

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
23 May 2008
Russian
Original: English

Основная сессия 2008 года

Нью-Йорк, 30 июня — 25 июля 2008 года

Пункт 2(b) предварительной повестки дня*

Форум по сотрудничеству в целях развития**Тенденции и прогресс в области международного
сотрудничества в целях развития****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

В соответствии с резолюцией 61/16 Генеральной Ассамблеи настоящий справочно-аналитический доклад Генерального секретаря представляется на рассмотрение Форуму по сотрудничеству в целях развития. Доклад основан на итогах дискуссий на официальной церемонии открытия Форума в Женеве 5 июля 2007 года, а также на материалах национальных симпозиумов высокого уровня, состоявшихся в Вене 19 и 20 апреля 2007 года и Каире 19 и 20 января 2008 года.

В докладе содержатся следующие основные выводы:

а) Несмотря на прогресс в некоторых областях глобального партнерства в целях развития, договоренности в области торговли и инвестиций, а также в области участия развивающихся стран в принятии решений по международным экономическим вопросам не соответствуют ожиданиям. В целом прогресс был недостаточен, чтобы сотрудничество в целях развития обеспечило быстрое продвижение по пути реализации согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия;

б) темпы роста официальной помощи в целях развития, за исключением облегчения долгового бремени, составляли лишь половину от тех, которые необходимы для достижения к 2010 году цели, поставленной в Гленнигсе, — 130 млрд. долл. США. Большинство доноров не присоединились к этому процессу и большинство из них в недостаточной мере занимаются перспективным планированием для достижения своих целей. Между тем увеличение потоков из

* E/2008/100.



источников, не относящихся к Комитету содействия развитию ОЭСР, способствует диверсификации финансирования, усложняя при этом международное сотрудничество в целях развития;

с) выделяемых на помощь средств недостаточно, чтобы обеспечить прогресс на пути к достижению согласованных на международном уровне целей в области развития. Хотя большая доля средств направляется беднейшим странам, ассигнования не всегда адекватно учитывают потребности, результаты или уязвимость стран от внешних потрясений. Растущие потоки помощи, направляемые в социальные сектора и сферу управления, отражают снижение ассигнований на инфраструктуру и производство. Особенно значительное снижение помощи наблюдается в сфере сельского хозяйства. Кроме того, сотрудничество в целях развития в форме бюджетной и секторальной поддержки растет весьма медленными темпами;

d) принятие Парижской декларации по повышению эффективности помощи ознаменовало существенные изменения в определении контрольных показателей прогресса, и тем не менее в ходе переговоров не удалось привлечь все заинтересованные стороны. Кроме того, в Декларации не рассматривались некоторые вопросы, представляющие особый интерес для правительств стран осуществления программ (включая условия предоставления помощи), а также вопросы, отмеченные такими другими заинтересованными сторонами, как парламентарии и гражданское общество (например, подотчетность и транспарентность). Парижский процесс, в первую очередь сосредоточенный на контроле за предоставлением помощи, не смог продемонстрировать подлинную способность к изменению поведения доноров или увязке программы повышения эффективности помощи с результатами устойчивого развития;

e) возможности стран осуществления программ по координации и управлению помощью расширяются, и улучшения отмечаются в области государственного финансового управления, закупок и учета, однако, в сфере аналитического, политического, стратегического и оценочного потенциала наблюдаются значительные пробелы, причем эти сферы пользуются наименьшей поддержкой. Большинство усилий по наращиванию потенциала сосредоточено на основных министерствах с уделением незначительного внимания потребностям парламентов, органов финансового контроля и гражданского общества;

f) учет согласованных на международном уровне целей в области развития в национальных стратегиях сокращения масштабов нищеты и в политике доноров по оказанию помощи носит избирательный характер. Кроме того, в этих политических документах на первый план избирательно выдвигаются сформулированные в Декларации тысячелетия цели в области развития и экономического роста для сокращения масштабов нищеты, связанной с низким доходом, инвестирования в социальную сферу и рационального управления, включая верховенство права, тогда как во многих из них слабо учитываются более широкие проблемы равенства, роста в интересах бедноты, занятости, голода и демократической формы правления;

g) растущим аспектом международного сотрудничества в области развития является сотрудничество Юг-Юг и трехстороннее сотрудничество, которые играют роль дополнительного фактора к традиционной двусторонней и многосторонней помощи. Почти все виды сотрудничества в области развития по линии Юг-Юг осуществляются в виде финансирования проектов и техниче-

ского содействия при льготном режиме или вообще без каких бы то ни было условий. Согласно оценкам, около двух третьих объема сотрудничества в целях развития по линии Юг-Юг осуществляется в форме льготных займов в соответствии с политикой стран осуществления программ, и поэтому оно в меньшей степени чревато опасностью перерасти в неприемлемое бремя задолженности.

В настоящем докладе также содержится ряд практических рекомендаций по вышеуказанным вопросам, включая возможную будущую роль Форума по сотрудничеству в целях развития.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–5	5
II. Глобальное партнерство в целях развития: неравномерный прогресс	6–20	6
III. Последние тенденции в сфере международного сотрудничества в целях развития	21–103	10
A. Объем помощи: больше участников и меньше результатов	21–29	10
B. Предоставление помощи в целях максимального ускорения прогресса в достижении согласованных на международном уровне целей в области развития	30–44	13
C. Основа повышения качества и эффективности помощи	45–65	18
D. Создание потенциала в области координации и управления при оказании помощи	66–75	24
E. Обеспечение всестороннего учета глобальных целей в стратегиях развития и программах помощи	76–87	26
F. Сотрудничество Юг-Юг и трехстороннее сотрудничество в целях развития	88–103	30
IV. Пожелания и рекомендации в отношении стратегического курса	104–112	33

I. Введение

1. Всемирный саммит мировых лидеров 2005 года признал необходимость повышения эффективности Экономического и Социального Совета как главного органа по координации, обзору политики, политическому диалогу и формулированию рекомендаций по вопросам социально-экономического развития. С этой целью саммит принял решение о том, что Совет должен на двухгодичной основе созывать Форум по сотрудничеству в целях развития высокого уровня для рассмотрения тенденций и прогресса в сфере международного сотрудничества в целях развития, включая стратегию, политику и финансирование, поощрение согласованности деятельности различных партнеров по процессу развития и укрепление взаимосвязи между нормотворческой и оперативной работой Организации Объединенных Наций.

2. В порядке укрепления Совета Форум по сотрудничеству в целях развития уполномочен осуществлять поиск недостатков и препятствий в сфере международного сотрудничества в целях развития для вынесения рекомендаций по практическим мерам и направлениям политики в интересах повышения согласованности и эффективности его работы. Предполагается также, что Форум должен выступать в качестве платформы обмена наработанным опытом.

3. Настоящий доклад делится на три части:

а) раздел II, в котором кратко характеризуется прогресс в осуществлении глобального партнерства в целях развития с уделением особого внимания потокам частного капитала, облегчению бремени задолженности, торговле и системным вопросам¹;

б) раздел III, в котором рассматриваются конкретные тенденции и прогресс в международном сотрудничестве в целях развития с уделением особого внимания шести вопросам, обозначенным заинтересованными сторонами в ходе подготовительных мероприятий как имеющие важное значение для повышения согласованности и эффективности международного сотрудничества в целях развития²:

- i) выполнение обязательств в области помощи;
- ii) практика и последствия предоставления помощи для выполнения глобальной повестки дня в области развития;
- iii) пути дальнейшего совершенствования нынешней основы для обеспечения эффективности помощи;
- iv) прогресс в деле укрепления возможностей стран по координации помощи и управлению ею;
- v) степень учета согласованных на международном уровне целей в области развития, включая цели в области развития, сформулированные в

¹ Раздел II следует рассматривать в свете последних докладов и кратких сообщений, посвященных подготовке Международной конференции по последующей деятельности в области финансирования развития в Дохе, включая доклад A/62/217. С соответствующими докладами и краткими сообщениями можно ознакомиться на сайте www.un.org/esa/ffd.

² С фактическими справками можно ознакомиться на сайте www.un.org/ecosoc/newfuncit/2008dcf.shtml.

Декларации тысячелетия, в стратегиях сокращения масштабов нищеты и политике предоставления помощи;

vi) роль сотрудничества Юг-Юг и трехсторонней кооперации в сфере международного сотрудничества в целях развития;

с) раздел IV, в котором государствам-членам предлагается рассмотреть политические рекомендации о путях повышения согласованности и эффективности международного сотрудничества в целях развития.

4. Форуму по сотрудничеству в целях развития предстоит стать главным механизмом по проведению широкого глобального диалога и обзору политики в вопросах сотрудничества в целях развития. В качестве первого шага дискуссии на Форуме 2008 года предназначены для информирования Международной конференции по последующей деятельности в области финансирования развития в Дохе (29 ноября — 2 декабря 2008 года) и Форума высокого уровня в Аккре по повышению эффективности помощи (2–4 сентября 2008 года). Настоящий доклад сфокусирован на решении этой задачи.

5. Программа каждого двухгодичного Форума по сотрудничеству в целях развития будет предоставлять гибкие возможности для рассмотрения вопросов, занимающих видное место в повестке дня международного развития, с учетом связанной с этими процессами деятельности и мероприятий, для уделения приоритетного внимания долгосрочной перспективе, которая может стать определяющей особенностью Форума.

II. Глобальное партнерство в целях развития: неравномерный прогресс

6. Беспрецедентный рост мировой экономики в течение последних пяти лет благотворно повлиял на развивающиеся страны, на которые сейчас приходится треть мировой торговли готовыми изделиями и притока прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Кроме того, вклад развивающихся стран в рост мировой экономики в 2007 году составил более 40 процентов. Однако повышение суммарных экономических показателей необязательно ведет к сокращению масштабов нищеты, и в результате этого не происходит соразмерного улучшения положения беднейших стран и повышения уровня жизни населения.

Без внятной общей политики сотрудничество в целях развития будет иметь низкую результативность.

7. Несмотря на прогресс в некоторых областях глобального партнерства в целях развития, договоренности о торговле и инвестициях, а также об участии развивающихся стран в принятии решений по международной экономике не соответствуют обязательствам и надеждам. Это должно служить предметом озабоченности, поскольку без всеобъемлющей и последовательной политики в основных областях, охваченных Монтеррейским консенсусом, сотрудничество в целях развития будет иметь весьма ограниченные последствия, если о них вообще придется говорить.

Рост потоков частного капитала при одновременном сохранении мрачных перспектив в области торговли

8. Расширение потоков частного капитала в основном связано со значительным увеличением масштабов этих потоков в развивающиеся страны с 2002 года, а в 2007 году чистые потоки достигли почти рекордной цифры — 1 трл. долл. США. На страны со средним уровнем доходов приходится большая часть притока ПИИ в развивающиеся страны (456 млрд. долл. США), а на пять из них — 46 процентов.

Приток частного капитала расширяется, но без достаточного внимания тем аспектам инвестирования, которые способствуют сокращению масштабов нищеты.

9. ПИИ по-прежнему сильно сконцентрированы в сырьевом секторе, особенно нефтяном. Рост инвестиций в добывающую промышленность был особенно заметным в Африке. В Азии иностранных инвесторов привлекал экспорт готовых изделий, а в Латинской Америке ПИИ охватывали лишь некоторые секторы, главным образом ввиду процесса приватизации. Хотя некоторые из этих потоков стимулировали экспорт, воздействие фактора их многократного усиления на занятость было слабым. Аналогичным образом расширение потоков инвестиций в развивающиеся страны уравнивалось высокой нестабильностью при незначительном внимании тем аспектам инвестиций, которые способствуют улучшению положения бедноты.

