

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
10 June 2010
Russian
Original: English

Основная сессия 2010 года

Нью-Йорк, 28 июня — 23 июля 2010 года

Пункт 2(b) предварительной повестки дня*

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

Настоящий доклад представляется для рассмотрения на Форуме по сотрудничеству в целях развития в соответствии с резолюцией 61/16 Генеральной Ассамблеи.

Со времени проведения последнего Форума по сотрудничеству в целях развития мировая экономическая конъюнктура претерпела кардинальные изменения в связи с глубоким финансово-экономическим кризисом, усугублением проблемы отсутствия продовольственной безопасности, колебаниями цен на нефть и изменением климата. В результате этого важнейшие успехи в области развития, достигнутые за последнее десятилетие или более продолжительный период, начинают сводиться на нет. В таких обстоятельствах эффективное сотрудничество в целях развития приобретает еще более важное значение.

В настоящем докладе кратко описывается прогресс в осуществлении определенных аспектов деятельности в рамках глобального партнерства в целях развития и обсуждаются вопросы, связанные с согласованностью стратегий как в развитых, так и в развивающихся странах. В нем также рассматриваются тенденции, связанные с выполнением обязательств в отношении объема помощи, последствия недавних мировых кризисов, практика распределения помощи, базовые принципы обеспечения эффективности помощи, взаимная подотчетность в контексте сотрудничества в целях развития и роль сотрудничества Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества. Доклад завершается рядом выводов и рекомендаций, направленных на укрепление сотрудничества в целях развития.

* E/2010/100.



В докладе особо отмечается необходимость обеспечения ответственности самих стран за национальные планы развития, а также транспарентных, равноправных и ответственных отношений партнерства, строящихся на доверии между странами осуществления программ и оказывающими помощь странами, как ключевых факторов повышения отдачи от сотрудничества в целях развития на местах. В нем подчеркивается важность привлечения всех заинтересованных сторон, включая организации гражданского общества, частный сектор, парламентариев, различные фонды и местные органы власти, к усилиям по повышению эффективности сотрудничества в целях развития.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	4
II. Глобальное партнерство в целях развития: неравномерный прогресс	5
III. Согласование стратегий для повышения отдачи от сотрудничества в целях развития	9
IV. Последние тенденции в области международного сотрудничества в целях развития	13
A. Количественные аспекты помощи: продолжение диверсификации на фоне необходимости увеличения объема	13
B. Последствия кризисов: рост потребностей, некоторое увеличение объема финансирования, уменьшение объема помощи	14
C. Финансирование деятельности, связанной с изменением климата: срочная необходимость создания инновационных механизмов дополнительного финансирования мер по достижению согласованных на международном уровне целей в области развития	16
D. Распределение помощи и прогресс в достижении целей в области развития, согласованных на международном уровне	17
E. Укрепление базы для повышения качества и эффективности помощи	22
F. Взаимная подотчетность и транспарентность в вопросах сотрудничества в целях развития	28
G. Сотрудничество по линии Юг-Юг и трехстороннее сотрудничество в целях развития	36
V. Пожелания и рекомендации в отношении политики	41

I. Введение

1. На Всемирном саммите 2005 года мировые лидеры постановили, что Экономическому и Социальному Совету следует проводить раз в два года форум высокого уровня по вопросам сотрудничества в целях развития для обзора тенденций и прогресса в области международного сотрудничества в целях развития, содействия повышению согласованности мероприятий в целях развития, осуществляемых различными партнерами по процессу развития, и укрепления связей между нормотворческими и оперативными аспектами деятельности Организации Объединенных Наций.

2. Форум по сотрудничеству в целях развития был также уполномочен выявлять недостатки и препятствия в области международного сотрудничества в целях развития и выносить рекомендации относительно практических мер и вариантов стратегий. В ходе цикла 2007/08 года Форум стал одним из ключевых механизмов для проведения всеохватного глобального диалога и обзора политики в вопросах сотрудничества в целях развития, что было признано в итоговом документе Международной конференции по последующей деятельности в области финансирования развития для обзора хода осуществления Монтеррейского консенсуса (Доха, 2 декабря 2008 года).

3. Подготовка к проведению Форума по сотрудничеству в целях развития в 2010 году предусматривала проведение анализа общих тенденций в области сотрудничества в целях развития, в первую очередь последствий недавних кризисов и вопросов финансирования деятельности, связанной с изменением климата, вопросов выделения помощи для достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, а также вопросов эффективности помощи. В ходе подготовки внимание было также уделено ряду вопросов, приоритетных с точки зрения повышения результативности сотрудничества в целях развития, т.е. его согласованности с другими стратегиями развития, подотчетности и транспарентности в его контексте, а также изменениям в области сотрудничества по линии Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества.

4. Обсуждение настоящего доклада на Форуме 2010 года призвано способствовать разработке перспективных новаторских рекомендаций для рассмотрения на пленарном заседании высокого уровня Генеральной Ассамблеи, посвященном целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, которое состоится в сентябре 2010 года. Эти рекомендации должны также внести вклад в работу четвертого Форума высокого уровня по повышению эффективности помощи, который состоится в 2011 году в Сеуле.

II. Глобальное партнерство в целях развития: неравномерный прогресс¹

Без достижения прогресса по всем направлениям сотрудничество в целях развития может приносить лишь ограниченную отдачу.

5. Со времени проведения последнего Форума по сотрудничеству в целях развития мировая экономическая конъюнктура претерпела кардинальные изменения в связи с самым тяжелым со времени Великой депрессии финансово-экономическим кризисом, усугублением проблемы отсутствия продовольственной безопасности, колебаниями цен на нефть и изменением климата. В 2009 году общемировой объем валового внутреннего продукта сократился на 2 процента, и его восстановление в 2010 году будет неустойчивым. Обеспечивавшийся ранее рост не всегда приводил к сокращению масштабов нищеты, вследствие чего значительное число стран все еще не приблизились к достижению согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия. В результате кризиса более 60 миллионов человек были ввергнуты в нищету и более 100 миллионов человек столкнулись с проблемой голода, что еще более отдалило перспективы достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Кризис также привел к сокращению объема потоков частного капитала, вновь продемонстрировав их неустойчивость и необходимость расширения их вклада в развитие. Несмотря на прогресс в осуществлении определенных аспектов деятельности в рамках глобального партнерства в целях развития, в большинстве областей ожидания не оправдываются, что в первую очередь заметно в странах Африки к югу от Сахары и наименее развитых странах. В таких обстоятельствах сотрудничество в целях развития приобретает еще более важное значение, но в отсутствие прогресса по всем направлениям и во всех аспектах деятельности по достижению согласованных на международном уровне целей в области развития, включая сформулированные в Декларации тысячелетия, такое сотрудничество будет приносить лишь ограниченную отдачу.

Потоки частного капитала неустойчивы, и необходимы дополнительные усилия для расширения их вклада в развитие.

6. Приток частного капитала будет играть существенно важную роль в плане содействия достижению согласованных на международном уровне целей в области развития к 2015 году во многих странах. Вместе с тем он носит ярко выраженный проциклический характер и резко сокращается в периоды внешних потрясений. Возможно, странам было бы целесообразно продолжить изучение таких мер по снижению этой чрезмерной неустойчивости, как создание надлежащих механизмов контроля за движением капитала и финансовое регулирование и надзор, особенно в отношении краткосрочных потоков капитала.

7. Согласно оценкам, общемировой объем прямых иностранных инвестиций снизился с 1,7 трлн. долл. США в 2008 году до менее 1 трлн. долл. США в 2009 году, и ожидается, что в 2010 году темпы его роста будут низкими. Вклад прямых иностранных инвестиций в развитие не менее важен, чем их объем.

¹ Более полный анализ вопросов глобального партнерства в целях развития см. в Докладе Целевой группы по оценке прогресса в достижении целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, за 2010 год.

Существуют убедительные свидетельства того, что эти инвестиции все чаще достигают наиболее бедных стран. Хотя основной объем прямых иностранных инвестиций в таких странах по-прежнему сконцентрирован в добывающих отраслях, они становятся все более диверсифицированными и начинают размещаться и в других секторах. Вместе с тем во многих случаях прямые иностранные инвестиции не достигают самых бедных районов стран вследствие неразвитости инфраструктуры, и практически отсутствуют свидетельства того, что приток инвестиций в эти страны способствует значительному повышению квалификации или передаче технологий, либо приводит к укреплению связей с местной промышленностью. Основная часть прибыли по-прежнему репатрируется, и многие инвесторы пользуются освобождением от налогов. Необходимо проделать гораздо большую работу для того, чтобы расширить вклад прямых иностранных инвестиций в развитие, в частности на основе осуществления многосторонних соглашений об обмене налоговой информацией и установления для транснациональных корпораций требования отчитываться о своей прибыли по странам, чтобы налоговые поступления от инвестиций можно было использовать для финансирования важнейших расходов на цели развития.

Снижение стоимости услуг по отправке денежных переводов и выпуск облигаций для диаспоры могли бы направить средства по линии денежных переводов на осуществление деятельности по достижению целей в области развития, согласованных на международном уровне.

8. Во многих странах денежные переводы мигрантов составляют значительную часть валового внутреннего продукта (ВВП) и являются важнейшим подспорьем в доходах для многих бедных домохозяйств. С начала 1990-х годов их объем вырос в четыре раза, а во время мирового кризиса снизился менее резко, чем объем других финансовых потоков. Такие меры, как проведение большего количества этих переводов через банковские системы стран осуществления программ, снижение стоимости услуг по переводу средств и использование средств по линии денежных переводов для целей государственных инвестиций за счет выпуска «облигаций для диаспоры», могли бы значительно увеличить вклад денежных переводов в развитие.

Торговля восстанавливается после кризиса, однако прогресс на посвященном вопросам развития раунде торговых переговоров отсутствует.

9. Мировой кризис вызвал сокращение объема мировой торговли на 13 процентов, что стало самым значительным сокращением со времен Второй мировой войны и сопровождалось принятием ряда протекционистских мер, хотя и не слишком жестких. Хотя ожидается, что в 2010 году темпы роста объема торговли составят 7,6 процента, сохраняющаяся безработица может способствовать усилению протекционистского давления. Торговля между развивающимися странами восстанавливается еще быстрее, и, как ожидается, ее объем продолжит расти.

10. Хотя в беднейших странах торговля остается одним из ключевых факторов роста, масштабы ее вклада в содействие обеспечению устойчивого развития человеческого потенциала зависят от регулирующих ее правил и способности стран стимулировать при помощи торговли экономический рост и создание рабочих мест. Чтобы помочь странам максимально использовать свои торговые

возможности и содействовать увеличению объема средств, вкладываемых в осуществление деятельности по достижению целей в области развития, согласованных на международном уровне, крайне необходимо скорейшее и успешное завершение Дохинского раунда переговоров с принятием в полной мере отвечающих интересам развития и интересам бедных стран решений, касающихся доступа к рынкам сельскохозяйственной и несельскохозяйственной продукции, а также торговли услугами. Особенно важным будет обеспечение доступа к рынкам для экспортеров сельскохозяйственной продукции, требующее отказа развитых стран от субсидирования сельского хозяйства и реализации инициатив по наращиванию торгового потенциала стран осуществления программ на основе развития инфраструктуры и производственных мощностей, в том числе на основе поддержки по линии Инициативы «Помощь в торговле».

Объем помощи в целях облегчения долгового бремени резко сокращается, и необходимо срочно создать тот или иной механизм урегулирования проблемы задолженности.

11. В период 2007–2009 годов в связи с уменьшением активности в рамках Инициативы в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью и Инициативы по облегчению бремени задолженности на многосторонней основе, а также в связи с прекращением действия особого пакета мер для Ирака и Нигерии, было отмечено резкое сокращение объема помощи, предоставляемой в целях облегчения бремени задолженности. Эти инициативы помогли ряду беднейших и имеющих наиболее крупную задолженность стран мира мобилизовать ресурсы для инвестиций в деятельность по борьбе с нищетой и обеспечению развития. Вместе с тем значительная часть финансовых средств, предназначенных для облегчения долгового бремени, выделялась не в дополнение к оказываемой помощи, а отражала бухгалтерскую проводку средств по счетам учреждений-кредиторов в целях погашения задолженности.

12. Мировой финансово-экономический кризис способствовал росту бремени задолженности большинства развитых и развивающихся стран, частично сводя на нет прогресс, достигнутый после выдвижения Расширенной инициативы в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью и проведения Саммита тысячелетия. Существенно вырос риск возникновения неприемлемо высокой задолженности для стран с низким уровнем дохода, а во многих странах осуществления программ расходы на обслуживание долга сохраняются на недопустимо высоком уровне, не позволяя правительствам увеличивать инвестиции в осуществление деятельности по достижению целей в области развития, согласованных на международном уровне. В частности, недостаточное внимание, в том числе и в рамках Расширенной инициативы в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью, уделялось долговому бремени стран со средним уровнем дохода и небольших и уязвимых в экономическом отношении стран, а также задолженности частного сектора и внутренним долгам. Для сокращения задолженности других стран до приемлемого уровня и содействия экономическому оживлению потребуются дополнительные меры по облегчению бремени задолженности. Эти меры могли бы предусматривать установление моратория на выплаты в счет обслуживания задолженности без начисления каких-либо процентов для всех развивающихся стран, имеющих не только крупную, но и умеренную по размеру задолженность, чтобы высвободить дополнительные средства для инвестиций в осуществление деятельности по дос-

тижению целей в области развития, согласованных на международном уровне. Следует также приложить усилия по дальнейшему расширению Инициативы в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью, с тем чтобы распространить ее на все страны с низким уровнем дохода и уязвимые страны с уровнем дохода ниже среднего.

13. В связи с опасениями того, что глобальная рецессия приведет к новому витку роста задолженности стран до неприемлемо высоких уровней, еще более безотлагательным становится достижение той или иной международной договоренности относительно справедливой и транспарентной процедуры урегулирования проблемы задолженности, в идеале — под эгидой Организации Объединенных Наций, что сделало бы эту процедуру легитимной и надежной. Такой механизм предусматривал бы реструктуризацию суверенной задолженности, которая не может быть погашена, на справедливой, предсказуемой и упорядоченной основе, тем самым снижая издержки для кредиторов, обеспечивая распределение этого бремени между ними и уменьшая вероятность того, что экономический кризис и сокращение расходов губительно отразятся на перспективах развития стран-должников.

