаимозависимых социальных процессов. Непосредственными причинами являются болезни и недостаточное потребление пищи. Неудовлетворительное обеспечение основными товарами и услугами и ограниченный доступ к ним населения также усугубляют существующую проблему, однако ее основные причины обусловлены социально-экономическими, политическими и культурными факторами. Перед осуществлением программы был проведен подробный анализ положения и разработана стратегия, основанная на данных, которые свидетельствуют о различных аспектах данной проблемы. Была предпринята попытка определить те болезни и аспекты питания, которые в наибольшей степени способствуют недоеданию, а также те товары и услуги (второстепенные причины), отсутствие которых больше всего обуславливает наличие вышеназванных причин. Проведенный анализ свидетельствует о том, что недоедание обусловлено целым рядом факторов, при этом воздействие данных факторов становится особенно значительным в том случае, если они действуют одновременно. Поэтому главной задачей программы являлось устранение непосредственных причин, прежде всего болезней, посредством повсеместного осуществления ряда эффективных с точки зрения затрат мероприятий, а также уменьшения воздействия тех второстепенных причин, которые в наибольшей степени обуславливают наличие наиболее важных факторов, связанных с болезнями и недоеданием. Таким образом, осуществление всей программы, а также предусматриваемых ею основных и вспомогательных проектов должно быть направлено как прямо, так и косвенно на скорейшее устойчивое снижение уровней недоедания, ранней детской смертности и детской смертности.

Цели: Общие цели являются следующими: уменьшение смертности и заболеваемости младших и детей более старшего возраста; улучшение условий, необходимых для роста и развития детей; улучшение здоровья и питания матерей; расширение на всех уровнях возможностей по оценке и анализу проблем, связанных с питанием, а также планированию соответствующих мероприятий. Для достижения этих целей предусматриваемые программой мероприятия разбиты на десять основных категорий, которые включают в себя ряд вспомогательных проектов, охватывающих самые различные направления деятельности: строительство и обновление амбулаторных пунктов в деревнях, подготовка в каждой деревне двух медработников, подготовка инструкторов и работников в сфере консультативного обслуживания, проведение мероприятий по иммунизации, осуществление контроля за процессом роста детей, агролесомелиорация, содействие обеспечению продовольственной безопасности на уровне отдельных семей, обеспечение участия матерей в приносящих доход видах деятельности и т.д.

Результаты: На начальных стадиях осуществления данной программы ЮНИСЕФ предоставлял техническую помощь в целях разработки стратегии проекта и его осуществления. К настоящему времени эта помощь постепенно прекращается, и теперь Совместная программа ВОЗ/ЮНИСЕФ для улучшения питания целиком включена в общую стратегию регионального развития, т.е. осуществление данной программы входит в обязанности областных, районных, окружных и деревенских органов власти. В целом достигнутые результаты являются впечатляющими. В ходе осуществления Совместной программы ВОЗ/ЮНИСЕФ для улучшения питания (JNSP), которая на начальном этапе рассматривалась лишь как "программа в области питания", удалось не только создать рабочую модель для осуществления мероприятий в области развития на местном и районном уровнях, которая в настоящее время действует при очень ограниченной технической помощи, но и обеспечить удивительно высокую заинтересованность национальных специалистов, задействованных при осуществлении проекта, и местных правительственных учреждений, а также огромный энтузиазм и значительные надежды среди населения. О степени мобилизации населения, достигнутой благодаря осуществлению данного проекта, свидетельствует ряд следующих примеров:

- В области здравоохранения была завершена программа подготовки в деревнях медработников (по два человека в каждой из 168 деревень), а в настоящее время осуществляется программа по подготовке свыше 1 000 акушерок и врачей, использующих традиционные методы лечения больных. В деревнях стали регулярно проводиться "дни здоровья", что позволит обеспечить последовательное осуществление мероприятий по иммунизации и контролю за ростом детей, а также просветительской деятельности в области здравоохранения. Таким образом, благодаря осуществлению проекта удалось обеспечить создание и функционирование на уровне общин системы информирования и контроля в области здравоохранения, которая действует при непосредственном участии населения.
- В области обеспечения продовольственной безопасности на уровне отдельных семей имеет место ускоренное осуществление мероприятий в различных направлениях, включая повышение урожайности зерновых культур, разведение мелкого скота и переработку/обработку пищевых продуктов. Кроме того, было проведено прикладное исследование для более точного определения семей, сталкивавшихся с продовольственными проблемами, и нахождения путей для оказания им помощи.