10. Денежные переводы в развивающиеся страны, которые способствуют не только увеличению потребления, но и росту сбережений, мобилизации кредитов и другим формам инвестирования, резко возросли (до 240 млрд. долл. США в 2007 году).

11. В последние годы некоторые развивающиеся страны стали играть все более важную роль в международной торговле. В 2007 году на развивающиеся страны приходился рекордный объем мировой торговли готовыми изделиями — 34 процента, причем в этом показателе наименее развитые страны составили 0,9 процента ввиду главным образом более высоких цен на сырьевые товары. В настоящее время торговля Юг-Юг растет быстрее мировой торговли, хотя две трети ее сосредоточены в Азии. Происходит также рост концентрации торговли среди партнеров по широко распространенным региональным торговым соглашениям (в настоящее время 45 процентов).

Преимущества международной торговли по-прежнему распределяются неравномерно.

12. Прогресс в расширении преимуществ международной торговли остается медленным и неравномерным. Мрачные перспективы раунда торговых переговоров в Дохе являются предметом особой озабоченности, поскольку растет уверенность в том, что они не полностью учитывают потребности и интересы развивающихся стран. Несмотря на принципиальную договоренность о беспопышном и неквотируемом доступе наименее развитых стран (НРС) к рынкам развитых стран, экспортные и производственные субсидии и демпинг продолжают служить причиной глобальных торговых диспропорций. Пошлины, которые выплачивают одни развивающиеся страны другим, также продолжают препятствовать торговым потокам.

13. Наблюдается незначительный прогресс в защите развивающихся стран от нестабильности в сфере сырьевых товаров и внешних экономических потрясений, о чем свидетельствуют проблемы, вызванные в настоящее время ростом цен на нефть и продовольствие. Эффективность нынешних компенсационных механизмов отчасти ограничена из-за условий, которые препятствуют принятию странами мер противодействия внешним потрясениям, вынужденным вместо этого прибегать к ужесточению фискальной и кредитно-денежной политики.

Некоторый прогресс в ослаблении долгового бремени

14. Прогресс в ослаблении долгового бремени объясняется в первую очередь Инициативой в отношении бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ) и Многосторонней инициативой по облегчению бремени задолженности (МИБЗ), которые, как ожидается, смогут сократить задолженность 31 страны более чем на 90 процентов, или 100 млрд. долл. США. Поскольку обслуживание долга бенефициарами из числа БСКЗ снижается в среднем на 2 процента от валового внутреннего продукта (ВВП), расходы на сокращение масштабов нищеты возросли с менее 7 процентов до более 9 процентов в период 2000–2006 годов. Однако многие страны, пользующиеся преимуществами инициатив по облегчению бремени задолженности, все еще рассматриваются как представляющие высокий риск возобновления неприятного бремени задолженности.

Рост помощи благодаря крупному списанию задолженности.

15. Большинство мер по облегчению бремени задолженности не дополняется целевым ростом помощи, причем часть ее составляют переводы между кредитными учреждениями в целях покрытия невыплаченных долгов. Фактически сокращение задолженности в качестве доли донорской помощи достигло 23-процентного максимума в 2005 году, а в 2007 году снизилось до 8 процентов. Возможно, необходима дополнительная помощь более широкому кругу развивающихся стран, имеющих проблемы с внешней задолженностью, учитывая потребности роста и политическое пространство, необходимое для преодоления долгового бремени.

16. Значительное число стран со средним уровнем доходов и преимущественно частной задолженностью имеют крупные долги, и в условиях менее благоприятной перспективы развития мировой экономики могут столкнуться с серьезными долговыми трудностями. Однако нынешние подходы к реструктуризации частного долга сосредоточены на решении промежуточных задач и вовсе не обязательно позволяют странам начать «с чистого листа» после дефолта³.

Прогресс на страновом уровне не учитывается на глобальном уровне

17. В последние годы развивающиеся страны показывают позитивные тенденции в динамике показателей здоровой политики, рационального управления, благоприятных условий для бизнеса и верховенства права. Аналогичным образом повысилось качество макроэкономического и фискального управления,

³ См. А/62/217.

правовой и регламентационной базы, а также стратегий национального развития.

Наблюдается некоторый прогресс в усилении влияния и расширении участия развивающихся стран.

18. В то же время прогресс в решении системных вопросов был весьма ограниченным, особенно в деле повышения влияния и расширения участия развивающихся стран в принятии решений и нормотворчестве в сфере международной финансовой проблематики. Вновь возобновлена реформа структуры управления Международного валютного фонда (МВФ), а Всемирный банк начал свою реформу вместе с некоторой активизацией усилий по укреплению возможностей развивающихся стран в области согласования решений, принимаемых международными организациями.

19. Хотя необходимость реформ признается всеми заинтересованными сторонами, эти незначительные изменения не являются, однако, простым и прозрачным отражением нынешней степени участия развивающихся стран в глобальной экономике. В частности, развивающиеся страны по-прежнему весьма слабо влияют на формулирование глобальных финансовых правил, которые по-прежнему слабо отвечают их потребностям и возможностям, не говоря уже об их амбициях в сфере развития.

Предстоящие глобальные вызовы

Новые глобальные проблемы могут подорвать прогресс в области глобального партнерства в целях развития.

20. По мере углубления глобальной экономической неопределенности ввиду нестабильности в финансовых секторах ряда стран с развитой экономикой, растет озабоченность по поводу того, что глобальный спад может привести к протекционизму, который отрицательно влияет на экспортные и инвестиционные потоки в развивающиеся страны и из них. Рост цен на продовольствие и энергоносители также отражается на потребителях всего мира, особенно на бедных странах, зависящих от продовольствия и энергоносителей. Кроме того, новым фактором риска стало изменение климата, при котором развивающимся странам требуются более совершенные технологии и рост финансирования для эффективного ответа на этот глобальный вызов. Подводя итог, следует отметить, что прогресс в глобальном партнерстве в целях развития недостаточно прочен, чтобы сотрудничество в области развития обеспечило ускоренное продвижение в направлении согласованных на международном уровне целей в области развития.

III. Последние тенденции в сфере международного сотрудничества в целях развития

A. Объем помощи: больше участников и меньше результатов

Несоответствие помощи принятым обязательствам

21. В конце 2007 года официальная помощь в целях развития (ОПР) составляла 103,7 млрд. долл. США, т.е. в реальном выражении увеличилась на 15 процентов с 2004 года. Однако с 2005 года ОПР снизилась в реальном выражении почти на 13 процентов, а соотношение между ОПР и валовым национальным доходом (ВНД) — с 0,33 процента до 0,28 процента. Снижение в 2006 и 2007 годах произошло сразу же после единовременного списания долга Ираку и Нигерии в 2005 году.

Снижение в последние годы помощи, объявленной в 2005 году.

22. На фоне фактических тенденций обязательства, принятые донорами в 2005 году, внушают меньше оптимизма, чем тогда, когда впервые на основе обязательств прогнозировался рост ОПР с 80 млрд. долл. США в 2004 году до 130 млрд. долл. США к 2010 году. В этом контексте Европейский союз также установил коллективную цель по ОПР в размере 0,56 процента от ВНД к 2010 году и 0,7 процента к 2015 году по 15 странам, присоединившимся к нему до 2004 года, и в размере 0,33 процента к 2015 году по остальным 12 членам. Многие европейские страны установили более амбициозные индивидуальные цели⁴.

23. Временные пики в облегчении бремени задолженности не отражают реального предоставления предусмотренной программами помощи развивающимся странам. Учитывая вышеизложенное, ОЭСР/КСР рассчитал, что ОПР (за исключением облегчения бремени задолженности) увеличилась со скоростью в два раза ниже необходимой для достижения 130 млрд. долл. США к 2010 году и что большинство доноров не присоединились к этому процессу и должны предпринять беспрецедентные усилия по увеличению помощи для выполнения своих заявленных обязательств.

24. Не менее важно и то, что доноры не осуществляют перспективного планирования для достижения своих целей в области помощи. По данным последнего обследования, проведенного КСР, в настоящее время государства-члены планируют увеличить помощь, в результате чего им будет не хватать 38 млрд. долл. США для достижения цели, поставленной на 2010 год. Аналогичным образом только девять членов Европейского союза выполнили поставленную им задачу по ежегодному увеличению помощи до 2010 года, хотя еще пять государств-членов приближаются к этой цели.

⁴ Ряд стран приняли обязательства сохранять соотношение ОПР/ВНД выше 0,7 процента: Дания (0,8), Люксембург (1,0), Нидерланды (0,8), Норвегия (1,0) и Швеция (1,0). Несколько других стран приняли обязательства досрочно достигнуть показателя по ОПР/ВНД в 0,7 процента: Бельгия (2010), Франция (2012), Ирландия (2012), Испания (2012) и Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии (2013).

Усиление диверсификации и раздробленности

Резкое расширение источников финансирования развития, в частности, сотрудничество Юг-Юг и частной филантропической деятельности.

25. В последние годы произошло стремительное расширение источников финансирования сотрудничества в целях развития из числа нерегулярных каналов КСР, в частности сюда относится сотрудничество по линии Юг-Юг и частная филантропическая деятельность в интересах развития, которые, соответственно, возросли до 12,6 млрд. долл. США (9 процентов от общих потоков в рамках сотрудничества в целях развития) и 14,8 млрд. долл. США (11 процентов) в 2006 году⁵. Около 2 процентов этих потоков приходятся на глобальные и вертикальные многосторонние фонды (преимущественно финансируемые донорами КСР). Тем не менее доноры КСР и международные организации по-прежнему обеспечивают около трех четвертей глобальных потоков (см. диаграмму 1).

Диаграмма 1

Источники финансирования сотрудничества в целях развития: 2006 год



26. Если учитывать каналы помощи, то сотрудничество в целях развития несколько утрачивает свой многосторонний характер. Многосторонняя помощь по-прежнему составляет порядка 40 процентов от глобальных потоков (и 50 процентов от потоков доноров КСР), однако около 50 процентов этих ресурсов (в том числе со стороны Организации Объединенных Наций) выделяется на специальные инициативы, секторы или тематические цели. Хотя не ясно, способствует ли выделение средств фактическому повышению эффективности развития, уже доказано, что оно ведет к диспропорциям в управлении и координации многосторонней помощи⁶. Произошли также некоторые изменения и

⁵ Дополнительную информацию см. в фактологической справке «Последние тенденции и прогресс в сотрудничестве в целях развития по линии Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества» (сайт www.un.org/ecosoc/newfuncit/2008dcfbckgrd.shtml).

⁶ См. A/62/73-E/2007/52 и A/62/253.

в финансовых ресурсах, направляемых через глобальные фонды и организации гражданского общества в отличие от многосторонних организаций, причем без какой-либо развернутой информации об их воздействии на общую эффективность помощи.

Сотрудничество в целях развития утрачивает свой многосторонний характер.

27. К числу последних событий относится ускоренное расширение состава донорских учреждений, которых в настоящее время, по оценкам, насчитывается более 1000, в том числе 56 двусторонних и 230 многосторонних. Сейчас правительства свыше 30 развивающихся стран вынуждены поддерживать отношения с более чем 40 учреждениями. Расширение состава имеет некоторые важные преимущества, в том числе более широкий выбор источников финансирования для стран осуществления программ, который может способствовать укреплению стабильности и предсказуемости потоков посредством диверсификации рисков, особенно в случае стран с относительно небольшим количеством источников. Оно также открывает более разнообразные перспективы в вопросах развития (от национальных и секторальных стратегий развития до передачи технологий и экспертного опыта) и усиливает финансирование таких недостаточно обеспеченных средствами секторов, как объекты инфраструктуры и производство.