Неотложная необходимость обеспечения финансового регулирования, ориентированного на развитие.

14. В связи с кризисом еще более срочной стала задача обеспечения надлежащего регулирования международных финансовых рынков. Продолжающаяся разработка сложных глобализированных финансовых инструментов усугубляет риски в мировой экономике и требует проведения реформ для совершенствования базы нормативного регулирования и надзора, национальных и международных финансовых стандартов, а также системы налогообложения финансовых учреждений и финансовых операций. В частности, развивающиеся страны по-прежнему обладают очень ограниченными возможностями влиять на разработку норм международного финансового регулирования, которые вследствие этого по-прежнему недостаточно учитывают их потребности и потенциал, не говоря уже об их чаяниях в области развития. Существенно важно увеличить представленность развивающихся стран, особенно стран с низким уровнем дохода, в таких занимающихся установлением стандартов регулирующих органах, как Совет по финансовой стабильности, чтобы повысить легитимность и эффективность подобных органов.

Необходимо усиление роли и расширение участия.

15. За время, прошедшее после предыдущего Форума по сотрудничеству в целях развития, был достигнут прогресс в отношении международной финансовой архитектуры, включая усиление роли и расширение участия ряда развивающихся стран в международных процессах принятия решений и установление норм в финансовой сфере. В этом контексте с учетом растущего экономического значения крупных стран с формирующейся рыночной экономикой было осуществлено постепенное перераспределение полномочий по принятию решений, касающихся международной финансовой системы, и проведена реформа системы голосования в Международном валютном фонде (МВФ) и Всемирном банке. Чрезвычайно важно обеспечить, чтобы изменение системы голосования в бреттон-вудских учреждениях стало более существенным для отражения изменений в соотношении сил в мировой экономике. Также чрезвычай-

чайно важно усилить законную ведущую роль Организации Объединенных Наций в проведении глобальных экономических дискуссий. Такие реформы, особенно если они приведут к более сбалансированному глобальному регулированию сотрудничества в целях развития, смогут коренным образом улучшить перспективы достижения сформулированной в Декларации тысячелетия цели в области развития 8 и согласованных на международном уровне целей в области развития в целом, а также перспективы преодоления кризисов.

III. Согласование стратегий для повышения отдачи от сотрудничества в целях развития

16. Для достижения результатов одного лишь сотрудничества в целях развития недостаточно. Его необходимо подкреплять разноплановыми, но взаимосогласующимися стратегиями как развитых, так и развивающихся стран, ориентированными на содействие решению приоритетных национальных задач в области развития и достижение согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия. Под повышением согласованности стратегий в интересах развития понимается обеспечение того, чтобы все стратегии формулировались прежде всего исходя из целей в области развития и отказа от таких стратегий, которые подрывают усилия по их достижению. Чтобы стратегии, не связанные с оказанием помощи, способствовали развитию, необходим прогресс по двум направлениям. Развитым странам необходимо обеспечивать, чтобы все их стратегии способствовали движению вперед по пути к достижению согласованных на международном уровне целей в области развития. Развивающимся странам необходимо эффективнее решать проблемы, не связанные с помощью, разрабатывая соответствующие комплексные стратегии и укрепляя учреждения, обеспечивающие их осуществление.

17. Для стран, оказывающих помощь в целях развития, и для стран, получающих такую помощь, концепция согласованности стратегий охватывает четыре аспекта: согласованность стратегий сотрудничества в целях развития с другими стратегиями каждой оказывающей или получающей помощь страны (общегосударственный подход); согласованность в рамках программ сотрудничества в целях развития нескольких доноров; согласованность стратегий в отношении помощи и стратегий в других сферах между всеми странами, оказывающими и получающими помощь; и согласованность (или увязанность) стратегий стран, оказывающих помощь, и стратегий в области развития стран осуществления программ. В настоящем докладе основное внимание уделяется первому аспекту — общегосударственному подходу — и рассматриваются как страны, оказывающие помощь, так и страны осуществления программ.

Страны, оказывающие помощь: неравномерность прогресса отражает недостаточную политическую волю и свидетельствует об ограниченности фактических данных.

18. В своих стратегиях в области развития страны-доноры уделяют основное внимание официальной помощи в целях развития (ОПР) и не учитывают важные последствия стратегий в других областях, в частности стратегий, связанных с торговлей, окружающей средой, изменением климата, безопасностью,

сельским хозяйством, рыболовством, социальными аспектами глобализации, занятостью и достойной работой, миграцией, научными исследованиями и инновациями, информационным обществом, транспортом и энергетикой, международными финансами и инвестициями. Они также не учитывают политику многосторонних учреждений. Весь этот широкий круг различных стратегий определяется разными повестками дня, приоритетами, бюрократическими процедурами, концепциями процесса развития, а также разными группами действующих лиц, взгляды, приоритеты, временные горизонты и интересы которых могут не совпадать.

19. Тем не менее страны-доноры начинают принимать меры по повышению согласованности. В 2005 году в рамках Европейского союза было принято решение перейти к использованию новых базовых принципов обеспечения согласованности политики в интересах развития, предусматривающих принятие мер по пяти направлениям, и с того времени ведется работа по укреплению соответствующих процедур, инструментов и механизмов, в результате которой в по крайней мере 12 государствах-членах было принято или подтверждено законодательство, закрепляющее их приверженность согласованию политики в интересах развития. Несмотря на это, каждое государство-член самостоятельно определяет приоритеты, устанавливает цели и выбирает механизмы (законодательство, институциональные структуры и инструменты оценки) для обеспечения согласованности проводимой политики.

20. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) провела трехэтапную оценку достигнутого прогресса. В то время как одни члены Комитета содействия развитию ОЭСР (в первую очередь государства — члены Европейского союза) установили соответствующие цели и определили степень их приоритетности в контексте соответствующих программных заявлений, а несколько государств отвели согласованию политики в интересах развития центральное место в своем общегосударственном подходе к развитию, другие еще не взяли на себя каких-либо стратегических обязательств. В большинстве государств — членов Комитета содействия развитию, выступивших с программными заявлениями, существуют неофициальные механизмы координации политики и устранения противоречий или нестыковок. Систематический анализ законопроектов на предмет последствий их принятия для развития практикуется лишь в нескольких государствах, а специальный орган по обеспечению согласованности политики существует только в одном. В пяти государствах — членах Европейского союза имеются системы для контроля, анализа и представления отчетов парламенту и широкой общественности, в то время как в большинстве государств — членов Комитета содействия развитию таких систем нет.

21. Прогресс, достигнутый государствами — членами Комитета содействия развитию в отношении обеспечения согласованности политики в интересах развития, был неравномерным, поскольку развитие не фигурирует в числе приоритетов их стратегических программ действий. Кроме того, необходимы более систематизированные фактологические данные о преимуществах согласованности и сопряженных с ее отсутствием издержках. Во взаимодействии с организациями, базирующимися в развивающихся странах, необходимо собирать более качественный фактический материал, включающий описание влияния внешних факторов на процесс развития. Обеспечить уделение более приоритетного внимания согласованности политики в интересах развития можно было

бы также за счет совершенствования ведущейся в оказывающих помощь странах аналитической работы по конкретным стратегическим вопросам, связанным, например, с миграцией, торговлей или изменением климата. Более систематическое политическое взаимодействие также будет иметь чрезвычайно важное значение для того, чтобы убедить заинтересованные стороны в преимуществах согласованности, изменить политические взгляды и обеспечить прогресс.

Страны осуществления программ: необходимость ускорить начало принятия мер по обеспечению развития на основе, выходящей за рамки стратегий в отношении помощи.

22. Странам осуществления программ необходимо обеспечивать не только согласованность своих стратегий, но и совместное участие всех государственных министерств и ведомств в разработке стратегий, носящих комплексный характер. Практически во всех таких странах не имеется четких согласованных стратегий, не связанных с получением помощи. Например, ими не была четко определена та роль, которую они предполагают отводить различным видам финансирования развития из внешних и внутренних источников в содействии реализации стратегических планов национального развития. Вследствие этого у них отсутствуют и четко структурированные механизмы координации или требования в отношении контроля и отчетности, увязанные с положениями программных заявлений. Эти пробелы отчасти объясняются отсутствием надлежащего потенциала, практики документирования передового опыта и национальных координационных механизмов.

23. Применительно к странам осуществления программ концепция согласованности охватывает два комплекса вопросов. Во-первых, она означает последовательный подход ко всему спектру проблематики, по которой они взаимодействуют с внешними заинтересованными сторонами и которая затрагивает все партнерские отношения в контексте сформулированной в Декларации тысячелетия цели в области развития 8. Сюда относятся как минимум вопросы, связанные с торговлей, сельским хозяйством, прямыми иностранными инвестициями, другими источниками финансирования и задолженностью, региональной интеграцией и глобализацией, миграцией и денежными переводами, изменением климата и окружающей средой, а также с передачей технологий. Примерами ключевых стратегий в данном случае могут являться отказ от предоставления налоговых льгот инвесторам и осуществляющим сотрудничество в целях развития сторонам во всех случаях, когда это возможно, с тем чтобы максимально увеличить налоговые поступления, используемые для деятельности в области развития, и уменьшить зависимость от сотрудничества в целях развития при финансировании бюджета. Осуществлению таких стратегий способствовало бы наличие того или иного международного рамочного соглашения о сотрудничестве в налоговых вопросах.

24. Во-вторых, она означает обеспечение согласованности всех аспектов их стратегий в отношении взаимодействия с внешними сторонами и их воздействия на развитие с приоритетными задачами стратегических планов национального развития. Например, торговая и инвестиционная политика должны отвечать интересам малоимущих слоев населения и предусматривать в первую очередь создание дополнительных рабочих мест и источников средств к существованию для наиболее бедных домохозяйств и регионов (особенно для жен-

щин–фермеров и женщин–предпринимателей). Точно так же политику в отношении развития финансового сектора можно было бы ориентировать на мобилизацию и инвестирование внутренних сбережений, увеличение объема иностранных инвестиций и укрепление связей с мировыми рынками, а инвестиционную политику — на увеличение объема вложений в повышение эффективности энергопотребления для повышения конкурентоспособности экспортной продукции.

Необходимость большей скоординированности помощи для уменьшения зависимости от нее.

25. Страны осуществления программ и другие заинтересованные стороны также выражают обеспокоенность в связи с двумя другими аспектами согласования стратегий, непосредственно связанными с результативностью сотрудничества в целях развития, особо отмечая необходимость обеспечения того, что можно было бы определить как «скоординированность помощи». Во-первых, несогласованность стратегий оказывающих помощь сторон может уменьшать отдачу от сотрудничества в целях развития в плане содействия росту и устойчивому развитию. Для увеличения такой отдачи необходимо, чтобы оказывающие помощь стороны активно проводили в жизнь такие стратегии, которые повышали бы эффективность их помощи.

26. Во-вторых, необходимо определить показатели и оптимальные методы осуществления сотрудничества в целях развития, призванные содействовать расширению использования других форм финансирования развития, то есть определить способы уменьшения зависимости от предоставляемой помощи в долгосрочной перспективе за счет сотрудничества в целях развития. Сотрудничество в целях развития быстро становится во все большей мере ориентированным на содействие расширению торговли («помощь в торговле» — укрепление торгового потенциала и соответствующей инфраструктуры), увеличению объема иностранных и внутренних частных инвестиций (путем изменения инвестиционного климата, создания соответствующей инфраструктуры и участия в финансировании проектов частного сектора), реформированию финансового сектора, росту внутренних сбережений и инвестиций, мобилизации доходов или повышению эффективности управления государственными финансами и государственных расходов. Вместе с тем никаких авторитетных исследований, посвященных оптимальной практике в этих областях, не проводилось.

27. В идеале для обеспечения согласованности политики потребовалось бы, чтобы каждая страна осуществления программ разработала согласованную не связанную с помощью стратегию достижения сформулированной в Декларации тысячелетия цели в области развития 8, чтобы оказывающие помощь стороны одобрили эту стратегию и чтобы обе группы согласовали и утвердили меры и показатели для осуществления этой стратегии, контроль за ходом реализации которой мог бы быть поставлен на годовую основу. В ряде стран осуществления программ, включая Вьетнам и Уганду, такой процесс начинается. Форум по сотрудничеству в целях развития продолжит оценку этих процессов для определения оптимальной практики в отношении не связанных с помощью стратегий по всем аспектам сотрудничества.

IV. Последние тенденции в области международного сотрудничества в целях развития

А. Количественные аспекты помощи: продолжение диверсификации на фоне необходимости увеличения объема

28. Согласно оценкам, по состоянию на конец 2009 года объем помощи в рамках международного сотрудничества в целях развития в широком смысле превысил 170 млрд. долл. США. Если говорить об общей сумме (см. диаграммы I и II), то доля двусторонней помощи, оказываемой членами Комитета содействия развитию ОЭСР, продолжала снижаться (с 51 процента в 2006 году до 45 процентов в 2008 году), а доля их помощи, оказываемой на многосторонней основе, не изменилась. Было отмечено продолжение роста удельного веса помощи (до 10,5 процента) в рамках сотрудничества с не являющимися членами Комитета содействия развитию странами (включая сотрудничество Юг-Юг) и помощи со стороны международных фондов и частных благотворительных организаций (до 17 процентов).

Диаграмма I
Помощь в рамках международного сотрудничества в целях развития, 2006 год



Диаграмма II
Помощь в рамках международного сотрудничества в целях развития, 2008 год



29. Объем потоков помощи в рамках сотрудничества в целях развития существенно увеличился после 2005 года, в то время как в период 2006–2008 годов помощь со стороны членов Комитета содействия развитию выросла на 20 процентов, помощь в контексте сотрудничества Юг-Юг увеличилась на 63 процента, а помощь из частных источников — по меньшей мере на 62 процента.

30. В реальном выражении объем ОПР доноров из числа членов Комитета содействия развитию в 2009 году был ниже ее объема в 2005 году. Вероятно, что для выполнения принятых в 2005 году донорами из числа членов Комитета содействия развитию обязательств выделять в качестве ОПР в общей сложности 126 млрд. долл. США, или 0,37 процента валового национального дохода (ВНД), к концу 2010 года будет не хватать 18 млрд. долл. США

(0,04 процента ВНД), а для выполнения обязательств в отношении ОПР странам Африки к югу от Сахары — 14 млрд. долл. США². Вместе с тем, поскольку объем помощи в целях обеспечения бремени задолженности в последние годы резко сократился, значительно большая доля потоков помощи теперь направляется странам в рамках программ поддержки, что представляет собой реальную дополнительную передачу средств развивающимся странам.