Также были изучены возможности по оказанию помощи женщинам и молодежным группам посредством использования существующих кооперативов и программ кредитования сельского хозяйства. В нескольких деревнях были созданы женские кооперативы по производству муки или переработке сельскохозяйственной продукции, а также молодежные фермы, работающие на основе самообеспечения.

- В ходе систематических поездок по различным деревням осуществляется "горизонтальная подготовка", которая является наиболее эффективным способом распространения достигнутых в рамках данной программы результатов. Достижению той же самой цели способствует оказание поддержки деятельности культурных групп и издание своеобразных бюллетеней о ходе осуществления программы, подготавливаемых "местными корреспондентами". "Горизонтальная подготовка/общение" также осуществляется во время пребывания в районе осуществления программы лиц, проживающих в других частях Танзании, а также в других странах.

Оценка: Результаты осуществления программы JNSP в районе Иринга являются, несомненно, положительными. С точки зрения количественных показателей в 1987 году число случаев резкой задержки роста у детей составило лишь 30% от числа аналогичных случаев, отмечавшихся в первоначальном исследовании. Касаясь качественной стороны, следует отметить рост знаний и компетентности на всех уровнях, в особенности в области управления и принятия решений на местах, что оказывает значительное содействие развитию имеющихся в стране людских ресурсов. Кроме того, осуществление программы создало предпосылки для обеспечения участия населения, о чем свидетельствует огромное количество выдвинутых на низовом уровне самостоятельных инициатив. Содействие программы достижению самообеспечения на низовом уровне также является очевидным: даже в случае прекращения внешней помощи осуществление многих начатых видов деятельности удастся, по-видимому, продолжать на местах. Вопрос о воспроизводимости данной программы является более сложным, поскольку совершенно ясно, что в определенной мере достигнутые результаты обусловлены сильной заинтересованностью ЮНИСЕФ сделать данный проект "образцовым". Неограниченная поддержка со стороны сотрудников ЮНИСЕФ в области материально-технического обеспечения и руководства сыграла важную роль как на начальной стадии, так и в ходе своевременного и очень гибкого осуществления программы. Недавно правительство приняло решение расширить сферу охвата программы JNSP на весь район Иринга; это является первым испытанием воспроизводимости "модели района Иринга", а также возможности последующего осуществления проекта на основе самообеспечения.

Название проекта: Развитие системы ирригации в деревне Усангу URT/80/011

Функциональный тип: Непосредственная поддержка

Исполняющее

учреждение: ФАО

Дата начала

осуществления: январь 1984 года

Дата завершения:

июль 1988 года

Бюджет:

4 730 088 долл. США

Средства предоставили:

ПРООН 3 369 280 долл. США

Правительство 1 360 808 долл. США

Справочная информация: Правительство уделяет большое внимание развитию сельских районов путем увеличения сельскохозяйственного производства. Развитие ирригационной системы имеет важное значение для уменьшения зависимости сельского хозяйства от сезона дождей. Несмотря на то, что возможности для осуществления ирригации являются весьма значительными, вследствие отсутствия долгосрочной стратегии, соответствующих учреждений и средств деятельность в данном направлении осуществляется лишь в нескольких перспективных районах.

Цели: Ближайшие цели проекта являются следующими: восстановление существующей ирригационной инфраструктуры (созданной мелкими земельными собственниками около 50 лет назад путем использования традиционных методов), с помощью которой осуществляется полив рисовых плантаций в девяти деревнях, расположенных на равнинной местности в районе Усангу; повышение урожайности путем более рационального использования водных ресурсов и различных сортов сельскохозяйственных культур, а также расширение технических и административных возможностей группы по ирригации в зоне Мбеа (MZIU) в целях дальнейшего развития ирригационной системы в деревнях. Связь между ближайшими целями проекта и предусмотренной правительством целью по развитию ирригационной системы является неясной. Главная задача проекта заключается в оказании непосредственной поддержки в целях увеличения площади орошаемых земель на 200 га в год; второстепенная цель заключается в создании группы, способной продолжить начатый процесс.