Ускоренное расширение состава доноров.

28. Однако расширение состава доноров имеет и многочисленные потенциальные недостатки, включая конфликт приоритетов и условий развития, расширение ассигнований со стороны глобальных фондов и резкое увеличение издержек, связанных с операциями. По состоянию на 2005 год доноры осуществляли более 65 000 операций по всему миру — рост по сравнению с 20 000 в 1997 году, — а в некоторых странах проводилось более 1000 донорских операций. Расширение состава участников этой деятельности сопровождалось сокращением среднего вклада каждого донора (с 2,5 млн. долл. США до 1,5 млн. долл. США). Кроме того, расширение состава доноров ослабляет потенциал развивающихся стран посредством отвлечения государственных сотрудников на работу в рамках проектов или в качестве донорского персонала, расходования средств на техническую помощь по управлению проектами или на группы по осуществлению параллельных проектов, увеличивая тем самым издержки на координацию деятельности с донорами на глобальном и страновом уровнях.

29. Для нейтрализации процесса расширения и дробления своего состава доноры пытались принять следующие меры:

а) сократить число развивающихся стран, рассматриваемых в качестве приоритетных партнеров. В сочетании с ростом помощи это ведет к ее дальнейшей концентрации в некоторых странах, которые называют «донорскими любимчиками»;

б) сократить число доноров, работающих в той или иной стране или в конкретных секторах, на основе разделения труда. Хотя такие меры и могут привести к снижению раздробленности доноров, нередко они инициировались

самими донорами, а не диктовались анализом или политикой стран осуществления программ.

В. Предоставление помощи в целях максимального ускорения прогресса в достижении согласованных на международном уровне целей в области развития

30. Главная проблема международного сотрудничества в целях развития состоит в том, что предоставляемой помощи недостаточно для максимального прогресса в достижении согласованных на международном уровне целей в области развития. Это относится к распределению средств между группами развивающихся стран, регионами, отдельными странами и их регионами, а также к распределению средств между секторами и видами помощи.

Предоставление помощи не способствует максимальному прогрессу в достижении целей развития.

31. Среди групп развивающихся стран помощь беднейшим странам растет быстрее, чем общий объем помощи. В последнее десятилетие произошел значительный рост доли общей помощи, предоставляемой НРС (до 34 процентов) и странам с низким уровнем доходов (до 63 процентов). Девять членов Европейского союза уже выделили на ОПР порядка 0,15–0,2 процента от ВНД для НРС, а еще шесть планируют сделать это к 2010 году. Тем не менее ОПР для НРС по-прежнему составляет всего лишь 0,09 процента от ВНД государств-членов КСР.

32. Помощь Африке значительно ниже обязательств международного сообщества на 2005 год по удвоению ежегодной помощи к 2010 году (с 25 млрд. долл. США до 50 млрд. долл. США в год). Однако если исключить облегчение бремени задолженности, то помощь африканским странам в реальном выражении возросла лишь на 10 процентов со времени принятия обязательств. Хотя некоторые доноры КСР приняли конкретные планы по перераспределению помощи Африке, многие другие значительно отстают от своих целевых показателей.

1. Модели предоставления помощи

33. В последнее десятилетие отмечается снижение «отклонения в пользу малых стран» (страны с небольшой численностью населения, получающие больше помощи в расчете на душу населения). Однако большой объем помощи по-прежнему предоставляется странам с относительно небольшой численностью малообеспеченного населения, что ведет к сокращению влияния помощи на достижение согласованных на международном уровне целей в области развития. Не менее важно и то, что помощь не увязана с многофункциональными мерами по ликвидации нищеты или удовлетворению потребностей, которые выходят за пределы дохода на душу населения и не учитывают «эффективность борьбы с нищетой», т.е. сочетания масштабов нищеты в той или иной стране и возможного размера сокращения нищеты на 1 доллар помощи.

34. Это отчасти объясняется тем, что большинство доноров еще не создали объективной и транспарентной основы для предоставления странам помощи. С

1990-х годов некоторые доноры приняли модели, которые в различной форме используются для определения предоставления помощи странам или для предварительного отбора стран, которым они будут предоставлять такую помощь. Некоторые модели основаны на донорских оценках качества политики и институтов стран осуществления программ, что подрывает принцип национальной ответственности ввиду отсутствия участия правительства или гражданского общества. Другие доноры полнее учитывают потребности, результаты и итоги деятельности стран или объем помощи, получаемой страной от доноров в попытке сгладить диспропорции в предоставлении международной помощи. Тем не менее большая часть помощи по-прежнему предоставляется с учетом политических, стратегических и экономических интересов.

Предоставление помощи без учета объективных и прозрачных критериев.

35. В результате применения моделей, основанных на учете эффективности использования помощи, многосторонние банки развития резко переориентировались на предоставление помощи странам на основе субъективной оценки «оптимальной эффективности» с точки зрения системы управления и политики в противовес странам, результаты развития которых поддаются более объективному измерению. Предоставление помощи на основе эффективности также все в большей мере влияет на отбор приоритетных стран осуществления программ некоторыми двусторонними донорами.

Рост помощи по принципу «оптимальной эффективности» ее использования в сфере управления и политики.

36. Несмотря на важность качества политики и институтов взаимосвязь между показателями эффективности и результатами развития незначительна, особенно если учитывать воздействие внешних потрясений на результаты. В идеале предоставление помощи должно сочетать в себе максимальный прогресс в достижении согласованных на международном уровне целей в области развития с принципами эффективности и равенства на основе транспарентности с учетом структурной незащищенности стран от внешних потрясений. Это особенно важно, поскольку помощь может играть значительную роль в предупреждении и смягчении последствий таких потрясений.

37. В этом контексте затрудняется процесс выделения средств двусторонними донорами КСР многосторонним организациям. Хотя расширение помощи через многосторонние учреждения может помочь в преодолении стратегических или экономических диспропорций посредством выделения больших средств странам с низким уровнем доходов, некоторые многосторонние учреждения уже делают больший упор на «политику и институты», нежели на потребности или результаты.

2. Смысл более широких тенденций

38. За этими общими тенденциями скрывается тот факт, что значительное число стран получает помощь в гораздо больших объемах, чем можно было бы ожидать, исходя из потребностей или эффективности («донорские любимчики»), и почти такое же количество получает гораздо меньше помощи, чем предполагалось («донорские сироты»). В 2006 году 15 стран осуществления программ получили 60 процентов двусторонней помощи. С другой стороны,

страны, не переживавшие постконфликтный период, которые, тем не менее, испытывают значительные внутренние трудности, в среднем получают в расчете на душу населения менее одной трети помощи, предоставляемой другим странам. В целом это является следствием отсутствия международной системы оценки соответствия помощи потребностям или результатам и сбалансированного подхода к помощи для обеспечения ее равномерного распределения в интересах достижения международным сообществом максимальных результатов.

Получателями помощи не обязательно являются беднейшие регионы или группы.

39. Многие страны осуществления программ отмечали, что доноры склонны концентрировать свои усилия на регионах или группах внутри стран, которые находятся либо ближе к столице, либо к нормально функционирующим объектам инфраструктуры и считаются беднейшими, или же на тех регионах и группах, с которыми отдельные доноры давно наладили рабочие отношения. Доноры сообщают, что некоторые стратегии национального развития сфокусированы на регионах или группах, поддерживающих правительство, а не на те, которые испытывают наиболее острые потребности. В результате этого внутри стран помощь вовсе не обязательно поступает к тем, кто максимально содействует достижению согласованных на международном уровне целей в области развития.

3. Секторальное распределение помощи

Расширение помощи социальным секторам и сфере управления и сокращение помощи экономической инфраструктуре и производству.

40. За последние 25 лет отмечается резкое увеличение помощи социальным секторам (см. диаграммы 2 и 3), включая здравоохранение, образование и другие услуги (с 10–15 процентов до 30 процентов). Помощь органам управления также возросла практически с нуля до 10 процентов. Это сопровождалось снижением помощи экономической инфраструктуре (с 25–30 до менее 15 процентов) и производству (с 27 до всего лишь 7 процентов с особенно резким сокращением в секторе сельского хозяйства: с 19 до 4 процентов).

Диаграмма 2
Распределение по секторам (социальному и смежным секторам): 1980–2006 годы
(В процентах от ОПП)

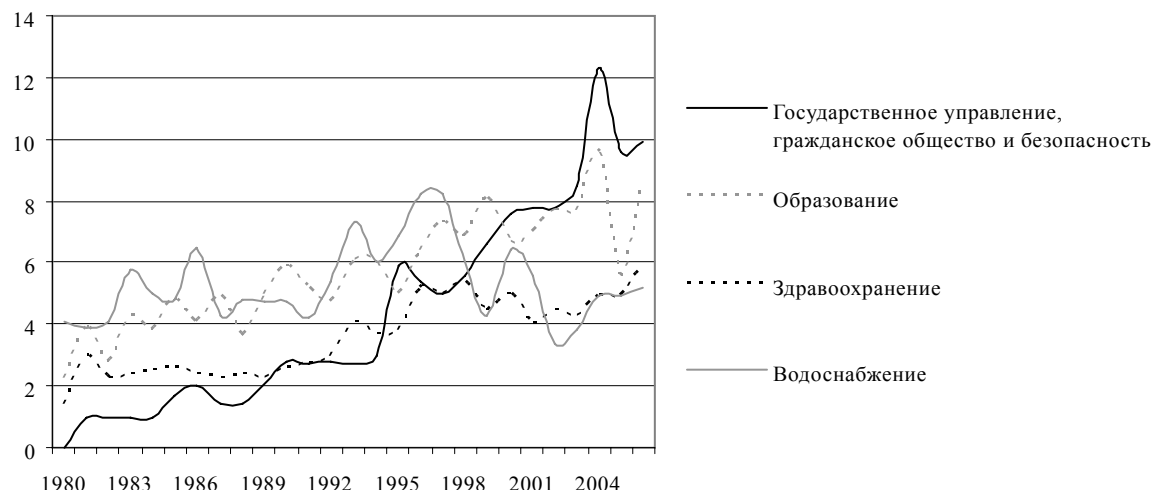
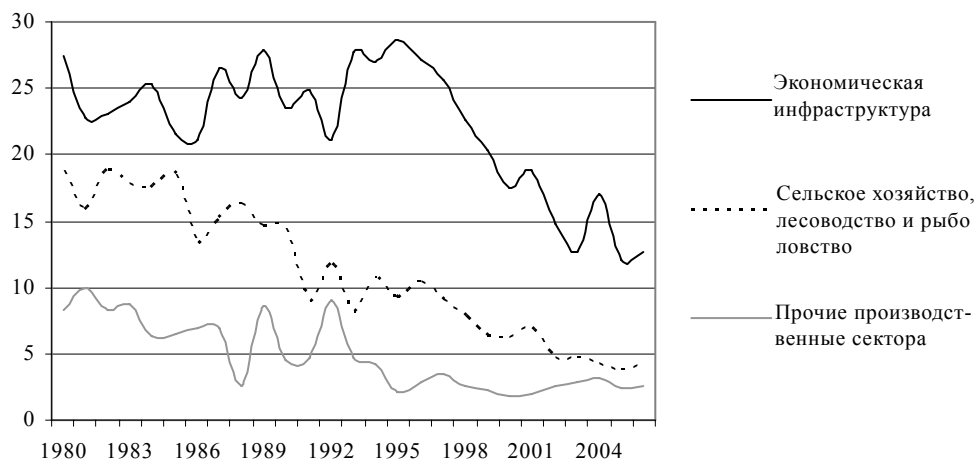


Диаграмма 3
Распределение по секторам (экономика и производство): 1980–2006 годы
(В процентах от ОПП)



41. Эти тенденции вызывают озабоченность, которая в последнее время еще более усилилась в результате проведения анализа, наглядно показавшего, что инвестиции в объекты инфраструктуры (транспорт, энергетика, водоснабжение и информационно-коммуникационные технологии), сельскохозяйственные технологии и микрокредитование будут иметь ключевое значение для достижения целей ЦРДТ 1 в области сокращения масштабов нищеты, связанной с низким доходом, и голода. В результате этого все больше данных говорят о том, что некоторые доноры увеличивают поддержку инфраструктуры, торговли и про-

изводства. Последний глобальный продовольственный кризис потенциально может оказать такое же воздействие на активизацию помощи сельскому хозяйству.