31. Способность достигать установленные целевые показатели определяется главным образом масштабностью конкретных бюджетных планов оказывающих помощь стран и улучшившимся благодаря росту доли помощи, предоставляемой в рамках программ поддержки, планированием перечисления средств.

32. Что касается перспектив, то 15 стран — членов Европейского союза сохраняют коллективную приверженность задаче достижения или превышения к 2015 году целевого показателя в отношении объема ОПР в размере 0,7 процента ВНД. Ожидается, что Норвегия также продолжит выделять в качестве ОПР средства в объеме, эквивалентном 1 проценту ее ВНД. Настоятельно необходимо, чтобы на пленарном заседании высокого уровня Генеральной Ассамблеи, посвященном целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, и другие доноры из числа членов ОЭСР установили в качестве крайнего срока достижения целевого показателя в размере 0,7 процента ВНД 2015 год и чтобы все доноры в срочном порядке разработали планы увеличения объема выделяемых средств за счет расширения практики предоставления помощи в рамках программ поддержки для обеспечения такого роста помощи, который был бы достаточным для финансирования деятельности по достижению согласованных на международном уровне целей в области развития. Для выполнения обязательств в отношении ОПР необходимо, чтобы все доноры из числа членов Комитета содействия развитию полностью учитывали свои обязательства в процессе бюджетного планирования.

В. Последствия кризисов: рост потребностей, некоторое увеличение объема финансирования, уменьшение объема помощи

33. Основные последствия череды мировых кризисов 2006–2009 годов для сотрудничества в целях развития проявились по четырем направлениям.

34. Во-первых, вследствие кризисов произошло значительное увеличение потребностей стран осуществления программ в финансировании, необходимом как для обеспечения продовольственной и энергетической безопасности, так и для восполнения нехватки бюджетных средств и покрытия дефицита платежных балансов. Большинство таких стран были вынуждены увеличить субсидирование для смягчения последствий роста цен на продовольствие и топливо, увеличить расходы на программы обеспечения продовольственной безопасности, а также повысить заработную плату и безвозмездные социальные выплаты, чтобы компенсировать растущую инфляцию. Проведенный недавно анализ показал, что в 2009 и 2010 годах значительного снижения цен для потребителей в развивающихся странах ни на продовольствие, ни на бензин не произошло. В результате мирового финансового кризиса во многих странах резко вырос

² Суммы в долларах США указаны в ценах и по обменному курсу 2004 года.

уровень безработицы и увеличились масштабы нищеты, что потребовало дополнительных расходов на переподготовку и системы социальной защиты, приведя к возникновению в странах с низким уровнем дохода огромного бюджетного дефицита, совокупный объем которого в 2009 и 2010 годах превысил 64 млрд. долл. США.

35. Во-вторых, в связи с кризисами был проведен более тщательный анализ финансовых потребностей стран осуществления программ, в результате которого было отмечено наличие никем не решаемых глубинных проблем, связанных с согласованными на международном уровне целями в области развития, и определены предпочтительные каналы мобилизации и предоставления финансовых средств, в том числе новаторские механизмы финансирования развития.

36. В-третьих, хотя в связи с продовольственным и финансовым кризисами доноры обязались предоставить значительные по объему финансовые средства, лишь небольшая часть этих средств относилась к категории дополнительных. Вероятно, что из 22 млрд. долл. США, которые было обещано выделить на продовольствие и питание в ходе саммита Группы двадцати в Питтсбурге в 2009 году, лишь 6 млрд. долл. США будут дополнительным финансированием. В связи с финансовым кризисом на Лондонском саммите Группы двадцати странам осуществления программ было обещано выделить 240 млрд. долл. США, однако лишь около 100 млрд. долл. США из этой суммы выделяется в качестве дополнительного финансирования (эмиссия специальных прав заимствования, расширение объема кредитования МВФ для стран с низким уровнем дохода и ограниченное дополнительное финансирование торговли). Что касается остальной части суммы, то речь идет об ускоренном предоставлении уже оговоренных средств многосторонними банками развития и учреждениями, занимающимися финансированием торговли на двусторонней основе.

37. В-четвертых, в результате мирового финансового кризиса некоторые доноры сократили планируемые бюджетные ассигнования на цели оказания помощи. Хотя в 2009 году это отразилось на потоках помощи незначительно, практически все доноры из числа членов Комитета содействия развитию уменьшили планируемые номинальные суммы выплат по линии помощи сообразно снижению объема их ВНД. Последствия этого не следует преувеличивать. По состоянию на май 2010 года лишь 9 предоставляющих помощь стран из числа членов Комитета содействия развитию пересмотрели свои обязательства на 2010–2012 годы в сторону уменьшения показателя объема помощи как процентной доли ВНД или замедлили производство фактических выплат. Кроме того, хотя несколько предоставляющих помощь стран Юга сократили масштабы своего сотрудничества, многие другие, в первую очередь Бразилия, Индия, Китай и Саудовская Аравия, его расширили. Точно так же продолжается рост помощи в рамках частной благотворительной деятельности (поступающей как из стран Севера, так и из стран Юга).

С. Финансирование деятельности, связанной с изменением климата: срочная необходимость создания инновационных механизмов дополнительного финансирования мер по достижению согласованных на международном уровне целей в области развития

38. Конференция стран Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, состоявшаяся в 2009 году в Копенгагене, привлекла всеобщее внимание к проблеме финансирования связанной с изменением климата деятельности, и страны — члены ОЭСР приняли обязательство ежегодно предоставлять в период 2010–2012 годов 10 млрд. долл. США, а к 2020 году — 100 млрд. долл. США в год в целях удовлетворения потребностей стран осуществления программ в средствах для финансирования мер по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним. Обещанные суммы далеко не достаточны для покрытия потребностей, которые, согласно оценкам, на протяжении следующих 20 лет будут составлять от 170 до 275 млрд. долл. США в год.

39. Основными механизмами, используемыми в настоящее время для финансирования мер по смягчению последствий изменения климата, является механизм чистого развития и другие рыночные механизмы. Вместе с тем существует ряд серьезных вопросов относительно того, действительно ли они способствуют обеспечению устойчивого развития посредством финансирования различных проектов и предоставления дополнительных финансовых средств, а также вопросов, касающихся их способности достаточно оперативно утверждать проекты и оценивать ход их осуществления и того обстоятельства, что выделяемые ими средства в основном направляются в крупные страны с формирующейся рыночной экономикой и лишь небольшая их часть достается странам с низким уровнем дохода и наименее развитым странам.

40. Из этого следует, что, если не будут найдены дополнительные источники финансирования, не исключена возможность использования средств по линии ОПР для финансирования деятельности, связанной с изменением климата, в ущерб финансированию деятельности по достижению согласованных на международном уровне целей в области развития. Эта проблема усугубляется тем, что практически ни одно правительство стран — членов Комитета содействия развитию не смогло обещать, что помощь в финансировании связанной с изменением климата деятельности будет оказываться в дополнение к ОПР, и тем фактом, что около 4 процентов ОПР уже направляется на программы и проекты, связанные с климатом. Кроме того, если такое перенаправление средств произойдет, весьма вероятно, что приток ОПР в страны Африки к югу от Сахары сократится вследствие увеличения ОПР другим регионам, а средства по линии ОПР будут в первую очередь использоваться не для развития здравоохранения, образования и сельского хозяйства, а для секторов водоснабжения и энергетики. Очевидно, что бедные и наиболее уязвимые в странах осуществления программ нуждаются как в традиционном финансировании по линии ОПР, так и в финансировании деятельности, связанной с изменением климата, при таком глобальном распределении средств, которое помогало бы странам с наибольшими потребностями в соответствующем финансировании.

41. Еще одним вызывающим беспокойство вопросом в контексте финансирования деятельности, связанной с изменением климата, является вопрос о том, каким образом будут расходоваться предоставляемые средства. Опыт оказания ОПР свидетельствует, что для обеспечения максимальной отдачи в плане сокращения масштабов нищеты и противодействия последствиям изменения климата наиболее эффективными механизмами использования предоставляемых средств в странах осуществления программ с участием малоимущих и уязвимых групп населения и в интересах таких групп являются программы, координируемые правительствами этих стран и реализуемые в увязке с национальными и местными программами устойчивого развития, а не глобальные фонды с вертикальной структурой, программы которых осуществляются параллельно программам правительства, или структуры частного сектора, задействующие рыночные механизмы. Тем не менее основная часть финансовых средств, затрачиваемых в настоящее время на меры по адаптации к последствиям изменения климата и их смягчению, расходуется в странах со средним уровнем дохода и в частном секторе, а многие нынешние предложения относительно инновационных механизмов финансирования могут привести к возникновению новых вертикальных фондов.

42. Вследствие этого в последнее время был выдвинут целый ряд предложений, касающихся нетрадиционных источников финансирования деятельности, связанной с изменением климата, в том числе о введении во всем мире налогов на эмиссию углерода соединений, налогов на выбросы в результате осуществления международных перевозок и налогов на международные финансовые и валютные операции, об улучшении или расширении рыночных механизмов и о создании «зеленых фондов», финансируемых за счет специальных прав заимствования МВФ и поступлений от продажи золота или торговли «зелеными облигациями» на международных рынках капитала.

D. Распределение помощи и прогресс в достижении целей в области развития, согласованных на международном уровне

43. Ключевой проблемой по-прежнему остается то, что распределение международной помощи на цели развития в недостаточно полной мере способствует максимизации прогресса в достижении целей, согласованных на международном уровне, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Это касается и распределения помощи между группами развивающихся стран, регионами, отдельными странами и регионами внутри стран, а также по каналам, секторам и видам помощи.

1. Распределение помощи между странами: помощь не поступает в наиболее нуждающиеся в ней страны

44. За время, прошедшее с 2006 года, позитивная тенденция к росту доли помощи, приходящейся на страны с низким уровнем дохода, поменялась на противоположную, а сама доля упала с 67 процентов до 61 процента. Во многом это изменение вызвано сокращением объема помощи на облегчение бремени задолженности. Одновременно сократилась и доля помощи, направляемой группам наиболее уязвимых стран: по наименее развитым странам — с 38 процентов до 29 процентов; по странам, не имеющим выхода к морю, — с 23 процентов до 17 процентов; по странам с неустойчивой экономикой — с

40 процентов до 35 процентов. Среди уязвимых групп незначительно увеличилась лишь доля помощи малым островным государствам (на 0,5 процента). В результате в 2007 и 2008 годах на страны с уровнем дохода ниже среднего приходилась более значительная доля помощи, чем на наименее развитые страны, а показатели соотношения официальной помощи в целях развития (ОПР) и валового национального дохода и в пересчете на душу населения в них были выше, чем в странах с низким уровнем дохода.

45. Согласно обязательствам, принятым в 2005 году, доля Африки в общем объеме глобальной помощи должна была вырасти с 30 процентов до 40 процентов. Однако в последние годы распределение помощи, предоставляемой членами Комитета содействия развитию, по регионам не претерпело существенных изменений, и, хотя доля помощи Африке к 2010 году может увеличиться до 35 процентов благодаря дополнительным усилиям некоторых доноров, этот показатель все еще значительно ниже установленного задания по причине значительного недопоступления помощи Африке от доноров из числа членов Комитета содействия развитию. Последние прогнозы Комитета в части, касающейся помощи, оказываемой странам в реализации различных программ, говорят о том, что существенных изменений в ее распределении не наблюдается.

46. Сохраняются и другие проблемы, связанные с распределением помощи, на которые обращается внимание в докладе форума 2008 года. Значительный объем помощи по-прежнему приходится на страны со сравнительно небольшой численностью бедного населения, что не коррелирует с показателями многоаспектной бедности или многоаспектных потребностей, которые не сводятся лишь к определению дохода на душу населения и не обеспечивают учет того, какого сокращения нищеты можно добиться на доллар помощи. Большинство доноров до сих пор не создало объективную и прозрачную основу для распределения помощи между странами и при распределении двусторонней помощи по-прежнему руководствуется политическими, стратегическими и экономическими интересами. Некоторые из них перешли на модели распределения помощи или предварительного отбора кандидатов на ее получение, базирующиеся в основном на результатах донорской «эффективности» и качества политики и работы учреждений в странах осуществления программ. Такой подход подрывает принцип национальной ответственности в связи с недостаточной вовлеченностью государства и гражданского общества и не является ни прозрачным, ни объективным в том, что касается демонстрации четкой связи с подающимися объективной оценке результатами развития. Другие доноры в большей степени принимают во внимание потребности страны, достигнутые ею результаты и объем помощи, получаемый страной от других доноров, и поэтому с большей вероятностью могут распределять помощь таким образом, чтобы способствовать достижению целей в области развития, согласованных на международном уровне.

47. Значительное количество стран продолжают получать помощь в большем объеме, чем можно было бы предположить исходя из потребностей в ней или эффективности ее использования («донорские любимчики») и примерно одинаковое число стран — в меньшем объеме, чем это может показаться на первый взгляд («донорские сироты»). Как правило, к странам, получающим помощь в большем объеме на единицу населения (или в виде доли валового национального дохода), чем можно было бы предположить исходя из их потреб-

ностей для достижения целей в области развития, согласованных на международном уровне, относятся страны с немногочисленным населением, страны, затронутые конфликтом, и некоторые страны со средним уровнем дохода. С другой стороны, на страны с неустойчивой экономикой, которые не находятся в постконфликтной ситуации, но тем не менее сталкиваются с серьезными внутренними трудностями, а также на африканские и азиатские страны с многочисленным населением приходится значительно меньшие объемы помощи на единицу населения (или в виде доли валового национального дохода).

48. В идеале, распределение помощи должно ставить своей целью максимизацию прогресса в достижение целей в области развития, согласованных на международном уровне, в сочетании с соблюдением принципов эффективности и справедливости в рамках транспарентного режима и с учетом структуральной уязвимости стран перед внешними потрясениями. Остро ощущается необходимость того, чтобы двусторонние и многосторонние агентства пересмотрели свою практику распределения помощи и в большей степени ориентировали ее на удовлетворение потребностей и повышение защищенности. Наконец, чрезвычайно важно регулярно анализировать практику распределения помощи и решительно добиваться того, чтобы она способствовала обеспечению максимального прогресса в достижении целей в области развития, согласованных на международном уровне.