Результаты: Несмотря на значительные задержки в течение первого года осуществления проекта, обусловленные поздним прибытием иностранных экспертов и несвоевременной поставкой основного оборудования, а также несмотря на нереалистичные первоначальные цели, с точки зрения объема проделанной работы (т.е. числа вырытых каналов и гектаров мелиорированной земли) темп осуществления проекта является необычно высоким. Участки мелиорированной земли были справедливо распределены среди землепользователей на основе критериев, разработанных деревенскими органами власти. Возможности по увеличению урожайности и выращиванию дополнительных культур являются значительными. Рациональное использование водных ресурсов обеспечивается благодаря созданным в деревнях комитетам по ирригации. Были расширены технические возможности MZIU, однако его управленческие функции пока еще являются недостаточными.

Оценка: С точки зрения достижения цели, предусматривавшей оказание непосредственной поддержки, данный проект является, несомненно, успешным. Однако этот успех в значительной мере обусловлен компетентностью и активностью иностранных экспертов, которые осуществляют фактическое руководство проектом, а также использованием соответствующей технологии (тяжелого оборудования). С точки зрения более долгосрочной перспективы развития и, разумеется, с точки зрения воспроизводимости и достижения самообеспечения на местном уровне положение является противоречивым: с одной стороны, непосредственные бенефициары получают, по крайней мере в перспективе, значительную выгоду благодаря осуществлению проекта; с другой стороны, складывается впечатление о том, что вследствие используемого подхода - проект осуществляется изолированно - и применяемой технологии данный проект едва ли сможет оказать какое-либо воздействие за пределами района его непосредственного осуществления. Такие альтернативные варианты, как совершенствование уже существующих традиционных методов орошения вместо создания новой ирригационной инфраструктуры, или использование самопомощи вместо наемного труда, по-видимому, не были приняты во внимание из-за стремления к скорейшему достижению видимых результатов. В силу тех же самых причин были также проигнорированы вопросы, касающиеся подготовки местных специалистов и передачи им ответственности. Все это обусловило необходимость осуществления незапланированного второго этапа, который должен был начаться в июле 1988 года (в этой связи первоначальный проект был соответствующим образом видоизменен на "экспериментальный": для расширения возможностей обеспечения воспроизводимости результатов).

Название проекта: Содействие осуществлению специальной программы, предусматривающей трудоемкие общественные работы в районах Аруша, Додома, Руква и Рувума
URT/77/033 этап I
URT/86/008 этап II

Функциональный тип: Непосредственная поддержка (главная цель)
Создание инфраструктуры (второстепенная цель)

Исполняющее учреждение: MOT

Дата начала осуществления: 1979 год
июль 1987 года

Дата завершения: 1987 год (этап I)
декабрь 1991 года
(этап II)

Бюджет: 2 365 976 долл. США

Средства предоставили: Этап I
ПРООН 2 365 976 долл. США

этап II:
16 214 316 долл. США ПРООН 3 727 450 долл. США
Доноры по двусторонним соглашениям (ДАМР, ФРГ, Нидерланды, ЕЭС) 12 486 866 долл. США

Справочная информация: Общая информация о программе специальных трудоемких общественных работ: Разработанная Танзанией программа трудоемких общественных работ (LIPWP) является одной из ряда аналогичных программ, осуществляемых совместно ПРООН/MOT и поддерживаемых странами-донорами. ПРООН и MOT оказывают техническую помощь и содействие, а также решают вопросы, связанные со снабжением и проведением оценки. Поддержка доноров по двусторонним соглашениям ограничивается финансированием проектов по осуществлению конкретных видов работ. Программа включает в себя десять проектов, предусматривающих осуществление общественных работ в области создания системы ирригации, борьбы с наводнениями, строительства подъездных дорог, жилищного строительства, лесного хозяйства и водоснабжения. Цель проекта ПРООН/MOT заключалась в содействии осуществлению данной программы посредством расширения возможностей Танзании в плане отбора, планирования, осуществления и оценки проектов общественных работ.