Преобладание мероприятий с быстрой отдачей в социальных секторах.

42. Даже в числе социальных секторов важнейшие цели ЦРДТ, которые считаются более легкодостижимыми (например, мероприятия с быстрой отдачей по сравнению с основными заболеваниями и начальным образованием), пользуются большим вниманием и получают большее финансирование. Это ведет не только к ущемлению таких секторов, как водоснабжение, санитария и питание, но и к недостаточному финансированию более широких по своему охвату услуг в сфере здравоохранения и образования, хотя такие усилия, как Ускоренная инициатива по достижению образования для всех и общее укрепление системы здравоохранения, позволяют скорректировать эту диспропорцию.

4. Виды и формы предоставления помощи

43. С точки зрения видов помощи⁷ среди доноров КСР по-прежнему преобладают проекты (около 34 процентов) и техническое сотрудничество (20 процентов), а временный пик приходится на облегчение бремени задолженности. Кроме того, недавно возросла чрезвычайная и продовольственная помощь (до 9 процентов), а расходы на администрацию, стипендии и беженцев в развитых странах составляют 8 процентов. Всеобъемлющая оценка вклада этих различных видов помощи в устойчивое развитие еще не проведена.

Бюджетная поддержка более эффективна, действенна и устойчива, но она растет замедленными темпами.

44. Вместе с тем общая и секторальная бюджетная поддержка считается более эффективной, действенной и устойчивой, чем другие виды помощи, поскольку она повышает национальную ответственность и подотчетность, скорость осуществления платежей и эффективность государственных расходов с точки зрения их распределения и оперативности. Такая поддержка снижает предельные издержки на операции, связанные с расширением деятельности по сравнению с помощью в осуществлении проектов, и при этом нет данных, свидетельствующих о росте коррупции или сокращении собираемости бюджетных поступлений. В результате все большее число доноров переходит на бюджетную поддержку. Тем не менее она растет слишком медленно: в 2006 году бюджетная и секторальная поддержка составляла лишь около 10 процентов от общего объема помощи. Хотя некоторые страны сейчас получают бюджетную поддержку в объеме почти 50 процентов, многие источники, не относящиеся к КСР, вертикальные фонды и организации гражданского общества по-прежнему сфокусированы на помощи по проектам.

⁷ Точные данные о разбивке видов помощи по-прежнему трудно установить, поскольку большая часть технической помощи включена в программы или проекты, а секторальная бюджетная поддержка в опубликованных статистических данных отдельно не приводится.

С. Основа повышения качества и эффективности помощи

45. Поскольку качество и эффективность помощи являются важнейшим фактором достижения устойчивого развития, вызывает удивление, что до проведения в Монтеррее, Мексика, в 2002 году Международной конференции по финансированию развития не была принята согласованная программа повышения эффективности помощи. С тех пор программа повышения эффективности помощи была дополнена ключевыми принципами (в Риме в 2003 году) и подпадающими контролю показателями (в Париже в 2005 году).

1. Парижская декларация по повышению эффективности помощи: важное изменение без полного участия

46. Парижская декларация по повышению эффективности помощи ознаменовала собой важный этап в определении контрольных показателей прогресса, вместе с тем процесс переговоров не привел к полному вовлечению всех заинтересованных сторон. В дискуссиях, проводившихся в странах, предоставляющих помощь, в основном участвовали члены КСР. Участие развивающихся стран носило ограниченный характер, а организации гражданского общества и частные фонды внесли лишь минимальный вклад. Хотя это способствовало достижению договоренности, Декларация не была одобрена в ходе традиционного международного процесса с участием многочисленных заинтересованных сторон.

Переговоры по Парижской декларации не привели к вовлечению всех заинтересованных сторон.

47. С 2005 года процесс отслеживания прогресса и диалог были сосредоточены на эффективности помощи на страновом уровне. Кроме того, он положил начало разработке планов действий для всех групп доноров большинством доноров ОЭСР и многосторонних учреждений, а также развивающимися странами. Однако он не позволил развивающимся странам более строго спрашивать с отдельных доноров за достижение целей, поставленных в Декларации, или руководить этим процессом путем разработки своей собственной политики по сотрудничеству в целях развития. Согласно обследованию 2006 года парижские механизмы еще не адекватны для мониторинга обязательств доноров по оказанию помощи на глобальном уровне.

48. Аналогичным образом программа повышения эффективности помощи еще не доказала свою способность изменить поведение доноров. Оценка прогресса в выполнении этих обязательств, проведенная КСР и самими странами осуществления программ, говорит о том, что доноры еще далеки от их реализации, особенно в части обязательств по созданию потенциала, разработке программных подходов и обеспечению взаимной подотчетности. Низкое качество помощи особенно очевидно в странах, получающих ее в незначительном объеме, что еще более усугубляет диспропорции в оказании помощи, делая ее не только недостаточной, но и менее эффективной.

Программа повышения эффективности помощи не изменила поведения доноров.

49. Парижская декларация не смогла надлежащим образом решить целый ряд вопросов, вызывающих особую озабоченность у правительств развивающихся стран (например, увязка помощи с определенными условиями, наращивание потенциала, предсказуемость, гибкость в противодействии внешним потрясениям, политические и процедурные условия и льготный режим помощи), а также другие проблемы, особо отмечаемые такими заинтересованными сторонами, как парламентарии и организации гражданского общества (включая подотчетность, транспарентность, а также такие межсекторальные вопросы, как отношения между полами, права человека и окружающая среда).

2. Виды помощи и наращивание потенциала

50. Обусловленность помощи закупкой товаров и услуг в странах-донорах, по оценкам, повышает расходы на 25–60 процентов, сокращая соотношение цены и качества этой помощи. В 2001 году доноры КСР договорились не увязывать помощь НРС с определенными условиями (за исключением продовольственной и технической помощи). Многие доноры пошли еще дальше, увеличив не оговоренную никакими условиями помощь (с 43 процентов в 2002 году до 53 процентов в 2006 году). Однако КСР не ставится в известность об условиях предоставления 20 процентов помощи по линии КСР. Продовольственная, техническая помощь и помощь странам, не являющимся НРС, по-прежнему увязана с определенными условиями, и большая часть такой помощи расходуется в предоставляющей ее стране.

Непредставление отчетности об увязке значительной части помощи с определенными условиями.

51. Доля ОПР на приобретение товаров и услуг в странах осуществления программ остается низкой, ослабляя «первоначальный эффект» расходов на поощрение развития частного сектора в развивающихся странах. Хотя некоторые многосторонние и двусторонние доноры отдают предпочтение местным поставщикам, закупочная практика ряда доноров страдает недостатками в форме поддержки офшорных поставщиков, а местные и региональные предприятия зачастую не имеют возможностей для получения контрактов, финансируемых за счет помощи.

52. Прогресс в наращивании потенциала путем видоизменения технической помощи неоднороден. Парижские показатели не позволяют отслеживать воздействие технической помощи на создание национального потенциала, и, по сообщениям стран осуществления программ, только около одной четверти такой помощи ведет к наращиванию потенциала. Представленные доклады позволили выявить необходимость более тщательного контроля за результатами деятельности по наращиванию потенциала, руководящей роли стран осуществления программ в разработке и управлении ими и привлечения экспертов на местной или региональной основе.

3. Обеспечение предсказуемости при сохранении гибкости

53. Предсказуемая помощь позволяет развивающимся странам разрабатывать долгосрочные стратегии развития, среднесрочные программы финансирования и ежегодные бюджеты. Это относится как к помощи по проектам, при которой задержки могут отрицательно отразиться на реальных секторах экономики (на-

пример, приводить к нехватке энергии), так и к помощи по программам, при которой задержки с бюджетной поддержкой или поставкой сырьевых товаров, например продовольствия или основных медикаментов, могут сильно подорвать бюджетное и программное планирование.

Повышение предсказуемости в некоторых странах осуществления программ.

54. В целом помощь, как правило, является гораздо менее устойчивой, чем бюджетные поступления, и только 60–65 процентов потоков помощи оплачивается донорами в том бюджетном году, на который они запланированы. Около 40 процентов помощи планируется на многолетней основе, и менее половины имеет конкретные графики расходов, включенные в соглашения. Вместе с тем в некоторых странах осуществления программ повысилась предсказуемость помощи благодаря оценке эффективности бюджетной поддержки, предусматривающей «гарантированные транши» и расширение многолетнего планирования некоторыми донорами в целях обеспечения соответствия помощи среднесрочным графикам исчисленных расходов или секторальным планам стран осуществления программ.

Необходимость гибкости при противодействии внешним потрясениям.

55. Весьма важно, однако, чтобы предсказуемость уравновешивалась гибкостью. Правительства стран осуществления программ и стран-доноров могут меняться или назначаться вновь, и при этом их новые приоритеты и мандаты требуют различных видов помощи или переноса секторальных акцентов. Кроме того, гибкость необходима при противодействии внешним потрясениям, будь то макроэкономические потрясения (например, рост цен на импорт или падение цен на экспорт) или стихийные бедствия. Это один из наименее эффективных аспектов помощи, где гибкость в обоих случаях составляет лишь около 15 процентов.

4. Обусловленность в отношении политики и процедур

56. Одна из основных причин неопределенности заключается в применении практики обусловленности в отношении политики. Исторически сложилось так, что основой деятельности доноров Комитета содействия развитию и многосторонних организаций являются переговоры об условиях предоставления помощи, хотя выводы исследований свидетельствуют о том, что в подавляющем большинстве случаев практика выдвижения условий в отношении политики представляет собой неэффективный инструмент вмешательства, который необоснованно ограничивает пространство для маневра в политике. Помимо этого, зачастую условия являются неоправданно многочисленными и подробными, что ведет к увеличению операционных издержек и формированию циклического характера оказания помощи. Иными словами, когда осуществляемые страной стратегии дают сбой — снижаются темпы роста или бюджетные поступления — потоки помощи также сокращаются, вызывая тем самым ускорение темпов накопления внутреннего долга или просроченных платежей, либо сокращение объема инвестиций.

Одной из основных причин неопределенности является обусловленность в отношении политики.