49. Внутри стран помощь не обязательно получают самые бедные регионы или наиболее обездоленные группы населения. Многие страны осуществления программ по-прежнему указывают на то, что доноры предпочитают концентрировать свои усилия в таких регионах или на таких группах населения, которые находятся в непосредственной близости от столицы или располагают развитой инфраструктурой, которые считаются наиболее бедными или с которыми отдельные доноры поддерживают давние связи. Доноры же указывают на то, что в стратегиях развития отдельных стран внимание концентрируется не на регионах или группах населения, особенно остро нуждающихся в помощи. В результате внутри страны помощь не обязательно поступает туда, где она имеет решающее значение для достижения целей в области развития, согласованных на международном уровне.

2. Каналы: стагнация многосторонней помощи для преодоления которой необходимо переломить тенденцию к «резервированию» помощи

50. Двадцать девять процентов всей помощи в целях развития поступает по каналам многосторонних учреждений. Доноры Комитета содействия развитию увеличили долю многосторонней помощи с 26 процентов до 30 процентов от объема всех своих выплат (хотя некоторые из них предоставляют на многосторонней основе лишь 10 процентов своей помощи).

51. С 2006 года по 2008 год Организация Объединенных Наций зафиксировала реальное увеличение объема поступлений на 13 процентов, до уровня в 22 млрд. долл. США. Шестьдесят два процента из них поступило от доноров Комитета содействия развитию; доля государств, не являющихся членами Комитета, выросла с 7 процентов до 12 процентов, а поступления из неправительственных источников — с 13 процентов до 26 процентов. Почти 71 процент этого финансирования пришелся на неосновные средства, однако, с большими или меньшими ограничениями на их использование, за период с

2006 по 2008 год объем неосновных средств вырос более чем на 300 процентов, тогда как рост объема основных ресурсов составил 5 процентов.

52. Речь идет о более широкой тенденции доноров «резервировать» 40 процентов помощи и более 50 процентов средств многосторонних фондов для финансирования конкретных инициатив, секторов или тем, распределяя эти средства по «вертикальным» (секторальным или профильным) международным фондам или целевым фондам многосторонних учреждений, либо обеспечивая целевое финансирование двустороннего проекта или программы в странах их осуществления. Это серьезно подрывает свободу реализации программ силами многосторонних учреждений и принципа национальной ответственности стран, в которых они осуществляются. Многие фонды являются внебюджетными или фрагментированными, что тем самым повышает операционные расходы и снижает эффект от концентрации ресурсов по многосторонним каналам.

3. Распределение помощи между секторами: резкое расширение объемов помощи на развитие инфраструктуры, меньшее — сферы управления и сельского хозяйства

53. В докладе 2008 года отмечается стремительный рост доли помощи со стороны Комитета содействия развитию социальному сектору и сфере управления по сравнению с 1980–2005 годами на фоне резкого сокращения помощи на развитие экономической инфраструктуры и производства (в том числе сельскохозяйственного). В период 2006–2008 годов помощь со стороны Комитета содействия развитию сфере управления продолжала расти, увеличившись с 10 процентов до 12 процентов, помощь социальному сектору сократилась с 30 процентов до 26 процентов, а на развитие инфраструктуры и производства выросла с 19 процентов до 26 процентов (большая часть этого роста пришлось на инфраструктуру, остальная — на сельское хозяйство).

54. Эти тенденции можно приветствовать, поскольку они отвечают потребностям крупных отраслей инфраструктуры (транспорт, энергетика, водоснабжение, а также информационные и коммуникационные технологии) и сельского хозяйства, сформулированным в национальных стратегиях развития, которые ранее не получали финансирования со стороны стран-доноров в объеме, необходимом для достижения цели 1 Декларации тысячелетия в ее части, касающейся доходов, нищеты и голода. Доноры, оказывающие помощь странам Юга, демонстрируют особую отзывчивость, однако в последнее время многосторонние банки развития и доноры Комитета содействия развитию также начали направлять помощь в эти секторы. Эта тенденция усилилась в 2009–2010 годах, когда доноры увеличили объем финансирования частного сектора, объектов инфраструктуры и сельского хозяйства для смягчения последствий мирового кризиса. Тем не менее в целом объем помощи на развитие инфраструктуры до сих пор ниже, чем в 2000 году.

55. Что касается роста помощи сфере управления, то выгоды этого роста пока не очевидны, но эта помощь может привести к повышению прозрачности и улучшению подотчетности в сфере управления государственными финансами в странах осуществления программ, хотя ее эффективность в долгосрочной пер-

спективе требует более тщательного анализа, в особенности в свете того, что большая ее часть приходится на масштабные программы технической помощи.

Проблемы финансирования достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия и касающихся образования, здравоохранения, водообеспечения и питания.

56. Сокращение доли помощи, идущей на образование и здравоохранение, вызывает тревогу. Не меньшую тревогу вызывает и переориентация помощи в области образования с финансирования инициативы «Образование для всех» на оплату стипендий для получения высшего образования в странах-донорах, а в сфере здравоохранения с общей поддержки систем здравоохранения и охраны здоровья матери и ребенка на борьбу с основными заболеваниями, дающую быстрые результаты. Для достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, необходимо значительно повысить объемы помощи, направляемой на развитие начального образования и базовых систем здравоохранения. Кроме того, продолжает «хромать» помощь в областях водообеспечения и канализации, доля которой сейчас намного ниже, чем в 2000 году, и значительно ниже той, которая необходима для достижения цели 7 Декларации тысячелетия. Как уже было сказано, для достижения цели 1 Декларации тысячелетия, ежегодные объемы помощи, направляемой на обеспечение продовольственной безопасности, должны к 2012 году увеличиться на 12 млрд. долл. США.

57. Аналогичным образом, требуется значительно нарастить объемы помощи, направляемой на достижение согласованных на международном уровне целей обеспечения равенства мужчин и женщин (цели 3 и 5 Декларации тысячелетия). Гендерный фактор должен учитываться и во всех других программах по достижению более широких целей в области развития, согласованных на международном уровне. До сих пор не ведется эффективное отслеживание доли помощи, выделяемой на эти цели (ОЭСР отслеживает гендерную составляющую лишь по 64 процентам официальной помощи в целях развития, поступающей по линии Комитета содействия развитию). За период 2000–2002 годов около 6 процентов этой помощи было направлено на решение гендерных проблем, и еще 6 процентов имели опосредованное отношение к этой проблематике; затем доля помощи в сфере гендерной проблематики сократилась и лишь в 2008 году впервые превысила 7 процентов от общего объема.

4. Виды и формы предоставления помощи

Слишком мало официальной помощи в целях развития доходит до страновых программ.

58. Доля двусторонней официальной помощи в целях развития со стороны доноров из числа членов Комитета содействия развитию развивающимся странам на достижение целей развития (определяемая по страновым программам помощи) с 47 процентов в 2005 году выросла до 58 процентов в 2008 году. Эта динамика отражает снижение на 17 процентов доли помощи на облегчение бремени задолженности, отчасти компенсированное ростом на 1 процент чрезвычайной и продовольственной помощи и на 5 процентов затрат на покрытие административных расходов, выплату стипендий и помощь беженцам в развитых странах. Что касается официальной помощи в целях развития со стороны

многосторонних организаций, то более 90 процентов ее объема приходится на страновые программы.

Бюджетная поддержка становится более эффективной, действенной и последовательной... но растет слишком медленно.

59. В общем объеме помощи страновым программам (многосторонней и двусторонней со стороны Комитета содействия развитию) более 50 процентов по-прежнему приходится на проекты и более 30 процентов на техническое сотрудничество, а доля бюджетных и секторальных программ выросла до 14 процентов. Данные исследований по-прежнему подтверждают, что общая и секторальная бюджетная поддержка становится более эффективной, действенной и последовательной с точки зрения достижения результатов в области развития, поскольку повышается национальная ответственность, улучшается подотчетность и растут скорость осуществления платежей и эффективность государственных расходов в плане их распределения и оперативности. Такая поддержка также снижает предельные операционные издержки роста масштабов и не сопряжена с большим риском роста коррупции или сокращения собираемости бюджетных поступлений. Вот почему все большее число доноров отдает предпочтение бюджетной поддержке и сейчас многим странам осуществления программ более 50 процентов всей помощи предоставляется в виде бюджетной поддержки.

Е. Укрепление базы для повышения качества и эффективности помощи

60. Качество и эффективность помощи являются важнейшим фактором обеспечения устойчивого развития и достижения результатов в реализации согласованных на международном уровне целей в области развития. В настоящем разделе рассматриваются применяемые в настоящее время подходы к повышению качества помощи, а также прогресс в достижении ключевых показателей, касающихся как работы, которой занимается Комитет содействия развитию, так и дополнительных приоритетов основных заинтересованных сторон.

1. Из Парижа в Аккру: требуются более радикальное изменение поведенческих установок и вовлечение большего числа заинтересованных сторон

61. Приняв Парижскую декларацию 2005 года по повышению эффективности помощи, в которой для целей мониторинга были установлены 12 показателей, доноры из числа членов Комиссии социального развития и многосторонние учреждения впервые коллективно договорились повысить эффективность помощи и с этой целью изменить свои поведенческие установки. Мониторинг этих показателей ведется с 2005 года и концентрируется на эффективности помощи на страновом уровне, что способствовало разработке многими донорами из числа стран — членов ОЭСР и многосторонними организациями соответствующих планов действий.

62. Однако прогресс в осуществлении Парижской декларации вызывает разочарование. В целом страны осуществления программ добились значительно большего прогресса в достижении поставленных целей, чем доноры, особенно в деле улучшения управления государственными финансами.

63. Некоторые доноры предприняли решительные шаги для перестройки своих отношений со странами осуществления программ, однако если судить по эффективности помощи, большая часть доноров не демонстрирует явного стремления к изменению поведенческих установок. Это прежде всего касается стран, на которые приходится меньший объем помощи, что еще больше усиливает диспропорции в ее распределении и делает помощь недостаточной и менее эффективной, а также государств с неустойчивой экономикой и государств с низким уровнем дохода, что означает, что как раз там, где требуется повысить результативность помощи, она менее эффективна.

64. Переговоры по Аккрской программе действий проходили при значительно более широком участии заинтересованных сторон, чем обсуждение Парижской декларации. В развитие решений Аккрского форума Рабочая группа Комитета содействия развитию по эффективности помощи активизировала усилия по вовлечению в свою работу большего числа заинтересованных сторон.

2. Дальнейшие задачи в свете Парижской декларации: мониторинг ключевых аспектов Аккрской программы действий

65. В Парижской декларации и Аккрской программе действий не было установлено достаточно четких показателей, характеризующих состояние дел по ряду вопросов, которые имеют ключевое значение для национальных правительств, парламентариев и организаций гражданского общества (например, таких как прогресс в деле оказания необусловленной помощи, укрепление потенциала, обеспечение предсказуемости помощи, подотчетность и транспарентность), и в них полностью отсутствуют показатели по ряду других аспектов (гибкость, обусловленность, льготный режим предоставления помощи, а также степень учета межсекторальной проблематики, касающейся гендерных вопросов, прав человека и охраны окружающей среды, при предоставлении помощи). В связи с этим в целях отслеживания прогресса в этих областях в настоящем докладе использовались другие источники.

66. Увязывание предоставления помощи с закупками товаров и услуг в странах-донорах приводит к их удорожанию на 25–60 процентов и, соответственно, снижает эффективность использования финансовых ресурсов. В 2001 году страны-доноры, являющиеся членами Комитета содействия развитию, договорились не увязывать помощь наименее развитым странам с определенными условиями (за исключением продовольственной и технической помощи). Многие доноры пошли еще дальше, увеличив объем не обставленной никакими условиями двусторонней помощи с 50 процентов в период 1999–2001 годов до 73 процентов в 2005–2007 годах. Тем не менее 30 процентов помощи по линии технического сотрудничества и не менее 50 процентов продовольственной помощи по-прежнему носят обусловленный характер. Кроме того, из-за несоблюдения принятых методов закупки, как правило, в более выгодном положении оказываются поставщики из стран-доноров.

67. Задача обеспечения того, чтобы техническая помощь действительно стимулировала развитие потенциала, по-прежнему решается медленно. Парижские показатели не позволяют отслеживать влияние технической помощи на создание национального потенциала, и, по сообщениям охваченных программами стран, только около одной четверти такой помощи ведет к наращиванию потенциала. Необходимо более тщательно контролировать результативность тех-

нической помощи в плане наращивания потенциала с тем, чтобы охваченные программами страны могли играть ведущую роль в деятельности, связанной с планированием и предоставлением помощи, и с тем, чтобы было можно привлекать специалистов из этих стран.

3. Обеспечение предсказуемости при сохранении гибкости

68. Предсказуемая помощь позволяет развивающимся странам разрабатывать долгосрочные стратегии развития, среднесрочные программы финансирования и годовые бюджеты.

В некоторых охваченных программами странах удалось добиться повышения предсказуемости помощи.

69. Помощь, как правило, отличается гораздо меньшей стабильностью по сравнению с бюджетными поступлениями, и только 65–70 процентов общего объема помощи проплачиваются донорами в том бюджетном году, на который они запланированы. В Аккрской программе действий донорам было настоятельно предложено обеспечить долгосрочную предсказуемость помощи путем представления охваченным программами странам ориентировочных прогнозов на несколько лет. В результате этого резко возросло число многолетних прогнозов, которые получает Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), однако число таких прогнозов, направляемых охваченным программами странам, увеличилось в значительно меньшей мере (с 40 до 50 процентов). При этом конкретные графики выплаты средств содержатся лишь в немногим более половины соглашений. Тем не менее в отношении повышения предсказуемости как в пределах финансового года, так и в многолетней перспективе имели место отдельные сдвиги.

Необходимо обеспечить бóльшую гибкость в вопросах финансирования мер, необходимых для решения изменяющихся первоочередных задач, и гибкость в вопросах смягчения последствий внешних потрясений.