На начальной стадии было нелегко определить, что именно требуется для успешного осуществления такой экспериментальной программы, которая охватывает наиболее важные направления развития сельских районов и к тому же осуществляется в четырех (впоследствии - в пяти) районах страны. Как указывалось в докладе по проведению оценки, проект, предусматривающий оказание технической помощи в целях содействия осуществлению такой экспериментальной программы, должен быть очень гибким. Однако цели проекта по оказанию технической помощи URT/77/033 были определены недостаточно гибко для того, чтобы охватить ряд вопросов, возникших в ходе осуществления программы. Поэтому при осуществлении проектов общественных работ возникли многочисленные технические, организационные и социальные проблемы, тогда как ограниченная помощь направлялась прежде всего на решение технических вопросов. Некоторые среднесрочные и долгосрочные последствия были проанализированы недостаточно. Вопросы, касающиеся технического обслуживания созданной в рамках осуществления программы инфраструктуры, которые имеют важное значение для ее эффективного использования, находились за пределами компетенции группы специалистов по оказанию технической помощи. Для осуществления более всеобъемлющего подхода

было бы необходимо предоставить специалистам по оказанию технической помощи возможность делать рекомендации правительству и оказывать ему содействие в создании комитетов бенефициаров на самом начальном этапе осуществления любого проекта общественных работ, что позволило бы обеспечить определенную заинтересованность бенефициаров в надлежащем техническом обслуживании создаваемых объектов. Кроме того, не были созданы необходимые предпосылки для разработки новых проектов в целях обеспечения последовательного характера осуществления программы. Небольшой объем предоставленной технической помощи свидетельствовал о том, что число специалистов, необходимых для обеспечения всех видов необходимого содействия на экспериментальном этапе осуществления программы, являлось недостаточным. Имеющийся персонал, задействованный при осуществлении проекта, был зачастую перегружен. Кроме того, его работа затруднялась нехваткой транспортных средств, плохой связью между различными районами осуществления проектов и центральными учреждениями, а также низким уровнем информированности. В соответствующих государственных учреждениях испытывается огромная нехватка квалифицированных специалистов, вследствие чего члены группы по оказанию технической помощи были вынуждены заниматься не столько консультативной деятельностью и подготовкой своих партнеров на местах, как это предусмотрено в проектом документе, сколько непосредственной организацией и осуществлением запланированных работ. Расширение сферы охвата программы на пять районов, в каждом из которых места осуществления проектов находятся на достаточно большом удалении друг от друга, привело лишь к дальнейшему усилению данной тенденции. Проблемы, возникшие в ходе осуществления проектов, ясно свидетельствуют о том, что следовало уделять значительно большее внимание осуществлению последующих мероприятий в рамках каждого проекта, принятию соответствующих мер с целью технического обслуживания и ремонта созданных объектов, а также расширению возможностей правительства в плане определения и разработки новых проектов общественных работ (что являлось первоначальной целью проекта по оказанию технической помощи), а не организации и осуществлению запланированных мероприятий небольшой группой иностранцев: экспертов. Кроме того, миссия ПРООН/МОТ по проведению оценки обнаружила, что цели проекта по оказанию технической помощи были в основном недостижимыми вследствие:

- a) отсутствия в проектом документе конкретных целей, которые должны быть достигнуты на местах, и
- b) недостаточного объема технической помощи по сравнению с масштабом всей программы.

Недавно начался новый этап осуществления проекта по оказанию технической помощи (1987-1991 годы). В проектом документе признается тот факт, что первый этап был в основном экспериментальным и что его цели были нереалистичными. Достигнутые на настоящий момент результаты свидетельствуют о том, что методы осуществления трудоемких работ являются действенными, эффективными с точки зрения затрат и продуманными в техническом отношении, и поэтому правительство заинтересовано продолжать их использование. Для этого потребуются расширить программу подготовки, в связи с чем специалисты по осуществлению проекта, число которых за последнее время увеличилось, будут в значительно большей степени участвовать в подготовке персонала, финансируемого правительством, чем на первом этапе. Главной целью второго этапа является подготовка национальных специалистов всех уровней в области планирования и осуществления программ трудоемких общественных работ (LIPW) и в обеспечения повсеместного использования методов осуществления трудоемких работ.

Проект по борьбе с наводнениями и созданию системы ирригации в долине Мто-ва-Мбу

Учитывая масштабность программы LIPWP, а также тот факт, что она осуществляется в самых различных точках страны, миссия ОИГ решила уделить особое внимание осуществлению вышеуказанного элемента данной программы.