57. Попытки упорядочить условия, предпринимаемые учреждениями-донорами с середины 90-х годов, имели лишь ограниченные результаты, поскольку система стимулирования, действующая в самих учреждениях, по-прежнему поощряет применение этой практики. В некоторой степени эти усилия были сведены на нет распространением условий, связанных с достижением конкретных показателей в области государственного управления. Согласование условий, выдвигаемых в отношении стратегического курса через многосторонние механизмы бюджетной поддержки и секторальные стратегические матрицы, также нередко на первоначальном этапе ведет к возникновению явления «наибольшего общего множителя», когда каждый донор добавляет свои условия в общий перечень. Благодаря принятию мер по повышению степени транспарентности, а также более широкому толкованию показателей исполнения, ограничивающих перечень условий, при наступлении которых оказание помощи автоматически приостанавливается, некоторым странам осуществления программ с течением времени удалось повысить степень предсказуемости бюджетной поддержки.

Условия, связанные с достижением конкретных показателей в области государственного управления, получили распространение.

58. Выдвижение условий в отношении процедур также серьезно осложняет процесс оперативного выделения средств, особенно помощи по линии осуществления проектов. Финансовые, институциональные и аналитические предварительные условия могут отложить начало предоставления помощи на срок до года. Процедуры, регулирующие выделение средств, могут добавлять девять месяцев, процедуры в области финансового управления и закупок — еще один год, а на подготовку докладов и обзоров по вопросам существа также может потребоваться год. Обременительные процедуры стран осуществления программ имеют такой же эффект: затягивают выполнение условий доноров или осуществление проекта, если помощь предоставляется в соответствии с действующими в стране процедурами.

59. В целом задержки с предоставлением помощи срывают исполнение ключевых проектов, приводят к бесполезной трате ресурсов, которые можно было бы направить на достижение целей той или иной программы/проекта, а также формируют неверное представление о том, что страны осуществления программ испытывают трудности с освоением помощи. В Парижской декларации внимание уделяется лишь некоторым из этих вопросов⁸ и не рассматриваются другие ключевые отлагательные факторы, такие как встречное финансирование, занятость персонала, оформление документов о выделении средств, таможенная очистка, сложные закупочные процедуры, доотгрузочная инспекция и неспособность децентрализовать исполнение процедур.

⁸ Например, вопрос о создании параллельных имплементационных подразделений.

5. Выделение дополнительного финансирования на единых льготных условиях

60. Еще одним ключевым вопросом является вопрос о предоставлении льготных условий финансирования. Как правило, официальная помощь в целях развития (ОПР) представляется в виде безвозмездных субсидий (89 процентов в 2005–2006 годах) и, хотя во многих случаях кризис задолженности являлся следствием того, что кредитование осуществлялось вне механизмов ОПР, развивающиеся страны по-прежнему испытывают потребность в заемных средствах для финансирования своего развития. В центре международных дискуссий стоит вопрос о том, что необходимо применять критический подход как к условиям, на которых развивающиеся страны получают займы, так и к условиям, на которых кредиторы их предоставляют, особенно тем странам, которые либо только что получили помощь по линии облегчения бремени задолженности, либо задолженность которых может снова достигнуть неприемлемо высокого уровня. В результате международные финансовые учреждения стали проявлять осторожность к нелюбимому кредитованию стран осуществления программ, многосторонние банки развития сократили объем новых средств, выделяемых на льготных условиях странам, осуществляющим безответственную политику заимствований, а ОЭСР приняла нормативы, противодействующие применению любых излишне агрессивных методов предоставления экспортных кредитов.

61. Между тем решающим фактором, определяющим способность стран осуществления программ финансировать свои программы в области развития при сохранении приемлемого уровня задолженности, будет наличие достаточных объемов безвозмездных ссуд и займов по линии ОПР, предоставленных на особо льготных условиях, что позволит избежать более дорогостоящего внешнего или внутреннего заимствования. Это особенно справедливо для стран с низким уровнем дохода или стран, находящихся в трудном положении, в которых объем валютных или бюджетных поступлений невелик и отличается нестабильностью. В связи с тем что сегодня нет достаточного объема льготного финансирования по линии Комитета содействия развитию на цели реализации программ в области развития, развивающиеся страны все чаще прибегают к заимствованию из других источников.

Единое мнение в отношении того, что представляет собой льготное кредитование, сегодня отсутствует.

62. С учетом важности этого вопроса вызывает удивление то обстоятельство, что на сегодняшний день нет единого мнения в отношении того, что представляет собой льготное кредитование (т.е. ОПР), причем Комитет содействия развитию и Международный валютный фонд придерживаются совершенно различных стандартов⁹. Поскольку при нынешнем уровне процентных ставок кредиты в большинстве конвертируемых валют, предоставляемые на обычных рыночных условиях, соответствуют стандарту Комитета содействия развитию, этот стандарт больше не обеспечивает достаточных гарантий получения льготных условий.

⁹ Комитет содействия развитию применяет 25-процентный дотационный элемент с 10-процентной скидкой. МВФ применяет 35-процентный дотационный элемент, рассчитанный с учетом гораздо более низкой стоимости капитала в валюте заема.

6. Достижение результатов в различных секторах на основе транспарентности

63. Что касается транспарентности, то граждане и парламенты стран осуществления программ все чаще обращаются с требованием представлять достоверную информацию о сотрудничестве в целях развития на национальном уровне, что является определяющей предпосылкой для совершенствования работы национальных механизмов подотчетности и продвижения демократических принципов управления. И тем не менее наблюдаются широкие различия в объемах публикуемых для широкой общественности данных об обязательствах в отношении предоставления помощи и ее распределения, условий стратегического и процедурного характера, связанных с предоставлением помощи, а также основных документах, посвященных программам помощи и переговорам по вопросам предоставления помощи. В этом отношении механизмы взаимной подотчетности, действующие в странах осуществления программ, разительно отличаются друг от друга с точки зрения степени участия парламентов и гражданского общества в таких дискуссиях.

Сквозные вопросы развития не находят должного отражения в существующей системе обеспечения эффективности помощи.

64. Кроме этого, существует обеспокоенность в отношении того, что существующая система обеспечения эффективности помощи недостаточно оперативно реагирует на вопросы развития, характерные для различных секторов, и прежде всего это касается прав человека, гендерной проблематики и охраны окружающей среды. Парижская декларация призывает к проведению согласованных экологических оценок и согласованию усилий, направленных на решение других сквозных вопросов. И хотя некоторые заинтересованные стороны утверждают, что в этом призыве не хватает элемента решимости и что увеличение объема бюджетной поддержки может отодвинуть эти вопросы и интересы уязвимых групп населения на второй план, другие считают, что стратегии развития, приводящие к установлению строго контролируемых обязательств в отношении решения этих вопросов, являются наилучшим способом дальнейших действий.

65. И наконец, нет ясности в отношении того, выйдет ли осуществление Парижского процесса за рамки процедурных изменений, которые положены в основу большинства его показателей, с тем чтобы сотрудничество в целях развития способствовало достижению результатов в области устойчивого развития. В настоящем докладе уже говорилось о той степени, в которой страны осуществления программ и доноры не обеспечивают учета глобальных целей в области развития в качестве результатов или выделяют помощь для максимизации своих достижений, а также о том, что некоторые доноры, прибегая к практике выдвигания условий, настаивают на достижении своих собственных приоритетных результатов. Решение этих вопросов будет иметь крайне важное значение для того, чтобы программа обеспечения эффективности помощи получила поддержку на политическом уровне и со стороны гражданского общества стран Севера и Юга.

Лишь сосредоточившись на достижении результатов в области устойчивого развития, мы сможем добиться более широкой поддержки программы обеспечения эффективности помощи.

D. Создание потенциала в области координации и управления при оказании помощи

66. В последние годы возможности стран осуществления программ по координации и управлению при оказании помощи несколько расширились, хотя большинство из них все еще сталкиваются с серьезными проблемами. Всесторонняя оценка цикла управления механизмами распределения помощи, включая стратегии и функции координации, указывает на то, что развитие потенциала в странах с низким уровнем дохода находится в прямой зависимости от усилий международного сообщества по созданию и укреплению потенциала, предпринятых в последнее время¹⁰.

1. Потенциал в области проведения анализа и разработки политики и стратегий

67. Самый низкий уровень поддержки получает потенциал в области проведения анализа и разработки политики и стратегий. Четкую политику по вопросам распределения помощи имеют лишь 12 развивающихся стран, но и им удалось добиться удивительно мало в деле изменения поведения доноров. Это отчасти обусловлено тем, что их стратегии ограничены главным образом критериями Парижской декларации, а не направлены на устранение общих барьеров, мешающих предоставлению помощи, таких, как практика выдвижения условий, непредсказуемость и негибкость. Кроме того, в стратегиях не устанавливаются годовые целевые показатели для отдельных доноров, выполнение которых систематически отслеживалось бы путем мониторинга или переговоров на предмет изменения донорами своего поведения.

Механизмы распределения помощи практически не оказывают влияния на поведение доноров.

68. Всего лишь три страны в целях осуществления своей политики разработали программы помощи в рамках переговоров с отдельными донорами. Эти программы предусматривают анализ путей диверсификации, либо рационализации деятельности доноров и прогнозируют влияние повышения эффективности помощи в результате осуществления этих стратегий на сокращение долгосрочной зависимости от помощи и повышение результативности процесса развития.

69. Одной из главных причин неспособности страны разработать программы и стратегии является ограниченный потенциал в области анализа помощи. Анализ макроэкономических возможностей по освоению помощи и ее влияния по-прежнему проводится исключительно Международным валютным фондом. Практически ни одна страна не проводит на регулярной основе макроэкономический анализ цикла освоения помощи и сбоев в ее распределении. Сегодня около 30 стран на регулярной основе занимаются оценкой степени согласованности усилий доноров с национальными стратегиями и процедурами, однако их возможности с точки зрения планирования мероприятий по предоставлению помощи на основе долгосрочных прогнозов и моделирования влияния с учетом различной степени эффективности довольно ограничены.

¹⁰ Оценка проводится по линии Программы наращивания потенциала бедных стран с крупной задолженностью, в которой участвуют 36 стран с низким уровнем дохода.

70. Во многих странах возможности для проведения оценки результатов, за исключением министерств финансов и планирования, по-прежнему ограничены, поскольку большинство механизмов оценки встроено в многосторонние программы доноров, а не в местные системы стран осуществления программ. Поэтому многие из них в ускоренном порядке создают национальные контрольные механизмы, с помощью которых доноры смогут проводить оценки.

2. Координация и оперативный потенциал

71. Не так давно координация помощи означала координацию донорами деятельности, касающейся согласования стратегий и процедур доноров, обсуждения стратегий или инвестиционных программ стран осуществления программ и выделения финансовых средств на их поддержку. Сегодня все чаще координацию осуществляют страны осуществления программ, цель которой — согласование стратегий и процедур доноров с национальными приоритетами и выделение ресурсов для достижения результатов, предусмотренных в национальных стратегиях развития.

Страны осуществления программ все больше времени уделяют координации, однако потенциал по ведению переговоров остается ограниченным.

72. В этом отношении потенциал в области ведения переговоров по вопросам согласования задач сотрудничества в целях развития не находится на должном уровне. В настоящее время страны не располагают информацией и знаниями, которые позволяли бы им, опираясь на опыт в области глобальной передовой практики, вести с донорами переговоры по вопросам согласованности каждой программы и проекта.