70. Гибкость необходима для реагирования на изменение приоритетов и задач правительств и нейтрализации внешних потрясений, обусловленных как причинами, связанными с макроэкономической политикой, так и со стихийными бедствиями. Несмотря на то, что в последние годы доноры принимали меры в целях обеспечения большей гибкости предоставляемой помощи, наращивая помощь из бюджетных средств и совершенствуя стабилизационные механизмы Международного валютного фонда (МВФ) и Организации Объединенных Наций, нынешней системе оказания помощи не хватает именно гибкости, так как в настоящее время свыше 80 процентов помощи предоставляются на постоянных и неизменных условиях.

4. Обусловленность в отношении политики и процедур

Одной из основных причин неопределенности и негибкости остается обусловленность в отношении политики.

71. Основная причина неопределенности и негибкости состоит в том, что предоставление помощи обставляется условиями в отношении политики. Большинство стран — членов Комитета содействия развитию (КСР) и многосторонних доноров продолжают оказывать помощь при условии осуществле-

ния согласованных мер в области политики, хотя выводы исследований свидетельствуют о том, что практика выдвижения условий в отношении политики не только в целом неэффективна, но и искусственно ограничивает пространство для маневра в политике. Кроме того, она зачастую сопровождается выдвижением неоправданно большого числа подробных условий, а в результате помощь, предназначенная для смягчения воздействия внешних потрясений, предоставляется с большими задержками, что усиливает негативные последствия таких потрясений для бюджетов и процесса развития затронутых стран.

72. За последние годы в деле сокращения практики увязывания помощи с определенными условиями был достигнут весьма скромный прогресс, так как системы стимулирования, действующие в учреждениях, по-прежнему поощряют такую практику. Более того, в настоящее время приобретает все более широкие масштабы практика выдвижения условий в отношении «государственного управления», которая, по мнению охваченных программами стран, представляет еще более грубое вмешательство, если такие условия выходят за рамки круга вопросов, касающихся управления государственными финансами, и вопросов фидуциарной эмиссии. Некоторые доноры резко сократили число выдвигаемых условий и требуют теперь лишь осуществления эффективных стратегий развития и управления государственными финансами, а также соблюдения международных соглашений о демократии и правах человека. Вместе с тем они, совместно с другими донорами, по-прежнему предпринимают согласованные условия в отношении политики, когда дело касается бюджетной и секторальной поддержки, и в результате помощь, как и раньше, обставляется чрезмерными условиями. Некоторые охваченные программами страны добились повышения предсказуемости бюджетной поддержки на основе сокращения числа выдвигаемых условий и путем внедрения в широких масштабах практики ежегодных гарантированных авансовых выплат и повышения транспарентности и гибкости в вопросах оценки выполнения условий, имея в виду, по возможности, избежать произвольного прекращения выплат.

73. Из-за глобального финансового кризиса помощь приобрела еще более обусловленный характер, поскольку многие охваченные программами страны были вынуждены брать займы в Международном валютном фонде (МВФ) и многосторонних банках развития. И хотя МВФ, заняв более гибкую позицию, в 2009 году позволил охваченным программами странам осуществлять меры налогово-бюджетного стимулирования, в 2010 году эта линия проводится менее последовательно, и, по мнению охваченных программами стран, оптимизация структурных условий МВФ не повлекла коренных изменений. Охваченные программами страны также отмечают, что политика Всемирного банка в области развития в отношении предоставления займов по-прежнему приводит к выдвижению чрезмерного количества условий, хотя такие условия и стали менее интрузивными, так как они в основном касаются достижения конкретных результатов, а не осуществления мер в области политики.

74. Переориентация на выдвижение условий, предполагающих принятие конкретных мер и достижение конкретных результатов, отражает наметившуюся благодаря позиции Европейского союза и целого ряда его государств-членов общую глобальную тенденцию к замене подробно проработанных условий в области политики условиями, предполагающими достижение определенных результатов. Это позволяет охваченным программами странам иметь намного более широкую свободу маневра при разработке мер в области политики, необ-

ходимых для достижения национальных целей в области развития. В то же время другие доноры пользуются списками заранее отобранных стран, при составлении которых применяются многочисленные показатели развития, касающиеся политики, толкуют «результаты» как термин, относящийся к достижению строго оговоренных субсекторальных показателей, или осуществляют интрузивный или негибкий контроль, привлекая для этого преимущественно внешних специалистов, например аудиторов. Такая обусловленность достижением конкретных результатов — особенно если она приводит к задержкам выплат во имя осуществления принципа «выплаты по результатам» — является шагом назад.

75. Выдвижение условий в отношении процедур также продолжает вызывать задержки выплат, особенно в рамках помощи в осуществлении проектов. При этом, тогда как одни доноры (особенно доноры, финансирующие сотрудничество по линии Юг-Юг) обеспечивают оперативную выплату средств, а другие за последние годы рационализировали свои процедуры и передали их осуществление на национальный уровень, третьи — самые неисполнительные доноры — со ссылками на предварительные условия, касающиеся финансирования и организационных вопросов и вопросов оценки, иногда задерживают начало выплат на сроки до 18 месяцев, в результате чего завершение процедур, связанных с выплатой средств и закупочной деятельностью, отодвигается на 21 месяц. Вместе с тем обременительные процедуры, которые вводят некоторые из охваченных программами стран, могут иметь такой же эффект, приводя к нарушению сроков выполнения поставленных донорами условий или сроков осуществления проектов.

76. Одним словом, задержки выплат срывают осуществление ключевых проектов, создавая ложное впечатление о неспособности охваченных программами стран освоить выделяемые им в качестве помощи средства, а между тем бесхозяйственно расходуемые таким образом ресурсы могли бы быть использованы в интересах достижения согласованных на международном уровне целей в области развития. В Парижской декларации не рассматриваются многие основные причины несвоевременного предоставления помощи.

5. Для поддержания объема задолженности на приемлемом уровне, необходимо наращивать официальную помощь в целях развития (ОПР)

77. В период 2006–2008 годов, когда ранее имевшие место тенденции были обращены вспять, официальная помощь в целях развития стала предоставляться на несколько менее льготных условиях как с точки зрения доли субсидий, так и дотационных элементов займов и общего объема помощи в целях развития. Международное сообщество выработало основные механизмы осмотрительного кредитования/заимствования средств, которые стали несколько более гибкими в 2009 году, когда были расширены масштабы кредитования стран с низким уровнем задолженности или высокорентабельными проектами. Значительная часть безвозвратных субсидий, предоставляемых многосторонними кредитными учреждениями, также по-прежнему приходится на страны с наибольшим объемом задолженности, а МВФ, со своей стороны, принял решение в условиях кризиса предоставлять странам с низким уровнем дохода кредиты на более льготных условиях. И хотя сейчас опасность нового долгового кризиса, вызванного задолженностью развивающихся стран, пока невелика, охваченным программами странам все чаще приходится расходовать бюджетные

средства не на цели развития, а на обслуживание долга. В связи с этим многим странам во время финансового кризиса из-за задержек с получением или ввиду невозможности получения внешнего финансирования приходилось на неблагоприятных условиях брать кредиты на внутренних финансовых рынках. Решающим фактором, от которого будет зависеть способность охваченных программами стран финансировать свое развитие и одновременно поддерживать приемлемый уровень задолженности, будет получение на особо льготных условиях и в достаточном объеме ресурсов в виде безвозмездных ссуд и займов по линии ОПР, что особенно касается стран с невысоким уровнем дохода или находящихся в трудном положении стран с низким и непостоянным объемом валютных или бюджетных поступлений. Таким образом, непреложным условием поддержания долга в приемлемых рамках является принятие новых обязательств в отношении увеличения льготной ОПР. Надо сделать упор на финансирование безвозвратных ссуд и повышение роли мер по облегчению бремени задолженности.

6. Распыление помощи и распределение функций

78. Вызывают также озабоченность увеличение числа доноров и тенденция к распылению помощи, предоставляемой для осуществления множества проектов, причем эта тенденция все более стремительно развивалась в последние годы и, вероятно, будет развиваться и впредь, если будут созданы новые вертикальные фонды для финансирования мер по борьбе с изменением климата.

79. Охваченные программами страны предпочитают иметь сравнительно диверсифицированную базу финансовых ресурсов, так как это позволяет повысить степень стабильности и предсказуемости поступлений путем диверсификации рисков, открывает более разнообразные перспективы в вопросах развития и дает возможность расширить масштабы финансирования таких недостаточно обеспеченных средствами секторов, как сектор инфраструктуры и производство. Они исходят из того, что им лучше иметь дело с достаточным числом «эффективных» доноров-единомышленников, представляющих широкий круг секторов, и, в отличие от доноров, менее остро воспринимают проблему распыления помощи. Чрезмерное распыление помощи имеет много недостатков, включая конфликты приоритетов в области развития и в отношении условий предоставления помощи, расширение практики предоставления помощи в целевом порядке и увеличение операционных издержек по предоставлению помощи на доллар затрат. Оно также подрывает потенциал развивающихся стран и, в частности, отвлекает персонал на работу в рамках проектов или в интересах доноров, приводит к расходованию выделяемых в качестве помощи средств на оказание технического содействия или на деятельность групп по осуществлению проектов и увеличивает издержки на координацию деятельности по оказанию помощи.

80. Для нейтрализации процесса расширения своего состава и распыления помощи доноры пытались принять следующие меры: а) сократить число развивающихся стран, рассматриваемых в качестве приоритетных партнеров и получающих значительные объемы помощи. В период 2004–2010 годов 11 стран-доноров, членов Комитета содействия развитию, сократили число стран, рассматриваемых в качестве приоритетных партнеров, и лишь пять стран — членов КСР увеличили число таких стран (как правило, ввиду резкого увеличения объема предоставляемой помощи). Это, однако, ускорило процесс concentra-

ции помощи в странах, которые принято называть «донорскими любимчиками», и привело к снижению стабильности и предсказуемости помощи, оказываемой так называемым «донорским сиротам»; b) сократить число доноров, работающих в той или иной стране или в конкретных секторах, путем проведения целенаправленных мероприятий в целях осуществления принципа «разделения труда». Согласно данным последних оценок, такие мероприятия были весьма продуктивными в плане организации учета доноров и назначения ведущих доноров в отдельных секторах, но при этом они оказались менее эффективными в отношении оценки сравнительных преимуществ и осуществления соответствующего перераспределения направляемой помощи. Что касается результативности, то возможное снижение операционных издержек и в этом случае не приводит к повышению качества секторального диалога и процесс сокращения числа доноров не имеет должного размаха, а это отодвигает решение задачи повышения эффективности помощи. Основные причины низких темпов прогресса заключаются в том, что во многих охваченных программами странах распределение функций определяют группы доноров (которым противостоят другие доноры, желающие работать в нескольких секторах), а не в результате анализа, проводимого охваченными программами странами с целью определить, какие доноры наиболее эффективно работают в каких секторах и какие сектора наиболее нуждаются в поддержке доноров.

Е. Взаимная подотчетность и транспарентность в вопросах сотрудничества в целях развития

81. Взаимная подотчетность и транспарентность в вопросах сотрудничества в целях развития — два ключевых фактора, которые могут содействовать повышению вклада сотрудничества в целях развития в достижение согласованных на международном уровне целей в области развития. Взаимная подотчетность — доноров, финансирующих сотрудничество в целях развития, правительств охваченных программами стран и заинтересованных сторон, по роду своей деятельности не выполняющих исполнительных функций, в странах-донорах и охваченных программами странах — позволяет обеспечить, чтобы все целевые показатели сотрудничества в целях развития были направлены на достижение поддающихся оценке результатов в соответствии с национальными стратегиями развития охваченных программами стран и согласованными на международном уровне целями в области развития наиболее экономичным, рациональным и неистощительным образом. Транспарентность в смысле максимально свободного распространения информации и документов о намеченных и фактических результатах, а также о других аспектах сотрудничества в целях развития является основополагающей предпосылкой подотчетности, так как она позволяет всем заинтересованным сторонам получать информацию, чтобы анализировать результаты.

82. В настоящем разделе представлены результаты независимой оценки прогресса в деле укрепления взаимной подотчетности и транспарентности на национальном и международном уровнях. Такая оценка, осуществленная в рамках подготовки сессии Форума по сотрудничеству в целях развития, включала проведение всесторонних обследований существующих механизмов и процедур и их воздействия с точки зрения изменения поведения охваченных программами стран и доноров, финансирующих сотрудничество в целях развития.

Эти оценки проводились исходя из передовых методов работы, согласованных заинтересованными сторонами на симпозиуме высокого уровня, состоявшемся в ноябре 2009 года в Вене. В настоящем разделе рассматриваются факторы, от которых в определяющей мере зависят прогресс и эффективность механизмов, и меры, которые необходимо осуществить для ускорения прогресса, а также подчеркивается, что конкретные действия требуется адаптировать с учетом специфики каждой конкретной страны.

1. Укрепление подотчетности и транспарентности на национальном уровне

Ограниченный прогресс при наличии хорошего задела в нескольких странах.

83. В области укрепления взаимной подотчетности был достигнут ограниченный прогресс. В большинстве развивающихся стран создано достаточно много форумов для проведения диалога между донорами и охваченными программами странами относительно национальных программ развития и потребностей в финансовых средствах таких программ. Теперь задача состоит в том, чтобы эти форумы стали надежной платформой для обеспечения взаимной подотчетности. Национальные механизмы взаимной подотчетности — это такие механизмы, которые не только обеспечивают подотчетность охваченных программами стран за достигнутые результаты в области развития и использование полученной помощи, но и позволяют этим странам, со своей стороны, спрашивать с доноров за результаты деятельности по оказанию помощи. При этом охваченные программами страны и без того подробно отчитываются перед донорами по многим показателям, отражающим их совокупный и секторальный прогресс и успехи в плане совершенствования стратегий развития, управления государственными финансами, закупочной деятельности и контроля и оценки, а доноры в значительно меньшей мере подотчетны перед правительствами охваченных программами стран. Подотчетность доноров и охваченных программами стран перед другими заинтересованными сторонами (парламентами, аудиторскими фирмами, гражданским обществом), особенно в охваченных программами странах, носит весьма ограниченный характер, так же как и подотчетность организаций гражданского общества и фондов перед охваченными программами странами.