Справочная информация: Долина Мто-ва-Мбу является одним из немногих пригодных для сельского хозяйства районов Танзании, в который стремятся переселиться жители из других частей страны. Несмотря на сухой климат, в сезон дождей здесь часто случаются наводнения. В этой долине протекают три реки, благодаря чему имеются значительные возможности для ирригации. В 1955 году правительство начало осуществлять небольшую программу по созданию системы ирригации. В 1980 году, когда было начато осуществление проекта LIPWP, оросительная сеть была уже создана на площади в 500 га, а также имелись основные сооружения, необходимые для борьбы с наводнениями, которые, однако, нуждались в восстановлении.

Цели: Цели проекта заключались в предотвращении наводнений в данном районе, проведении мелиоративных работ на заболоченной территории площадью в 500 га и в содействии орошению еще 2 500 га земли. В целом, в результате осуществления проекта планировалось уменьшить потери продовольствия в результате наводнений, увеличить объем сельскохозяйственного производства, повысить занятость и уровень жизни бенефициаров.

Результаты: Общая стоимость строительных работ, осуществленных в рамках данного проекта, составила примерно 2 млн. долл. США (эти средства были предоставлены Нидерландами). Благодаря осуществлению проекта лица, не имеющие квалификации, были обеспечены работой в течение 550 000 рабочих дней, а специалисты - 7 700 рабочих дней. Несмотря на то, что имели место некоторые задержки, которые потребовали выделения дополнительных бюджетных средств, осуществление проекта позволило значительно улучшить и расширить ирригационную инфраструктуру. В настоящее время вся территория долины защищена от наводнений (хотя в 1987 году сильные дожди все-таки вызвали наводнения, которые причинили ущерб защитным сооружениям). Была осушена заболоченная территория площадью в 400 га, и близится к завершению создание оросительной системы на территории площадью в 3 000 га. Осуществление трудоемких работ по строительству различных объектов привело к увеличению занятости (хотя в последнее время размер минимальных заработков, выплачиваемых в рамках проекта, является уже недостаточным для привлечения местной рабочей силы, с учетом увеличения спроса на рабочую силу в области сельского хозяйства и восстановления неиспользуемых земель), а возможности по увеличению сельскохозяйственного производства являются, по всей видимости, весьма значительными.

Оценка: В техническом отношении, т.е. с точки зрения использования трудоемких методов для эффективного осуществления работ по созданию оросительной системы, данный проект является успешным. С точки зрения социального воздействия проекта картина является неодинаковой. Основная проблема связана с трудоемкостью технического обслуживания вследствие большой протяженности сети каналов (длина основных каналов составляет 85 км). Вопреки предусмотренному программой LIPWP подходу, фермеры не участвовали в процессе принятия решений. До настоящего времени не было создано ни одного комитета по осуществлению проекта, в результате чего интерес фермеров к данному проекту значительно уменьшился, поскольку они рассматривают его в качестве проекта правительства или МОТ, а не своего собственного. Эти проблемы еще больше усугубляются

масштабностью проекта. Проблемы, связанные с недостаточным участием населения, отрицательно сказались на осуществлении последующих видов деятельности, таких, как техническое обслуживание различных объектов и рациональное использование водных ресурсов. Деятельность по обеспечению технического обслуживания была начата слишком поздно, что было отчасти вызвано нехваткой средств и низким уровнем руководства. До настоящего времени прилагались незначительные усилия по разработке надлежащей системы рационального использования водных ресурсов, главным образом потому, что создание оросительной системы пока еще не завершено, а наиболее важные задачи в области технического обслуживания (очистка каналов от водорослей) не решаются вообще. Это может отрицательно сказаться на эффективности данной программы в долгосрочном плане. Тот факт, что бенефициары участвуют в планировании и принятии решений, является еще одним неблагоприятным фактором. В отличие от разработанного ФАО проекта по созданию ирригационной системы (см. стр. 82), в рамках которого комитет по рациональному использованию водных ресурсов разработал приемлемые для тех заинтересованных сторон критерии по распределению участков земли, в рамках проекта, осуществляемого в долине Мто-ва-Мбу, новые участки земли, как представляется, становятся собственностью тех лиц, которые сумели их "занять" раньше других. Это означает, что значительная часть новых участков земли стала собственностью более зажиточных фермеров, располагающих средствами, необходимыми для обработки земли и найма рабочей силы. Даже если увеличение возможностей в области трудоустройства на фермах представляет собой очевидную выгоду для наиболее бедных слоев местного населения, в целом, едва ли можно считать, что данный проект осуществляется в интересах бедняков.