73. В целях улучшения управления государственными финансами (включая составление бюджета, бухгалтерский учет и аудит) и закупочной деятельностью предпринимаются серьезные усилия, хотя в этих сферах по-прежнему доминируют представления доноров о передовой практике, причем совместные оценки странами осуществления программ, практически не проводятся, а участие гражданского общества находится на низком уровне. Из-за недостаточных усилий, направленных на повышение оперативности выделения средств и обеспечение того, чтобы процедуры стран осуществления программ и доноров облегчали этот процесс, страны осуществления программ по-прежнему постоянно сталкиваются с серьезными проблемами в области распределения помощи. В настоящее время предпринимаются также усилия по укреплению систем регистрации и контроля.

3. Расширение деятельности по созданию потенциала

74. Еще одним важным вопросом является вопрос о том, в какой области создается потенциал. Практически вся поддержка сосредоточена на министерствах финансов, планирования и развития, тогда как отраслевым министерствам, парламентским комитетам, децентрализованным структурам (например, провинциям, муниципалитетам), независимым аудиторским агентствам и организациям гражданского общества оказывается недостаточная поддержка, поэтому эти организации, как правило, проводят оценку эффективности помощи и стра-

тегий развития главным образом с учетом вопросов, не имеющих отношения к эффективности или результатам деятельности.

Усилия по созданию потенциала сосредоточены, как правило, на центральных органах власти.

75. В рамках усилий по повышению качества помощи, наращивание потенциала законодательных и других надзорных органов путем принятия законов, регулирующих порядок распределения помощи, и национальных программ помощи, осуществления контроля (вместе с аудиторскими подразделениями) за объемом и качеством помощи и ее результативностью и доведение до сведения исполнительной власти мнений групп гражданского общества и избирателей в отношении эффективности помощи и результатов — все это имеет центральное значение для достижения результатов. Аналогичным образом, организации гражданского общества играют ключевую роль в оказании получателям помощи поддержки в оценке ее эффективности и результативности, а также оказании им содействия в продвижении мер по совершенствованию национальных программ помощи и работы систем оценки эффективности.

Е. Обеспечение всестороннего учета глобальных целей в стратегиях развития и программах помощи

76. Согласованные на международном уровне цели в области развития¹¹, в том числе цели, сформулированные в Декларации тысячелетия, играют важную роль в деле мобилизации поддержки международного сообщества для решения проблем глобального развития. Одна из ключевых задач Форума по сотрудничеству в целях развития заключается в поощрении достижения согласованных на международном уровне целей в области развития на основе более согласованного и целенаправленного подхода к сотрудничеству в целях развития. Важным показателем этого является степень учета этих целей в стратегиях развития, программах помощи и соответствующих механизмах анализа эффективности и оценки.

77. Процесс подготовки к Форуму по сотрудничеству в целях развития показал, что многие цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, и прежде всего более широкие согласованные на международном уровне цели в области развития, занимают второстепенное, а не центральное место в стратегиях сокращения масштабов нищеты и программах помощи. Ряд согласованных на международном уровне целей даже не фигурирует в стратегических программах, а риторическая приверженность достижению других целей не ведет к принятию практических мер. Это главным образом объясняется тем, что никаких количественных целевых показателей установлено не было или они рассматриваются в качестве дополнения к целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия (на которых в основном и сосредоточено международное внимание).

Многие цели в области развития занимают второстепенное место в стратегиях и программах.

¹¹ См. E/2005/56.

78. Этот процесс также показал, что зачастую на стратегии стран осуществления программ сильное влияние оказывают ожидания основных доноров. На основе обмена таким опытом Форум по сотрудничеству в целях развития мог бы помочь развивающимся странам повысить самостоятельность органов, отвечающих за формирование политики. Многие развивающиеся страны утверждают, что обсуждения на многосторонней основе позволяют более реалистично оценивать актуальные вопросы в отличие от встреч на национальном уровне, когда доноры и получатели помощи находятся в неравноправном положении.

1. Местные стратегии и глобальная повестка дня в области развития

79. В 22 документах о стратегии сокращения масштабов нищеты второго поколения практически все внимание уделяется достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, а не более широким согласованным на международном уровне целям в области развития, хотя направленность документов первого поколения была еще более узкой — в основном здравоохранение и образование. Главные приоритеты в рамках целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, — это начальное образование, здравоохранение, водоснабжение и санитария, а также сокращение масштабов нищеты, обусловленной низким уровнем доходов, и улучшение государственного управления с просчитанными в финансовом отношении планами действий.

В документах о стратегии сокращения масштабов нищеты более широким целям в области развития внимания не уделяется.

80. Другие цели получают гораздо меньше внимания. В документах о стратегии сокращения масштабов нищеты часто упоминаются цели, касающиеся экологической устойчивости, занятости, гендерного равенства, расширения прав и возможностей женщин и более широких обязательств в области государственного управления (демократия и всеобщее участие), но практически никогда не указываются расходы, тогда как цели, касающиеся занятости, борьбы с голодом и социальной интеграции, часто не упоминаются, а разбивка расходов не приводится вовсе; и практически ничего не говорится о целях, касающихся прав человека (включая борьбу с насилием в отношении женщин и обеспечение достойной работы), науки и технологий, неистощительной энергетики, защиты лесов и разнообразия и международных партнерств для достижения цели 8 целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

81. Нередко стратегии затрагивают лишь часть проблемы, и поэтому вероятность достижения в рамках этих стратегий целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, снижается. Большинство обеспеченных финансовыми средствами планов действий по борьбе с нищетой, обусловленной низким уровнем доходов, касается поощрения экономического роста, причем в относительно небольшом числе стратегий заявлено, что необходимо добиваться роста, ориентированного на интересы малоимущих, либо оказывать поддержку уязвимым и обездоленным группам населения, и только в двух документах о стратегии второго поколения установлены четкие цели сократить масштабы неравенства. Большинство обеспеченных финансовыми средствами государственных планов действий касается управления государственными финансами и закупочной деятельностью, децентрализации, верховенства права

(особенно в отношении частной собственности) и программ борьбы с коррупцией. Сельскохозяйственная политика, имеющая актуальное значение в контексте нынешних обсуждений на международном уровне темы цен на продовольствие, как правило, нацелена на повышение темпов отраслевого роста и увеличение экспорта без прямой увязки производства продуктов питания или мер по обеспечению продовольственной безопасности с интересами неимущей части населения. Кроме того, там, где существуют программы занятости, они обычно направлены на расширение занятости, без особого учета понятия достойной работы и рынка труда, как ключевого средства обеспечения того, чтобы рост способствовал увеличению доходов малоимущих слоев населения.

2. Стратегии доноров и глобальная повестка дня в области развития

82. Обзор программ помощи 22 доноров показывает, что практически всегда в их программах цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (а не согласованные на международном уровне цели в области развития), рассматриваются в качестве основы для планирования. Среди них главными приоритетами являются цели, касающиеся образования и здравоохранения, особенно охраны здоровья детей. Сокращение масштабов нищеты, обусловленной низким уровнем доходов, имеет важное значение для всех доноров, растет также актуальность целей, касающихся гендерного равноправия, защиты окружающей среды, обеспечения мира и безопасности и государственного управления. С другой стороны, доноры значительно меньше внимания уделяют согласованным на международном уровне целям в области развития, касающимся занятости, борьбы с голодом, социальной защиты и интеграции и науки и технологии.

В стратегиях доноров согласованные на международном уровне цели в области развития также не учитываются.

83. Кроме того, среди доноров сохраняются принципиальные разногласия в отношении путей достижения некоторых целей. Так, некоторые из них в целях сокращения масштабов нищеты, обусловленной низким уровнем доходов, выступают за поощрение экономического роста, другие — предлагают сосредоточить внимание на вопросе о том, будет ли такой рост отвечать интересам неимущей части населения. Говоря о гендерном равенстве, цели одних доноров ограничиваются образованием, тогда как другие — больше внимания уделяют материнской смертности, охране репродуктивного здоровья и правам человека. Что касается охраны окружающей среды, то ряд доноров — главным образом заинтересован в охране лесов и биоразнообразия, тогда как другие — выводят на первый план вопросы изменения климата. Что касается вопросов государственного управления, то доноры Комитета содействия развитию в целом единодушны в том, что касается важного значения управления государственными финансами и борьбы с коррупцией, хотя некоторые из них подчеркивают необходимость поощрения частного сектора, а другие — расширения представительства неимущих слоев населения и гражданского общества в соответствующих структурах и процессах. Одни доноры весьма повышенное внимание уделяют правам человека и культурному разнообразию, а другие — эти вопросы обычно игнорируют.

Доноры придерживаются различных взглядов на пути достижения целей в области развития.

84. В документах о стратегии сокращения масштабов нищеты и программах помощи редко учитывается международный контекст. В документах о стратегии и национальных докладах о ходе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не всегда содержится оценка влияния помощи, мер по облегчению бремени задолженности, торговли, инвестиций, стратегий в области науки и техники или других системных вопросов государственного управления экономикой на перспективы национального развития. В большинстве заявлений доноров о программах помощи вопросы ее эффективности не увязываются с прогрессом по более широким вопросам, касающимся торговли, задолженности, инвестиций и передачи технологий, и практически ни в одном из них четко не устанавливаются двусторонние цели достижения цели 8 целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, или содержится оценка достигнутого прогресса¹². Между тем в международном сообществе ширится признание того, что, для того чтобы сотрудничество в целях развития оказывало действенную поддержку национальному развитию, необходимо согласовывать действия в рамках всех секторов.

3. Планирование и оценка эффективности деятельности

85. В целом практически все доноры и страны осуществления программ используют цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия (а иногда и согласованные на международном уровне цели в области развития), в качестве нормативных рамок для установления широкомасштабных целей. Многие развивающиеся страны используют также эти цели в качестве рамок планирования, регулирующих распределение ресурсов и определяющих программные приоритеты с учетом национальных условий. Вместе с тем большие объемы помощи не направляются на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и потоки на уровне страны не растут обещанными темпами отчасти по причине необоснованных сомнений в способности развивающихся стран освоить помощь на макроэкономическом или микроэкономическом уровне. В результате развивающиеся страны нередко разрабатывают планы с разверсткой расходов лишь для решения высокоприоритетных задач, являющихся объектом донорского финансирования, снижая тем самым амбициозность планов и объем бюджетов в области развития и подрывая успехи в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Кроме этого, обе стороны недостаточно широко используют эти цели в качестве механизма оценки, и по этой причине большие объемы помощи систематически не оцениваются с точки зрения своего влияния на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

86. Получившие широкое распространение инструменты оценки эффективности деятельности развивающихся стран вместо оценки конкретных результатов деятельности, например в области достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, используются главным образом для оценки качества процессов, институтов и стратегий. В большинстве официаль-

¹² За исключением некоторых стран, входящих в группу доноров «Нордик Плас» (Дания, Финляндия, Ирландия, Нидерланды, Норвегия, Швеция и Соединенное Королевство).

ных оценок документов о стратегии сокращения масштабов нищеты первого поколения редко обсуждался вопрос о включении в эти документы целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, не говоря уже о согласованных на международном уровне целях в области развития, необходимости составления сметы расходов и привязки к среднесрочным рамочным программам расходов или годовым бюджетам, или вопрос о том, почему в документах о стратегии не предусмотрено в качестве цели полное достижение согласованных на международном уровне целей в области развития. Оценки, содержащиеся в документах второго поколения, сталкиваются с теми же вопросами, поскольку обеспечение всестороннего учета глобальных целей в области развития все еще не является ключевым критерием для оценки этих документов.

В основном проводятся оценки эффективности процессов, учреждений и стратегий.