84. Чтобы ускорить прогресс в деле укрепления взаимной подотчетности, охваченные программами страны должны разрабатывать национальную политику по вопросам помощи, предполагающую постановку целевых показателей для отдельных доноров и проведение регулярных ежегодных обзоров хода работы по достижению таких показателей. Международное сообщество должно уделять приоритетное внимание поддержке усилий бенефициаров по разработке таких стратегий и ежегодно проводить независимый или организуемый под эгидой охваченных программами стран анализ деятельности доноров. К концу 2011 года этим процессом должны быть охвачены не менее 30 стран, что позволит резко нарастить темпы продвижения к достижению закрепленной в Парижской декларации цели создания во всех странах, подписавших эту декларацию, эффективных механизмов взаимной подотчетности к концу 2010 года. Основные доноры должны также одобрить целевые показатели, установленные на национальном уровне, и, если такие показатели не идут вразрез с их международными обязательствами, обязаться содействовать их достижению.

Необходимость ежегодных глобальных оценок прогресса и восполнения информационных пробелов.

85. Настоятельно необходимо осуществлять ежегодные глобальные оценки прогресса в деле укрепления взаимной подотчетности на национальном уровне в целях извлечения уроков и оказания нажима, с тем чтобы как можно скорее добиться изменения поведения охваченных программами стран и доноров. Проведение таких оценок может быть возложено на Форум по сотрудничеству в целях развития, а на встречах на высоком уровне и технических совещаниях может проводиться обсуждение их результатов в целях определения того, каким образом международное сообщество может содействовать ускорению прогресса. Существует также немало информационных пробелов в связи с вопросом о том, что именно следует считать передовой практикой в области обеспечения взаимной подотчетности на национальном уровне. Таким образом, необходимо безотлагательно создать международный координационный центр, который будет способствовать обмену передовыми методами работы, особенно между охваченными программами странами.

Исключительно приоритетной задачей является более широкое вовлечение заинтересованных сторон, по роду своей деятельности не выполняющих исполнительных функций.

86. Международное сообщество должно определить, что под взаимной подотчетностью следует понимать положение, при котором не только правительства, но и доноры, принимающие участие в сотрудничестве в целях развития, отчитываются перед парламентами и другими национальными заинтересованными сторонами за деятельность по оказанию/использованию помощи и ее результативность. Парламенты, децентрализованные государственные учреждения и организации гражданского общества должны постоянно принимать участие в управлении работой форумов, посвященных проблеме взаимной подотчетности, и в подготовке аналитических материалов, подготовленных по результатам независимых исследований, причем для их всестороннего обсуждения на национальных встречах на высшем уровне по вопросам взаимной подотчетности должно отводиться достаточно времени.

Политика, цели и процедуры обеспечения подотчетности должны учитывать гендерные последствия оказания помощи.

87. Хотя тема гендерного равенства буквально пронизывает содержание всех согласованных на международном уровне целей в области развития, при оценке эффективности помощи на национальном уровне гендерной проблематике уделялось недостаточно внимания. Чтобы положить хороший почин в этом плане, следует считать самой приоритетной задачей Форума высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи, который состоится в 2011 году в Сеуле, определение целевых показателей, характеризующих улучшение положения женщин.

Страны Африки к югу от Сахары и экономически слабые страны, сталкивающиеся с особенно серьезными трудностями.

88. Для большинства стран Африки к югу от Сахары и экономически слабых стран характерен значительно более низкий уровень взаимной подотчетности,

чем для других групп стран, что дополнительно усугубляет тенденцию к сосредоточению наименее эффективной помощи в этих странах. Международное сообщество должно безотлагательно разработать эффективные программы, направленные на наращивание потенциала, укрепление институтов, ведающих распределением помощи, и усиление процедур взаимной подотчетности в этих странах. К экономически слабым странам следует относиться так же, как и к другим странам, то есть надо требовать укрепления взаимной подотчетности и повышения эффективности деятельности как от самих охваченных программами стран, так и от доноров, оказывающих помощь этим странам.

Чтобы обеспечить подотчетность, необходима транспарентность на национальном уровне.

89. Обеспечение транспарентности информации о деятельности по оказанию помощи на национальном уровне является необходимой предпосылкой для повышения степени подотчетности в национальном масштабе. Требуется резко повысить степень такой транспарентности, уделяя при этом внимание мерам, способствующим повышению степени подотчетности. Это означает следующее: национальные информационные системы, используемые для учета предоставляемой помощи, должны позволять отслеживать показатели эффективности помощи; эти системы надо сделать более доступными для негосударственных субъектов; требуется обеспечить предоставление большего объема информации (особенно о выплатах, прогнозируемых объемах помощи, прогрессе в деле достижения согласованных на международном уровне целей в области развития и гендерных вопросах), чтобы заинтересованные стороны могли использовать такую информацию в целях обеспечения подотчетности; следует содействовать тому, чтобы более широкий круг доноров предоставляли данные на национальном уровне, особенно о достигнутых результатах и прогрессе в деле достижения согласованных на международном уровне целей в области развития; и необходимо оказывать заинтересованным сторонам, по роду своей деятельности не выполняющим исполнительных функций (особенно парламентам), помощь в укреплении потенциала в отношении анализа такой информации.

Доноры-единомышленники должны еще более активно играть ведущую роль в обеспечении взаимной подотчетности на национальном уровне.

90. Основными факторами, способствовавшими изменению поведения доноров, принимающих участие в сотрудничестве в целях развития, были подвижки в глобальной политике, целевые показатели, которыми руководствовались отдельные доноры, и давление со стороны других участников. Важнейшее значение имела направляющая роль доноров-единомышленников, так как благодаря ей охваченные программами страны получили возможность устанавливать целевые показатели для отдельных доноров. Таким образом, чтобы обеспечить равномерность продвижения доноров к достижению намеченных целей, все заинтересованные стороны должны оказывать мощный нажим, добиваясь достижения целевых показателей, установленных на национальном уровне, и содействуя изменению глобальной политики, особенно в тех странах, где твердая приверженность делу обеспечения взаимной подотчетности присуща сравнительно небольшой части доноров. Доноры-единомышленники должны оценивать прогресс в деле повышения эффективности помощи на национальном

уровне исходя не только из результатов своей работы, но и с учетом успехов в деле улучшения взаимной подотчетности, достигнутых всеми донорами.

Следует настойчиво побуждать доноров, не являющихся членами Комитета содействия развитию, включиться в национальные процессы, направленные на повышение степени взаимной подотчетности.

91. Следует призвать доноров, не являющихся членами Комитета содействия развитию (правительства, глобальные фонды, неправительственные организации и частные фонды), принимать участие в национальных процессах, направленных на повышение степени взаимной подотчетности. Эти доноры должны для этого упростить свои процедуры разработки целевых показателей, характеризующих прогресс в деле повышения эффективности, следя за тем, чтобы эти показатели более четко отражали их сравнительные преимущества в области сотрудничества в целях развития. Такие целевые показатели, возможно, следует обсуждать на международных форумах, в частности в Организации Объединенных Наций.

Необходимо обеспечить более глубокий анализ проблемы подотчетности в странах и учреждениях-донорах.

92. В рамках текущего цикла работы Форума по сотрудничеству в целях развития вопрос о подотчетности в странах и учреждениях-донорах не рассматривался. Следует сделать приоритетной целью следующего цикла работы Форума выявление — в тесном взаимодействии с организациями и коалициями заинтересованных сторон, по роду своей деятельности не выполняющих исполнительные функции, — наиболее эффективных методов обеспечения подотчетности доноров.

Необходимо значительно улучшить согласованность международных и национальных процедур.

93. Необходимо предпринимать гораздо более активные усилия для обеспечения согласованности международных и национальных процедур укрепления взаимной подотчетности и транспарентности. Ценные выводы международных механизмов в отношении сравнительной эффективности доноров и охваченных программами стран следует регулярно представлять на национальных форумах по вопросам повышения степени взаимной подотчетности, чтобы, таким образом, способствовать определению контрольных показателей для оценки дальнейшего прогресса и вырабатывать рекомендации относительно путей их достижения.

2. Укрепление международной транспарентности

Информация, представляемая в рамках инициатив по повышению международной транспарентности, должна быть более широкой.

94. Чтобы охваченные программами страны и доноры могли использовать информацию, представляемую в рамках международных инициатив по укреплению транспарентности, в целях планирования и составления/исполнения бюджетов, она должна включать сведения о прогнозируемых выплатах, текущих показателях, объявленных взносах и нехватке ресурсов для осуществления программ и проектов и в ней должна быть четко разграничена внебюджетная и

внеплановая помощь. Такая информация должна также отражать прогресс в деле достижения, соответственно, национальных и международных целевых показателей, характеризующих эффективность помощи, согласованных на международном уровне целей в области развития и ход работы по обеспечению учета гендерной проблематики, что позволит намного лучше отслеживать достижение намеченных результатов; она также должна включать — в интересах полноты охвата — сведения о помощи правительств стран, не являющихся членами Комитета содействия развитию, организаций гражданского общества и фондов; а также подкрепляться исчерпывающей документацией, включая соглашения о предоставлении займов и безвозвратных ссуд с указанием условий предоставления помощи, документацию по закупкам и документы с изложением стратегий доноров, с тем чтобы заинтересованные стороны могли проводить углубленный анализ.

...оперативной и согласованной и должна поступать из большего числа источников..

95. Информация также должна быть более оперативной и согласованной и должна собираться из большего числа источников. Это предполагает представление информации в режиме реального времени, т.е. таким образом, чтобы доноры обновляли информацию сразу после осуществления выплат, с тем чтобы было можно полностью проследить прохождение помощи от донора до конечного бенефициара; получение данных от правительств охваченных программами стран и заинтересованных сторон в целях уточнения представляемых донорами данных и согласования полученной информации с теми данными, которые готовятся в рамках национальных циклов и механизмов разработки/исполнения бюджетов, планирования и контроля и оценки; и, в частности, получение от рядовых представителей заинтересованных сторон информации, позволяющей следить за расходованием выделяемых в качестве помощи средств и достигнутыми результатами.

...должна быть более доступной и должна распространяться на систематической основе.

96. Также необходимо обеспечить распространение информации в более широких масштабах, то есть среди более широкого круга заинтересованных сторон; распространять документацию, позволяющую даже неискушенным пользователям вычленять основные моменты, от которых зависит обеспечение транспарентности на национальном уровне; и держать в поле зрения любые проблемы, с которыми заинтересованные стороны (особенно в охваченных программами странах) сталкиваются при поиске и истолковании информации.

Международная инициатива в отношении транспарентности помощи должна осуществляться более оперативно и в более широких масштабах.

Необходимо укрепить потенциал заинтересованных сторон в отношении использования информации в целях подотчетности.

97. Главное — добиться того, чтобы заинтересованные стороны, особенно в охваченных программами странах, могли использовать информацию в целях укрепления подотчетности. Для этого надо разработать общее руководство, которое облегчило бы поиск и сбор ключевой информации, необходимой для

обеспечения транспарентности и подотчетности. Вопросам транспарентности и сбора и анализа данных также следует отвести видное место в программах укрепления потенциала, организуемых в интересах правительств охваченных программами стран и заинтересованных сторон, по роду своей деятельности не выполняющих исполнительных функций.

98. Хотя Международная инициатива в отношении транспарентности помощи и направлена на решение многих из вышерассмотренных проблем, она осуществляется слишком медленно и не охватывает международное сотрудничество в целях развития в достаточно полной мере.

Повышение степени международной взаимной подотчетности

Необходимо объединить механизмы обеспечения международной взаимной подотчетности в отношении помощи в целях развития и гуманитарной помощи.

99. На международном уровне сформировалась сложная система механизмов, обеспечивающих подотчетность в отношении сотрудничества в целях развития. Такие механизмы включают официальные процедуры, позволяющие охваченным программами странам и донорам оценивать результаты своей деятельности на взаимной основе (в основном в рамках обзора результатов выполнения Парижской декларации), и официальные процедуры «коллегиального обзора». Проводится также целый ряд независимых оценок, результаты которых в той или иной степени доводятся до участников официальных обсуждений и учитываются при их проведении. Среди них много глобальных механизмов, однако некоторые механизмы были созданы в интересах конкретных регионов, особенно Африки.

100. В настоящее время вопросы взаимной подотчетности в отношении помощи в целях развития и гуманитарной помощи находятся в ведении совершенно разных механизмов, и, помимо этого, параллельно существует система оценки деятельности доноров по оказанию помощи экономически слабым государствам. Международному сообществу следует устранить разделение на механизмы по укреплению взаимной подотчетности в отношении помощи в целях развития и соответствующие механизмы для гуманитарной помощи, равно как и дифференциацию механизмов по категориям стран. Для этого, видимо, следует включить целевые показатели эффективности гуманитарной помощи в итоговые документы четвертого Форума высокого уровня по эффективности помощи и в документы национальных механизмов по укреплению взаимной подотчетности и проводить оценку помощи экономически слабым государствам в рамках обсуждения эффективности помощи в целом.

Чтобы сделать международную систему взаимной подотчетности более действенной, надо совершенствовать используемые источники информации и конфигурацию системы.

101. Настоятельно необходимо улучшить работу по сбору и изучению замечаний и предложений правительств охваченных программами стран и заинтересованных сторон, по роду своей деятельности не осуществляющих исполнительных функций, о функционировании международных механизмов по укреплению взаимной подотчетности. Это позволит обеспечить более полный учет замечаний, высказываемых на страновом уровне, при определении содержания

деятельности по укреплению международной системы взаимной подотчетности посредством включения показателей транспарентности и многолетней предсказуемости на уровне страновых программ, а также показателей, характеризующих степень активности участия доноров в работе механизмов по повышению степени взаимной подотчетности и транспарентности на национальном уровне. Соответствующие меры должны предусматривать также разработку таких показателей, имеющих исключительно важное значение для этих заинтересованных сторон, как показатели, характеризующие обусловленность помощи, укрепление потенциала, гибкость помощи, меры по борьбе с коррупцией и обеспечение учета гендерных вопросов.

Необходимо также усовершенствовать эту систему путем обеспечения более широкого охвата, глубины взаимодействия сторон, оперативности работы, эффективности сотрудничества и результативности на страновом уровне.