87. В контексте Парижской декларации стратегии развития оцениваются с точки зрения того, являются ли они оперативными, и осуществляются в соответствии с концепцией «управления, ориентированного на достижение результатов в области развития», что оказывает заметное влияние на уровень требований, предъявляемых донорам Комитета содействия развитию в отношении выстраивания своего сотрудничества в соответствии с задачами стратегий. В оценке содержится упоминание практически о всех согласованных на международном уровне целях в области развития в рамках различных отраслевых стратегий и общих целей, однако показатели в основном используются для анализа качества процесса, через посредство которого осуществляется разработка, контроль и оценка стратегий.

Е. Сотрудничество Юг-Юг и трехстороннее сотрудничество в целях развития

88. Значение сотрудничества Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества в целях развития в рамках международного сотрудничества в целях развития возрастает. Аналитическая работа, проделанная для Форума по сотрудничеству в целях развития, была посвящена масштабу, сфере и качеству сотрудничества Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества в целях развития, и прежде всего мнениям 32 стран осуществления программ относительно его значения для процесса развития. Выводы этого анализа, проведенного при поддержке правительств стран Юга, содействовали формированию более полной базы достоверной информации и данных о сотрудничестве в целях развития по линии Юг-Юг¹³.

1. Масштаб и сфера сотрудничества в целях развития по линии Юг-Юг

89. Выводы обследования показывают, что в 2006 году объем сотрудничества в целях развития по линии Юг-Юг достиг приблизительно 12,6 млрд. долл.

¹³ Для целей проведения различий с другими потоками по линии Юг-Юг, которые также растут стремительными темпами, сотрудничество в целях развития, обсуждаемое в настоящей докладе, охватывает лишь те потоки, которые подходят под определение Комитета содействия развитию для официальной помощи в целях развития.

США. В последние годы масштабы этой формы сотрудничества значительно расширились вследствие стремительного экономического развития, наблюдаемого в ряде развивающихся стран, что привело к увеличению предложения финансовых средств и помогло правительствам играть более активную роль в сотрудничестве в целях развития. Из этой общей суммы около 20 процентов приходится на долю многосторонних организаций.

В 2006 году объем сотрудничества по линии Юг-Юг достиг приблизительно 12,6 млрд. долл. США.

90. С точки зрения масштаба и качества поддержка процесса развития по линии сотрудничества Юг-Юг играет сегодня ключевую роль в международной системе предоставления помощи, демонстрируя при этом достаточно сильные стороны этого процесса, а также некоторые недостатки. Следует отметить, что такая поддержка весомо дополняет помощь, поступающую по линии Комитета содействия развитию и многосторонних учреждений.

91. Практически все сотрудничество в целях развития по линии Юг-Юг (около 90 процентов) осуществляется в форме финансирования проектов и технической помощи, и около 10 процентов — в форме поддержки платежного баланса или бюджета. Некоторые доноры планируют перейти в будущем на более широкое использование программного подхода.

Практически все сотрудничество осуществляется в форме финансирования проектов и технической помощи.

92. Программы сотрудничества многих доноров из стран Юга финансируются на совместной основе в рамках двустороннего сотрудничества, когда доноры Комитета содействия развитию финансируют проекты, осуществляемые учреждениями стран Юга. Целью трехстороннего сотрудничества в целях развития является прежде всего техническое сотрудничество, поскольку считается, что доноры обладают специальными знаниями, которые необходимы для удовлетворения потребностей развивающихся стран. Вместе с тем отсутствие информации осложняет задачу количественного определения сумм или проведения развернутого анализа масштаба, сферы или воздействия трехстороннего сотрудничества в целях развития.

93. Доноры по линии сотрудничества в целях развития стран Юга большую часть помощи выделяют странам, с которыми они имеют тесные политические, торговые и инвестиционные связи. Это особенно ярко проявляется на примере соседних регионов и отражает культурные и языковые связи, лучшее понимание потребностей, торговые и инвестиционные возможности и более низкие административные издержки. Такая концентрация присутствия позволяет также донорам из стран Юга уделять повышенное внимание региональным проектам, которые являются приоритетом для многих стран осуществления программ.

2. Характерные черты сотрудничества в целях развития по линии Юг-Юг

94. По оценкам, около двух третей объема помощи по линии стран Юга предоставляется в виде займов и приблизительно одна треть — в виде субсидий. Вместе с тем для большинства стран с низким уровнем дохода эти займы несут незначительный риск увеличения задолженности до неприемлемого уровня,

поскольку они являются льготными в соответствии со стратегиями стран осуществления программ.

Льготное кредитование сотрудничества в целях развития по линии Юг-Юг несет незначительный риск увеличения задолженности до неприемлемого уровня.

95. Страны осуществления программ рассматривают сотрудничество по линии Юг-Юг как отвечающее их приоритетам на относительно сбалансированной основе, дающее значительные финансовые средства на обустройство инфраструктуры (например, энергетика, телекоммуникации и дороги) и производительные сектора, а также социальные сектора. Некоторые доноры предоставляют практически всю помощь через бюджет страны осуществления программы, а практически весь объем помощи других доноров носит внебюджетный характер.

96. Считается, что доноры по линии сотрудничества Юг-Юг гибко реагируют на меняющиеся приоритеты в странах осуществления программ и стихийные бедствия, даже несмотря на то, что они не располагают формальными средствами для покрытия чрезвычайных расходов или фондами, специально предназначенными для преодоления внешних потрясений.

97. Сотрудничество в целях развития по линии Юг-Юг считается относительно предсказуемым, поскольку около трех четвертей его объема распределяется в рамках определенного финансового года, что облегчает налогово-бюджетное планирование. Кроме этого, многие проекты осуществляются более быстрыми темпами, чем проекты, финансируемые из других источников помимо стран Юга, повышая тем самым оперативность их вклада в процесс развития, несмотря на то, что одни доноры менее предсказуемы, чем другие, а некоторые проекты осуществляются с нарушением сроков.

Сотрудничество в целях развития по линии Юг-Юг обеспечивает баланс гибкости и предсказуемости.

98. Одна из причин предсказуемости заключается в том, что в рамках сотрудничества по линии Юг-Юг условия в отношении стратегического курса практически не выдвигаются, что делает его более привлекательным для стран осуществления программ, чем помощь, которая увязана с изменениями стратегического курса. Еще одной причиной предсказуемости такого сотрудничества является то, что оно является относительно необремененным задержками процедурного и административного характера. Это является следствием того, что большинство доноров по линии сотрудничества Юг-Юг используют свои собственные, относительно несложные, процедуры финансового управления и закупочной деятельности и лишь некоторые из них применяют национальные процедуры финансового управления.

Обусловленность в отношении политики практически отсутствует.

99. Сотрудничество в целях развития по линии Юг-Юг в большинстве случаев увязано с закупкой товаров и услуг страны-донора, особенно это касается технического сотрудничества и чрезвычайной помощи, что необязательно означает высокие расходы или низкие стандарты качества, поскольку товары стран Юга зачастую имеют хорошее качество и доступную цену. В частности,

некоторые доноры из арабских стран отдают предпочтение претендентам из стран осуществления программ.

3. Координация и взаимодействие на страновом уровне

100. Помимо контроля за сроками завершения проектов, сотрудничество в целях развития по линии Юг-Юг подвергается относительно поверхностной оценке. Это сокращает потребности в миссиях и исследованиях, снижая тем самым операционные расходы правительств стран осуществления программ, но вместе с тем формирует менее долгосрочную перспективу в отношении устойчивости или означает более широкое воздействие проекта на процесс развития. Это сотрудничество практически не оценивается с точки зрения экологического и социального влияния, особенно это касается инфраструктурных проектов.

101. Большинство доноров, участвующих в сотрудничестве в целях развития по линии Юг-Юг, не принимают участия в формальных инициативах по согласованию деятельности с другими донорами, кроме случаев участия в некоторых региональных и страновых форумах. Интересным исключением является высокая степень согласования процедур между донорами из арабских стран через механизм Арабской координационной группы, члены которой обычно финансируют проекты на совместной основе.

102. В связи с тем, что доноры по линии сотрудничества Юг-Юг отвергают практику выдвижения условий, они практически не участвуют в диалоге по вопросам политики с властями страны осуществления программ на национальном уровне, хотя на более регулярной основе принимают участие в организуемых странами координационных совещаниях доноров (консультативные группы, круглые столы), особенно по вопросам инфраструктуры.

Доноры по линии сотрудничества Юг-Юг практически не участвуют в формальных инициативах по вопросам голосования и диалоге по вопросам политики на национальном уровне.

103. Несмотря на то, что примерно две трети доноров по линии сотрудничества Юг-Юг подписали Парижскую декларацию, их участие в международных инициативах по вопросам повышения эффективности помощи не занимает центрального места и, несмотря на усилия ОЭСР по налаживанию контактов, многие продолжают с недоверием относиться к форуму, на котором доминирующие позиции занимают доноры, и где конкретные параметры сотрудничества по линии Юг-Юг во внимание не принимаются.

IV. Пожелания и рекомендации в отношении стратегического курса

104. На рассмотрение Форума по сотрудничеству в целях развития представлены следующие выводы по вопросам политики и рекомендации, направленные на повышение степени согласованности и эффективности международного сотрудничества в целях развития в интересах достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, включая цели, сформулированные в Декларации тысячелетия.

Согласованность на стратегическом уровне в целях повышения результативности сотрудничества в целях развития

105. Результативность сотрудничества в целях развития была бы значительно выше благодаря осуществлению взаимоподдерживающих стратегий в области торговли, задолженности, инвестиций, технологий, изменения климата, обеспечения продовольственной безопасности и решения системных вопросов. Для достижения этой цели международному сообществу требуется следующее:

а) достижение прогресса на Дохинском раунде переговоров по вопросам развития, увеличение объема помощи в счет облегчения бремени задолженности, меры, обеспечивающие использование поступлений от торговли и инвестиций в интересах бедных слоев населения, ускоренные темпы передачи технологий, меры по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним, глобальная политика по вопросам продовольственной безопасности и коренные реформы в международных организациях;

б) доноры должны готовить годовые доклады о ходе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, с указанием того, каким образом национальные стратегии в различных секторах содействуют согласованному процессу глобального развития;

с) страны осуществления программ должны включать в национальные доклады о ходе достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, анализ того, каким образом международные стратегии оказывают влияние на перспективы процесса развития.

Реалистичные цели и фактические расходы в связи с увеличением объемов помощи

106. Если нынешние тенденции сохранятся, то доноры не выполняют значительную часть своих обязательств по оказанию помощи. Для того чтобы реально увеличить объемы помощи международному сообществу, требуется, чтобы:

а) все развитые страны, которые еще не сделали этого, предприняли конкретные усилия для достижения целевого показателя в объеме 0,7 процента от валового национального дохода в качестве официальной помощи в целях развития, выделяемой развивающимся странам, и в объеме 0,15–0,20 процента для наименее развитых стран;

б) все доноры по линии сотрудничества в целях развития осуществляли перспективное планирование и устанавливали целевые показатели ежегодного увеличения объемов помощи в течение максимального количества лет;

с) проводился пострановой анализ сбоев в использовании средств, имевшихся в прошлом, с тем чтобы лучше понять факторы, препятствующие увеличению объемов помощи и установлению более жесткого контроля за ее эффективным распределением, с целью повысить степень гибкости механизмов планирования и распределения средств;

д) проводился анализ положительного опыта стран в деле увеличения объемов помощи с целью содействовать распространению этого опыта.

Сбалансированный подход к распределению помощи

107. В целях максимального увеличения вклада сотрудничества в целях развития в достижение согласованных на международном уровне целей в области развития путем совершенствования механизма распределения помощи международному сотрудничеству требуется, чтобы:

а) доноры установили конкретные целевые показатели и осуществляли перспективное планирование в отношении ежегодного увеличения объема помощи, особенно предоставляемой самым бедным странам;

б) доноры применяли более сбалансированный подход к распределению помощи во всех странах осуществления программ с учетом многогранных показателей нищеты, справедливого распределения помощи в целях развития, структурной уязвимости к внешним потрясениям и прогресса в области достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, включая транспарентные целевые показатели и государственные механизмы распределения помощи;

с) доноры проводили оценку влияния стратегий распределения помощи на сужение доступа отдельных стран к высококачественной помощи, прежде чем сократить круг основных партнеров и передать странам осуществления программ полномочия на выполнение функций разделения труда доноров на национальном уровне;

д) значительно увеличились объемы помощи для поддержки сельского хозяйства (особенно производства продовольствия и обеспечения продовольственной безопасности), инфраструктуры и торговли;

е) доноры и страны осуществления программ активизировали взаимодействие в интересах увеличения объемов помощи по программам и сокращения количества проектов и объема технической помощи;

ф) глобальный механизм обеспечения эффективности помощи устанавливал четкие целевые показатели в отношении распределения помощи, в значительной мере учитывающие потребности и прогресс на пути достижения согласованных на международном уровне целей в области развития.

Укрепление механизма обеспечения эффективности помощи

108. В целях обеспечения прогресса в деле повышения качества и эффективности помощи в период 2008–2010 годов международному сообществу необходимо:

а) повысить целевые показатели Парижской декларации в отношении обеспечения эффективности помощи путем:

i) установления целевых показателей в отношении необусловленной помощи, например 100 процентов помощи странам с низким уровнем дохода, включая продовольственную помощь и техническую помощь и предоставление полной отчетности донорами Комитета содействия развитию;

ii) оказания поддержки механизмам оценки и анализа стран осуществления программ, принимая меры к тому, чтобы децентрализованные учреждения, парламенты и гражданское общество проводили оценку ре-

результатов, развивали диалог между странами Юга о путях достижения результатов и более широко применяли практику оценки прогресса в рамках «системы управления, ориентированного на достижение конкретных результатов в области развития», с тем чтобы охватить эти более широкие аспекты;

iii) активизации усилий, направленных на поощрение процессов взаимной подотчетности на страновом уровне за счет более четкого определения стандартов передовой практики и наращивания странового потенциала и повышения эффективности руководства;

b) встраивания в механизм обеспечения качества помощи четких практических элементов, в том числе путем:

i) предоставления дополнительной помощи исключительно в рамках льготных финансовых потоков стран, включая наименее развитые страны с высокими рисками достижения неприемлемого уровня задолженности, и разработки единого согласованного определения льготных условий;

ii) выработки четких показателей в отношении многолетней предсказуемости, включая обязательства и прогнозы в отношении выплаты средств не менее чем на три года, производство выплат в начале финансового года стран осуществления программ и меры по повышению «годовой» предсказуемости и сокращению масштабов применения практики выдвижения условий и процедурных барьеров, мешающих выделению средств;

iii) совершенствования международных механизмов преодоления внешних потрясений за счет использования более крупных объемов средств для покрытия чрезвычайных расходов в рамках гибких механизмов реагирования на меняющиеся потребности и увеличения поддержки либо упреждающих мер по защите от потрясений, либо резервных и чрезвычайных фондов в бюджетах стран осуществления программ;

iv) установления четких целевых показателей упорядочения практики выдвижения условий в отношении стратегического курса путем концентрации внимания на важных результатах в области развития, основополагающих международных нормах и стандартах и проблемных вопросах фидуциарного характера, а также применения более гибкого подхода к осуществлению, с тем чтобы обеспечить непрерывность потоков помощи;

v) снятия процедурных условий, которые становятся причиной задержек с выплатой средств, включая финансовые, процедурные и аналитические предварительные условия, и ограничения использования стимулов, которые приводят к диспропорциям в приоритетах страны осуществления программ;

vi) размещения в открытом доступе информации о всех соглашениях, стратегиях и руководящих принципах, касающихся сотрудничества в целях развития, чтобы парламент и гражданское общество имели возможность проводить их экспертизу;

vii) обеспечения включения вопросов общего характера в стратегии страны осуществления программ вместе с целями и планами действий, с

тем чтобы доноры выделяли полный объем финансирования и имели возможность контролировать и оценивать результаты.

Страновой потенциал в области координации и управления при оказании помощи

109. В целях повышения ответственности страны осуществления программ за процессы координации и управления при оказании помощи международному сообществу необходимо, чтобы:

- а) страны осуществления программ разработали программы помощи с годовыми целевыми показателями, которые будут корректироваться отдельными донорами, усовершенствовали системы распределения помощи и реализовали стратегии на основе переговоров с донорами;
- б) доноры расширили масштабы поддержки в целях укрепления странового потенциала в области анализа эффективности помощи, политики, стратегий, переговоров и оценки результатов;
- с) поддержка в деле создания потенциала, помимо основных министерств, предоставлялась и другим центральным и децентрализованным государственным учреждениям, парламентам и независимым аудиторским агентствам, а также организациям гражданского общества;
- д) на глобальном уровне широко освещалась практика, стратегии и процедуры, применяемые донорами, с тем чтобы расширить возможности стран осуществления программ по разработке стратегий и ведению переговоров по вопросам согласования целей;
- е) совместная оценка качества страновых стратегий в области развития и систем управления государственными финансами, закупочной деятельностью и управления, ориентированного на достижение результатов в области развития проводилась таким образом, чтобы добиться повышения ответственности за внесение коррективов в государственную стратегию.

Приведение целей сотрудничества в области развития в соответствии с глобальными целями в области развития

110. Для приведения целей сотрудничества в области развития в более тесное соответствие с согласованными на международном уровне целями в области развития, включая цели, сформулированные в Декларации тысячелетия, международному сообществу необходимо, чтобы:

- а) под национальным руководством больше внимания уделялось обеспечению всестороннего учета в документах о стратегии сокращения масштабов нищеты и программах помощи более широких согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе целей, сформулированных в Декларации тысячелетия, и прежде всего целей, касающихся занятости, борьбы с голодом, социальной интеграции, прав человека, науки и технологии, неистощительной энергетики, защиты лесов и биоразнообразия. В отдельных случаях это потребует уточнения согласованных на международном уровне целей в области развития и принятия мер, необходимых для их достижения;
- б) страны осуществления программ рассмотрели вопрос о подготовке обеспеченных финансовыми средствами планов действий по достижению ши-

рокого круга глобальных целей в области развития, с тем чтобы облегчить усилия по устранению барьеров, стоящих на пути прогресса и мешающих принятию соответствующих обязательств в отношении представления помощи;

c) документы стратегии сокращения масштабов нищеты и программы помощи были приведены в соответствие с масштабами и амбициозностью целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, при одновременном поощрении мер по адаптации к приоритетам отдельных стран;

d) доноры Комитета содействия развитию на более систематической основе использовали согласованные на международном уровне цели в области развития в качестве рамок планирования, ориентированного на достижение результатов, а страны осуществления программ и доноры на более систематической основе проводили оценку влияния помощи на усилия по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия;

e) международные инструменты и процессы для оценки эффективности национальных стратегий развития уделяли повышенное внимание планированию и результатам деятельности;

f) Организация Объединенных Наций на периодической основе проводила оценку того, учитываются ли в стратегиях развития и программах помощи на этапах разработки и осуществления конкретные мероприятия, направленные на достижение согласованных на международном уровне целей в области развития.

Система сотрудничества в целях развития

111. В целях отражения и развития разнообразия международной системы предоставления помощи международному сообществу необходимо:

a) придерживаться согласованного на международном уровне определения того, что представляет собой помощь, включая льготные условия финансирования;

b) на регулярной основе проводить оценку объема «многосторонне-двусторонней» помощи, ее основных целей, а также ее эффективности в качестве основной многосторонней помощи в деле достижения заявленных результатов в области развития;

c) проводить периодический анализ мероприятий по оказанию чрезвычайной помощи и помощи, предоставляемой через организации гражданского общества стран Севера и Юга;

d) оценивать тенденции, касающиеся масштаба, объема и качества различных форм сотрудничества в целях развития, при всестороннем учете уникального характера различных участников. Что касается сотрудничества по линии Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества в целях развития, то дальнейший анализ мог бы:

i) охватывать всех значительных двусторонних и многосторонних доноров по линии Юг-Юг;

ii) оценить передовую практику в таких областях, как техническое и региональное сотрудничество, инфраструктура, а также институциональные и

правовые механизмы эффективного управления программами сотрудничества в целях развития;

е) поощрять доноров по линии сотрудничества в целях развития по линии Юг-Юг к представлению более полных данных на добровольной основе. Это может включать техническую поддержку правительствам стран Юга и усиление координации деятельности между заинтересованными учреждениями в целях достижения договоренности относительно определений, а также порядка сбора и обработки информации;

ф) обобщать опыт различных участников мероприятий по расширению масштабов деятельности в целях применения согласованных на более широкой основе общих практических методов и стандартов, чтобы страны осуществления программ могли наиболее эффективным образом использовать имеющуюся помощь, в том числе путем повышения роли доноров по линии сотрудничества в целях развития по линии Юг-Юг в международных дискуссиях;

г) формировать базу более достоверных данных о трехстороннем сотрудничестве. Доноры Комитета содействия развитию должны представлять информацию о процентной доли контрактов о предоставлении помощи, реализованных не входящими в состав этого Комитета учреждениями и учреждениями стран Юга, а также о масштабах совместного финансирования Комитетом содействия развитию или многосторонними организациями их деятельности.

Будущая роль Форума по сотрудничеству в целях развития

112. Форум по сотрудничеству в целях развития может внести важный вклад в повышение степени согласованности и объективности сотрудничества в целях развития путем:

а) проведения независимого анализа и предоставления возможностей для обмена опытом путем концентрации внимания, среди прочего, на следующем:

i) проблемах и препятствиях, мешающих осуществлению национальных стратегий развития и программ помощи и работе механизмов распределения, с тем чтобы успешно содействовать достижению результатов в области устойчивого развития;

ii) масштабе, объеме и эффективности помощи, предоставляемой донорами, не являющимися членами Комитета содействия развитию, в том числе по линии сотрудничества Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества в целях развития;

iii) прогрессе в деле повышения качества и эффективности помощи, в том числе взаимной подотчетности на глобальном и страновом уровнях;

iv) обобщенном опыте управления и координации при применении новых процедур предоставления помощи, включая страны, которые обладают обширным опытом в области оказания прямой бюджетной поддержки;

б) проведения независимого анализа последствий новых вопросов, таких, как согласованность стратегий, изменение климата и обеспечение продовольственной безопасности в рамках сотрудничества в целях развития;

c) повышения роли стран осуществления программ, доноров по линии сотрудничества в целях развития, не являющихся членами Комитета содействия развитию, и других заинтересованных сторон, как-то парламентариев и организаций гражданского общества, за счет оказания поддержки всестороннему глобальному диалогу по ключевым вопросам сотрудничества в целях развития;

d) организации и проведения в 2010 году своего заседания, посвященного участию в важных мероприятиях по разработке более всеобъемлющей основы для эффективного сотрудничества в целях развития с учетом проблем, вызывающих обеспокоенность заинтересованных сторон.