102. Кроме того, международные механизмы по повышению степени взаимной подотчетности должны обеспечить более широкий охват, наращивая усилия по привлечению стран-доноров, не являющихся членами Комитета содействия развитию, организаций гражданского общества и фондов. Такие механизмы должны оценивать результаты работы отдельных доноров на уровне отдельных охваченных программами стран. Желательно, чтобы такие оценки осуществлялись ежегодно, причем во избежание дублирования усилий их, по мере возможности, следует проводить по итогам ежегодных национальных оценок. Надо наладить более тесное взаимодействие между международными механизмами по укреплению взаимной подотчетности, следя за тем, чтобы деятельность официальных механизмов и процедур (например, сообществ специалистов-практиков и программ по наращиванию потенциала) в максимальной степени опиралась на результаты независимого анализа. Международные механизмы также должны отслеживать показатели, влияющие на достижение Национальных целевых показателей/целей в отношении взаимной подотчетности.

Необходимо добиваться повышения результативности этой системы с точки зрения ее воздействия на поведение охваченных программами стран и доноров.

103. Все эти меры должны способствовать повышению результативности международной системы взаимной подотчетности с точки зрения ее воздействия на поведение доноров и охваченных программами стран. Вместе с тем, чтобы ускорить прогресс, надо предпринять дополнительные шаги, такие, как включение в доклады о результатах обзора хода осуществления Парижской декларации оценок поведения отдельных доноров; принятие мер к тому, чтобы результаты независимых оценок представлялись Форуму по сотрудничеству в целях развития и Рабочей группе по эффективности помощи; обеспечение того, чтобы охваченные программами страны, наряду с заинтересованными сторонами, по роду своей деятельности не выполняющими исполнительных функций, продолжали более активно играть свою роль в разработке повестки дня и определении норм и целей Рабочей группы по эффективности помощи и Форума по сотрудничеству в целях развития; и проведение обследования среди потенциальных пользователей международных механизмов по укреплению взаимной подотчетности в целях выявления их основных потребностей для повышения

эффективности международных механизмов в плане поддержки процедур по содействию обеспечению взаимной подотчетности на национальном уровне. В рамках деятельности международных механизмов по укреплению взаимной подотчетности, включая Форум по сотрудничеству в целях развития, следует также оказывать содействие развитию механизмов коллегиального обзора с участием развивающихся стран.

Необходимо обеспечить проведение ежегодных оценок достигнутого прогресса и расширить финансирование приоритетных механизмов.

104. Важно, чтобы Форум по сотрудничеству в целях развития продолжал оценивать прогресс в деле укрепления международной системы взаимной подотчетности и транспарентности, хотя в интересах осуществления более строго контроля за достигнутым прогрессом было бы желательно предусмотреть проведение таких оценок на ежегодной основе. В рамках оценок также следует предусмотреть представление информации о результативности принятых отдельными механизмами мер по выполнению вышеизложенных рекомендаций. Опираясь на результаты этих оценок, международное сообщество должно в первоочередном порядке выделить дополнительные ресурсы для финансирования четырех или пяти основных механизмов, в наибольшей мере отвечающих критериям, перечисленным выше (в частности, таким как регулярная оценка работы индивидуальных доноров со стороны охваченных программами стран, использование независимых источников информации и важная роль заинтересованных сторон, по роду своей деятельности не выполняющих исполнительных функций), чтобы устранить недостатки этих механизмов и повысить их результативность в плане воздействия на изменение поведения на международном и национальном уровне.

Г. Сотрудничество по линии Юг-Юг и трехстороннее сотрудничество в целях развития

105. Продолжает повышаться значение сотрудничества Юг-Юг и трехстороннего сотрудничества в целях развития, доля которых в общем объеме сотрудничества в целях развития за период с 2006 по 2008 год увеличилась с 8 процентов до 10 процентов. Несмотря на это, во многих других отношениях характеристики и сравнительные преимущества такого сотрудничества не изменились по сравнению с информацией, полученной Форумом по сотрудничеству в целях развития в 2008 году. На Конференции Организации Объединенных Наций на высоком уровне по сотрудничеству по линии Юг-Юг, состоявшейся 1–3 декабря 2009 года в Найроби, Кения, было подчеркнуто, что сотрудничество по линии Юг-Юг не заменяет, а дополняет сотрудничество по линии Север-Юг и что сотрудничество по линии Юг-Юг — это важная составляющая международного сотрудничества в целях развития.

1. Масштаб и сфера сотрудничества в целях развития по линии Юг-Юг³

В 2008 году объем сотрудничества по линии Юг-Юг резко увеличился до примерно 16,2 млрд. долл. США.

106. Из-за сохраняющихся высоких темпов экономического развития ряда развивающихся стран более быстрого, чем предполагалось, восстановления после глобального экономического кризиса и растущего осознания мирохозяйственной роли этих стран за период с 2006 по 2008 год масштабы сотрудничества в целях развития по линии Юг-Юг возросли на 63 процента, что в основном проявилось в резком увеличении помощи со стороны Китая и Саудовской Аравии. Доля помощи многосторонних организаций в указанном общем объеме помощи составляет около 25 процентов.

...и такое сотрудничество осуществляется в основном в форме финансирования проектов и технической помощи с уделением все большего внимания гуманитарным вопросам.

107. Практически все сотрудничество в целях развития по линии Юг-Юг (около 90 процентов) продолжает осуществляться в форме финансирования проектов и технической помощи, и около 10 процентов — в форме поддержки платежного баланса или бюджета, хотя некоторые доноры в будущем планируют шире использовать программный подход. Кроме того, в последнее время все больше внимания уделяется гуманитарной помощи, которая предоставляется в первую очередь донорами из арабских стран (в частности, третье место в мире по объему предоставляемой гуманитарной помощи занимает Саудовская Аравия), а общий объем такой помощи в 2008 году составлял свыше 1 млрд. долл. США.

108. Программы сотрудничества многих доноров из стран Юга финансируются на совместной основе в рамках трехстороннего сотрудничества, когда доноры из числа стран — членов Комитета содействия развитию финансируют проекты, которые осуществляют учреждения стран Юга. Целью трехстороннего сотрудничества в целях развития является, прежде всего, техническое сотрудничество, поскольку считается, что учреждения стран Юга обладают специальными знаниями, необходимыми для удовлетворения потребностей развивающихся стран. Из 23 стран-доноров, являющихся членами Комитета содействия развитию, 16 принимали участие в осуществлении проектов по линии трехстороннего сотрудничества. К этой форме сотрудничества также все шире прибегают многосторонние банки развития, учреждения системы Организации Объединенных Наций и финансирующие сотрудничество в целях развития доноры из стран Юга. Нехватка информации осложняет задачу осуществления количественных оценок и проведения развернутого анализа масштабов, эффективности и результативности трехстороннего сотрудничества в целях развития.

109. Доноры, участвующие в сотрудничестве в целях развития по линии Юг-Юг, по-прежнему выделяют наибольшую часть помощи тем странам, с которыми они имеют тесные политические, торговые и инвестиционные связи. В

³ Для целей проведения различий с другими потоками по линии Юг-Юг, которые также растут стремительными темпами, сотрудничество в целях развития, обсуждаемое в настоящем докладе, охватывает лишь те потоки, которые подходят под определение официальной помощи в целях развития, принятое Комитетом содействия развитию.

частности, ввиду тесных культурных и языковых связей, лучшего понимания потребностей и торговых и инвестиционных возможностей и более низкого уровня административных издержек оказываемая помощь концентрируется в соседних странах. Такая концентрация помощи, однако, позволяет донорам из стран Юга уделять повышенное внимание региональным проектам, которые являются приоритетом для многих охваченных программами стран. С 2006 года эта тенденция еще больше усилилась в результате осуществления таких новых инициатив, как создание Фонда развития инфраструктуры Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСАН) и учреждение «Банко дель Сур». За отчетный период также отмечалось развитие межрегионального сотрудничества, особенно в интересах стран Африки с участием Бразилии, Индии и Китая и в интересах стран Азии с участием Саудовской Аравии.

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

Льготное кредитование сотрудничества в целях развития по линии Юг-Юг снижает риск перерастания задолженности в неприемлемое бремя.

110. Около двух третей объема помощи, получаемой от стран Юга, предоставляется в виде займов и приблизительно одна треть — в виде субсидий. Для большинства стран с низким уровнем дохода эти займы несут незначительный риск перерастания задолженности в неприемлемое бремя, поскольку они предоставляются на льготных условиях в соответствии со стратегиями охваченных программами стран. Вместе с тем, ряд крупных инфраструктурных проектов или проектов в области разработки месторождений полезных ископаемых составляют заметные исключения, которые вызывают опасения по поводу возможности превышения рядом стран приемлемого уровня задолженности.

111. Охваченные программами страны считают, что сотрудничество по линии Юг-Юг отвечает их приоритетам и является достаточно сбалансированным, так как оно позволяет им получать значительные финансовые средства для укрепления инфраструктуры и развития производительных и социальных секторов (см. раздел 4, пункты 119–121 ниже). Некоторые доноры предоставляют практически всю помощь в распоряжение стран, в которых осуществляются программы, для распределения через бюджет, тогда как другие распределяют практически всю помощь через иные каналы.

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

112. Считается, что доноры, финансирующие сотрудничество по линии Юг-Юг, чутко реагируют на изменяющиеся приоритеты охваченных программами стран и стихийные бедствия, несмотря на то, что они официально не располагают фондами для покрытия чрезвычайных расходов или специальными учреждениями для ликвидации последствий внешних потрясений.

113. Считается, что для сотрудничества в целях развития по линии Юг-Юг характерен относительно высокий уровень предсказуемости, так как около трех четвертей объема выделяемых в его рамках средств распределяются в течение соответствующего финансового года, что облегчает налогово-бюджетное планирование. Многие проекты также осуществляются более быстрыми темпами, чем проекты, финансируемые странами — членами Комитета содействия раз-

вitiю, хотя не все доноры одинаково предсказуемы и при осуществлении некоторых проектов возникали задержки.

Обусловленность в отношении политики практически отсутствует, а процедуры отличает большая гибкость.

114. Одна из причин предсказуемости сотрудничества по линии Юг-Юг заключается в том, что в рамках такого сотрудничества практически не выдвигаются условия в отношении политики, что делает его более привлекательным для охваченных программами стран. Другая причина предсказуемости такого сотрудничества состоит в том, что для него относительно нехарактерны задержки процедурного и административного характера. Это является следствием того, что большинство доноров, финансирующих сотрудничество по линии Юг-Юг, использует свои собственные, относительно несложные процедуры финансового управления и закупочной деятельности, а некоторые из них даже применяют национальные процедуры финансового управления.

115. Сотрудничество в целях развития по линии Юг-Юг в большинстве случаев обусловлено закупкой товаров и услуг в странах-донорах, что особенно касается технического сотрудничества и чрезвычайной помощи, однако это не обязательно означает высокие расходы или низкие стандарты качества, так как товары стран Юга часто имеют хорошее качество и доступную цену. Некоторые доноры, особенно из арабских стран, отдают предпочтение участникам торгов из охваченных программами стран.

3. Координация и взаимодействие на страновом уровне

116. Если не учитывать контроль за сроками завершения проектов, сотрудничество в целях развития по линии Юг-Юг подвергается относительно поверхностной оценке. В результате этого сокращаются потребности в проведении миссий и исследований и, таким образом, снижаются операционные расходы правительств охваченных программами стран, но вместе с тем формируется менее долгосрочная перспектива в отношении устойчивости проектов и их результативности в плане воздействия на процесс развития. Это сотрудничество также практически не оценивается с точки зрения его экологического и социального воздействия, что особенно касается инфраструктурных проектов.

Доноры, финансирующие сотрудничество по линии Юг-Юг, могут внести ценный вклад в национальный диалог по вопросам сотрудничества в целях развития.

117. Большинство доноров, участвующих в сотрудничестве в целях развития по линии Юг-Юг, не принимают участия в 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 благодаря механизму Арабской координационной группы, члены которой обычно финансируют проекты на совместной основе. Большинство доноров, финансирующих сотрудничество в целях развития по линии Юг-Юг, также не участвуют ни в диалоге на национальном уровне с властями охваченных программами стран, ни в деятельности по повышению степени подотчетности.

118. Более активное участие этих доноров в деятельности по линии Юг-Юг весьма способствовало бы углублению диалога на страновом уровне, так как оно помогло бы определить новые подходы к проведению оценок качества и результативности сотрудничества в целях развития (включая оперативность оказания помощи, оптимальность затрат, передачу необходимой технологии и устойчивое развитие потенциала). Такое участие также позволило бы охваченным программами странам более эффективно проводить обзор сотрудничества в целях развития, как об этом можно судить по результатам их участия в диалоге охваченных программами стран Юго-Восточной Азии, и, таким образом, его надо поощрять.

4. Ключевые сектора: возможности для получения большой отдачи от сотрудничества, направленного на развитие инфраструктуры, медицины и сельского хозяйства

119. Развитие инфраструктуры является важным направлением сотрудничества по линии Юг-Юг. По оценкам, объем ежегодных обязательств стран, не являющихся членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в отношении помощи, направленной на развитие инфраструктуры в Африке, в период 2001–2006 годов составлял 2,6 млрд. долл. США, причем объемы финансовых средств, выделяемых на эти цели, не переставали расти и в 2007–2008 годах. Среди стран Юга основными донорами, финансировавшими развитие инфраструктуры стран Африки, были Индия, Китай и арабские государства. Помощь стран, не входящих в ОЭСР, и помощь стран-членов этой организации во многом дополняет друг друга, при этом страны, не являющиеся членами ОЭСР, играют важную роль в финансировании дорожного строительства, водоснабжения, энергетики, электрификации и сектора связи. В настоящее время проводится анализ в целях более четкого выявления сравнительных преимуществ сотрудничества по линии Юг-Юг в области развития инфраструктуры.

120. В последние годы стремительно развивается сотрудничество по линии Юг-Юг в области медицины. Осуществляется двустороннее сотрудничество в сфере медицинского обслуживания населения (развития людских ресурсов, укрепления систем здравоохранения, создания медицинских учреждений и развития инфраструктуры). Расширяются масштабы научно-технического сотрудничества и совместных исследований в области медицины, хотя такое сотрудничество преимущественно ведется между странами-донорами Юга, обладающими более передовой технологией. Созданы различные механизмы содействия сотрудничеству по линии Юг-Юг, главным образом в решении таких специфических проблем развивающихся стран, как малярия и другие тропические инфекционные болезни. Частный сектор также играл стимулирующую роль в деятельности по разработке, маркетингу и распределению недорогих медицинских средств. Тем не менее, уровень сотрудничества по линии Юг-Юг остается низким из-за отсутствия необходимого государственного финансирования и всемирного засилья многонациональных корпораций в сфере закупок. Продолжается работа по изучению возможностей привлечения государственных ресурсов и обеспечения более открытого процесса закупок в целях организации поставок более доступных медицинских товаров в страны с низким уровнем дохода.

121. Что касается сельского хозяйства, то в рамках сотрудничества по линии Юг-Юг за многие годы сложились богатые традиции обмена опытом в области разработки политики и передачи соответствующих технологий в целях повышения (при прочих равных, то есть на землях одинаковой плодородности и в одинаковых климатических и экологических условиях) производительности сельского хозяйства, причем в последнее время особое внимание также уделялось созданию новых инвестиционных возможностей и новых рынков сбыта в целях развития сельскохозяйственного производства в охваченных программами странах. Индия и Китай недавно объявили крупномасштабные программы развития сельского хозяйства. В настоящее время основной формой сотрудничества остается техническое сотрудничество, в частности передача технологии и укрепление местного потенциала, а основными донорами являются арабские страны, Бразилия, Индия, Китай и Южная Африка, которые осуществляют партнерское сотрудничество в основном со странами Африки. Вместе с тем сотрудничество по линии Юг-Юг в области сельского хозяйства способствует максимальному повышению результативности помощи в плане стимулирования социально-экономического развития в целом, если такое сотрудничество направлено на решение таких общих проблем, как обеспечение доступа на рынки развитых стран и финансирование и развитие торговли.

V. Пожелания и рекомендации в отношении политики

122. Прогресс в большинстве областей деятельности в рамках глобального партнерства в целях развития не соответствует ожиданиям, а без прогресса по всем направлениям результативность сотрудничества в целях развития будет ограниченной. Надо принять меры к тому, чтобы уменьшить колебания объемов помощи, поступающей из частных источников (такой, как прямые иностранные инвестиции, денежные переводы), и повысить ее результативность с точки зрения воздействия на процесс развития, завершить Дохинский раунд торговых переговоров с решительным упором на защиту интересов бедных стран, расширить меры по облегчению долгового бремени и разработать справедливые и транспарентные процедуры урегулирования задолженности, разработать нормы глобального финансового регулирования, способствующие ускорению развития, и повысить роль развивающихся стран в международных финансовых учреждениях и обеспечить их более активное участие в их работе.

123. Был достигнут относительно скромный прогресс в деле обеспечения согласованности политики в области развития. Проведение в более широких масштабах анализа результативности и систематические усилия по политической мобилизации стран — членов Организации экономического сотрудничества и развития, выпуск донорами, финансирующими сотрудничество в целях развития, ежегодных докладов о прогрессе в деле достижения восьмой цели в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, и разработка охваченными программами странами стратегий партнерства, не связанного с предоставлением помощи, по всему кругу вопросов, касающихся достижения восьмой цели в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, могли бы облегчить странам-донорам задачу разработки такой политики, которая содействовала бы повышению эффективности их сотрудничества в целях развития. Также неотложно необходимо разработать нормы и передовые методы, позволяющие увеличить объем предоставляемой помощи и повысить

ее эффективность, чтобы, таким образом, стимулировать использование других механизмов финансирования развития (например, прямых иностранных инвестиций, доходов от торговли, внутренних сбережений и налоговых поступлений).

124. В 2009 году общий объем сотрудничества в целях развития составлял свыше 170 млрд. долл. США. Несмотря на значительное увеличение объема помощи в реальном выражении, отмечается тенденция к снижению доли, приходящейся на правительства стран — членов ОЭСР, при резком увеличении помощи на цели сотрудничества по линии Юг-Юг и помощи частных благотворительных организаций. Необходимо продолжать осуществлять мониторинг и анализ помощи, предоставляемой фондами стран Юга, а также децентрализованного сотрудничества. Все доноры из стран — членов ОЭСР должны поставить масштабные цели на 2015 год и разработать пятилетние планы, предусматривающие постепенное увеличение выплат, а для этого лучше всего увеличить объем помощи, предоставляемой в целях финансирования программ, включая бюджетную поддержку. Четвертый форум высокого уровня по эффективности помощи будет удобной возможностью для принятия таких обязательств.

125. В 2006–2010 годах в условиях многочисленных глобальных кризисов (продовольственного, нефтяного и финансового) резко возросли финансовые потребности охваченных программами стран, и в связи с этим для удовлетворения таких потребностей стали в более широких масштабах применяться нетрадиционные механизмы финансирования. Между тем использование этих механизмов не только не обеспечило мобилизации сколь-нибудь значительного объема финансовых средств, но даже в будущем приведет к некоторому сокращению ассигнований на оказание помощи, выделяемых странами ОЭСР. Необходимо прилагать более активные усилия по наращиванию масштабов сотрудничества в целях развития на основе использования нетрадиционных механизмов финансирования, чтобы, таким образом, устранить пагубные последствия кризиса, тормозящего прогресс в деле достижения согласованных на международном уровне целей в области развития Организации Объединенных Наций.

126. На Конференции сторон Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата, состоявшейся в Копенгагене в 2009 году, были приняты важные обязательства в отношении мер по борьбе с изменением климата. Однако, помимо того, что обещанных государственных средств явно недостаточно для осуществления мер по адаптации к изменению климата и смягчению его воздействия, так как соответствующие потребности соответствуют примерно 50–80 процентам объема официальной помощи в целях развития (ОПР), существуют также серьезные опасения по поводу того, что финансовая помощь, которая могла бы быть использована для достижения согласованных на международном уровне целей в области развития в Африке, будет направлена на совершенно другие цели. Правительства стран-доноров должны обязаться следить за тем, чтобы все финансовые средства, выделяемые на борьбу с изменением климата, предоставлялись сверх объемов официальной помощи в целях развития (ОПР), необходимых для достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, в максимальной степени использовать нетрадиционные механизмы финансирования (налоги и специальные права заимствования) и принимать меры к тому, чтобы финансовые средства, выделяемые на осуществление мер по борьбе с изменением климата,

расходовались с учетом задачи борьбы с нищетой, что повысит результативность их использования с точки зрения воздействия на темпы достижения согласованных на международном уровне целей в области развития.

127. Остается неоптимальным с точки зрения прогресса в деле достижения согласованных на международном уровне целей в области развития распределение средств, выделяемых в рамках сотрудничества в целях развития, между группами развивающихся стран, регионами, странами и районами в пределах отдельных стран. Абсолютно необходимо увеличить долю помощи, предоставляемой странам, имеющим наиболее неотложные потребности в плане достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, и сталкивающимся с нехваткой финансовых средств и структурными проблемами, которые делают их уязвимыми перед внешними потрясениями (то есть наименее развитым странам, странам, не имеющим выхода к морю, и экономически слабым государствам, особенно в Африке). Для этого двусторонние и многосторонние учреждения должны пересмотреть свои принципы распределения помощи и разработать конкретные годовые целевые показатели и перспективные планы в целях увеличения объема помощи, предоставляемой таким странам.

128. Также является неоптимальным и распределение помощи по каналам ее предоставления, секторам и категориям. Надо увеличить долю многосторонних учреждений и сократить долю средств, выделяемых на деятельность в конкретных секторах или на осуществление определенных инициатив. В соответствии с национальными стратегиями развития необходимо продолжить принимаемые в последнее время усилия по наращиванию помощи, выделяемой на деятельность по обеспечению равенства женщин, продовольственную безопасность, просвещение, здравоохранение, водоснабжение и санитарию, развитие инфраструктуры и широкую поддержку торговли. Необходимо, чтобы до охваченных программами стран доходила более значительная часть официальной помощи в целях развития, выделяемой странами — членами Комитета содействия развитию, и чтобы в будущем этот фактор принимался во внимание при оценке работы доноров. В целях повышения ответственности, подотчетности и эффективности надо значительно более высокими темпами наращивать объемы общей и секторальной бюджетной поддержки.

129. Необходимо, прежде всего в экономически слабых государствах, резко повысить темпы продвижения вперед в деле достижения целевых показателей эффективности помощи, установленных в Парижской декларации (это особенно касается доноров). Необходимо, чтобы на четвертом Форуме высокого уровня по эффективности помощи, который будет проведен в 2011 году, охваченные программами страны и заинтересованные стороны, по роду деятельности не выполняющие исполнительных функций, играли бы более активную роль. Необходимо также, чтобы в результате этого форума были выработаны более эффективные методы оценки достигнутого прогресса (в отношении уменьшения степени обусловленности помощи, укрепления потенциала, повышения предсказуемости и укрепления подотчетности) и более широкие целевые показатели, отражающие основные дополнительные замечания заинтересованных сторон (в частности, по поводу использования системы оценки, принятых в охваченных программами странах, гибкого подхода к применению мер по борьбе с внешними потрясениями, уменьшения обусловленности в отношении политики и процедур, сохранения льготного характера предоставляемой помощи, приме-

нения более разностороннего подхода к вопросу о распределении функций между донорами, финансирующими сотрудничество в целях развития, выделения помощи для обеспечения равенства женщин, поощрения и защиты прав человека и защиты окружающей среды и борьбы с коррупцией).

130. Недавняя критика международного сотрудничества в целях развития показала необходимость сосредоточить внимание в рамках проведения скоординированной кампании на популяризации основных результатов в отношении согласованных на международном уровне целей в области развития и в отношении устойчивого развития, которые были достигнуты на основе сотрудничества в целях развития, а также того факта, что для такого сотрудничества характерен низкий уровень коррупции по сравнению с другими секторами. Пленарное заседание Генеральной Ассамблеи высокого уровня, посвященное целям в области развития, сформулированным в Декларации тысячелетия, которое состоится в сентябре 2010 года, должно содействовать оказанию поддержки такой кампании посредством укрепления потенциала организаций системы Организации Объединенных Наций в плане осуществления контроля в режиме реального времени за результатами достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, распространения информации о результатах этих усилий, что будет способствовать повышению эффективности помощи. Важно сосредоточить усилия на достижении максимальных результатов, внедрении передовых методов работы в отношении бюджетной поддержки, позволяющих охваченным программами странам иметь больше пространства для маневра в политике, и недопущении предварительного отбора стран исходя из таких соображений, как обусловленность или целевой характер предоставляемой помощи, интрузивные или негибкие меры контроля или наличие задержек с осуществлением выплат.

131. Взаимная подотчетность и транспарентность — две основные предпосылки повышения результативности деятельности, направленной на достижение согласованных на международном уровне целей в области развития. Доноры должны принять обязательство обеспечить достижение конкретных целевых показателей эффективности помощи в каждой из охваченных программами стран, уделяя первоочередное внимание таким группам стран, как страны Африки к югу от Сахары и экономически слабые государства, которым не удастся обеспечить необходимые темпы продвижения к достижению согласованных на международном уровне целей в области развития. Охваченные программами страны должны продолжать совершенствовать свои стратегии развития, системы управления государственными финансами и механизмы закупок и оценки. Ведущую роль в определении процедур взаимной подотчетности во взаимодействии с парламентами и организациями гражданского общества должны играть правительства охваченных программами стран, при этом следует уделять особое внимание повышению результативности помощи с точки зрения улучшения положения женщин. Доноры должны активно содействовать достижению прогресса на национальном уровне, при этом донорам, не являющимся странами — членами Комитета содействия развитию, следует предлагать представлять свои соображения по поводу целевых показателей, способствующих повышению эффективности предоставляемой помощи.

132. Международное сообщество должно предъявлять к международным механизмам высокие требования в плане обеспечения взаимной подотчетности доноров и получателей помощи по линии сотрудничества в области развития за

выполнение принятых обязательств. Оно должно ежегодно оценивать достигнутый прогресс, создать координационный центр для организации обмена передовыми методами работы и полностью финансировать самые эффективные международные механизмы. Механизмы по укреплению транспарентности должны предоставлять более широкую информацию о предоставляемой помощи и ее источниках, делая это более оперативно и с более строгой ориентацией на системы, используемые в охваченных программами странах, обеспечивать систематическое распространение такой информации и содействовать укреплению потенциала заинтересованных сторон в плане ее использования для укрепления подотчетности. Необходимо совершенствовать международные механизмы по укреплению взаимной подотчетности, более полно учитывать мнения правительств охваченных программами стран и заинтересованных сторон, по роду деятельности не выполняющих исполнительных функций, и расширять их охват, глубину взаимодействия партнеров, повышать оперативность и значимость для стран в целях повышения их результативности с точки зрения воздействия на поведение охваченных программами стран и доноров, финансирующих сотрудничество в целях развития.

133. Сотрудничество по линии Юг-Юг может способствовать наращиванию бюджетной поддержки и расширению вспомогательного обслуживания программ, с тем чтобы страны-бенефициары могли более эффективно играть ведущую роль, и в рамках такого сотрудничества можно было бы подкреплять информацию о достигнутых результатах данными более подробных оценок. Международная система сотрудничества в целях развития должна максимально эффективно использовать сравнительные преимущества сотрудничества в целях развития по линии Юг-Юг в области предоставления надлежащей недорогой медицинской и сельскохозяйственной техники и услуг специалистов по вопросам развития инфраструктуры. Доноры, финансирующие сотрудничество по линии Юг-Юг, могли бы принять меры к тому, чтобы существенно расширить национальный диалог по вопросам сотрудничества в целях развития и, в частности, предложить пути повышения качества и результативности (включая аспекты оперативности предоставления помощи, оптимальности затрат, передачи технологии и укрепления потенциала).

134. И наконец, Форум по сотрудничеству в целях развития должен содействовать повышению эффективности своей работы по обеспечению согласованности политики и, в частности, определить для стран наиболее эффективные подходы к разработке политики в отношении сотрудничества, не связанного с предоставлением помощи, по всему кругу вопросов, касающихся достижения восьмой цели в области развития, сформулированной в Декларации тысячелетия, и обеспечению того, чтобы предоставляемая помощь способствовала использованию других механизмов финансирования развития. Форуму следует продолжать регулярно анализировать тенденции в области сотрудничества в целях развития (особенно касающиеся распределения ресурсов и гендерных вопросов) и проводить регулярную оценку прогресса в деле укрепления взаимной подотчетности и транспарентности. Форум должен также более внимательно отслеживать и анализировать положение дел в области децентрализованного сотрудничества и деятельность фондов стран Севера и Юга и продолжать укреплять многосторонний характер своих консультаций, прежде всего непосредственно в рамках самого Форума.