



**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
9 July 2012
Russian
Original: English

Основная сессия 2012 года
Нью-Йорк, 2–27 июля 2012 года
Пункт 2(b) повестки дня
**Этап заседаний высокого уровня: Форум
по сотрудничеству в целях развития**

**Письмо Постоянного представителя Люксембурга при
Организации Объединенных Наций от 29 июня 2012 года на
имя Председателя Экономического и Социального Совета**

Имею честь препроводить настоящим доклад о работе Симпозиума высокого уровня на тему «Сотрудничество в деле повышения результативности помощи в целях развития». Симпозиум проводился в Люксембурге 18–19 октября 2011 года в рамках подготовки к Форуму по сотрудничеству в целях развития 2012 года (см. приложение).

Буду признательна за распространение текста настоящего письма и приложения к нему в качестве документа Совета по пункту 2(b) повестки дня.

(Подпись) Сильви Лукас
Посол
Постоянный представитель



**Приложение к письму Постоянного представителя
Люксембурга при Организации Объединенных Наций от
29 июня 2012 года на имя Председателя Экономического
и Социального Совета**

**Подготовка к Форуму по сотрудничеству в целях развития
2012 года: доклад о работе Симпозиума высокого уровня на
тему «Сотрудничество в деле повышения результативности
помощи в целях развития», проведенного в Люксембурге
18 и 19 октября 2011 года**

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение	3
II. Задачи Люксембургского симпозиума высокого уровня	3
III. Основные выводы Симпозиума	4
IV. Подробное изложение содержания тематических дискуссий в ходе Симпозиума	8
A. Помощь можно было бы использовать для привлечения других финансовых потоков, способствующих развитию	8
B. Удалось извлечь немало уроков из процесса использования помощи для расширения доступа к всеохватным финансовым секторам	12
C. Мобилизация внутренних ресурсов является центральным элементом обеспечения устойчивости к отрицательным воздействиям	16
D. Использование внешней помощи в качестве катализатора прямых иностранных инвестиций несет в себе как вероятные преимущества, так и риски	22
E. Необходимо укреплять потенциал для повышения согласованности управления и использования финансирования на страновом уровне	26
F. Взаимная подотчетность все больше воспринимается как необходимое средство для обеспечения максимальной результативности помощи	29

I. Введение

1. На Всемирном саммите 2005 года Генеральная Ассамблея поручила Экономическому и Социальному Совету Организации Объединенных Наций 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, включая стратегии, политику и финансирование, содействия повышению согласованности мероприятий в целях развития, осуществляемых различными партнерами в области развития, и укрепления связей между нормотворческими и оперативными аспектами деятельности Организации Объединенных Наций»¹.

2. Форум ставит перед собой цель поощрения и повышения эффективности международного сотрудничества в целях развития в интересах достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, включая цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. Он обеспечивает платформу для расширения диалога между всеми участниками для поиска более эффективных способов оказания поддержки².

3. Следующий Форум состоится 5–6 июля 2012 года в Нью-Йорке. В целях содействия диалогу между партнерами по сотрудничеству в целях развития и государствами — членами Организации Объединенных Наций Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций оказал поддержку в организации симпозиумов высокого уровня в 2011 и 2012 годах. Люксембургский симпозиум стал вторым из трех мероприятий по подготовке к Форуму 2012 года. Первый Симпозиум проводился в Мали в мае 2011 года и был посвящен вопросу о том, как оказание помощи может обеспечить достижение результатов в области развития в долгосрочной перспективе. Третий Симпозиум состоится в Брисбене, Австралия, 14–15 мая 2012 года и будет посвящен вопросу о взаимосвязи сотрудничества в области развития и устойчивого развития.

II. Задачи Люксембургского симпозиума высокого уровня

4. Симпозиум проводился на фоне продолжающегося финансово-экономического кризиса. Этот период характеризовался значительной обеспокоенностью риском второй волны рецессии в развитых странах, и к этому времени сложилось мнение о том, что ведущим в экономическом отношении странам необходимо принять более действенные меры по созданию в мире условий для восстановления экономики. Выдвигавшиеся тогда прогнозы тенденций в

¹ Более подробная информация о Форуме 2012 года и подготовке к нему размещена на веб-сайтах: <http://www.un.org/ecosoc/newfunct/2008dcf.shtml> и <http://www.un.org/ecosoc/newfunct/preparations.shtml>.

² В Дохинской декларации был признан важный вклад Форума по сотрудничеству в целях развития в работу по повышению качества и результативности официальной помощи в целях развития. В ней Генеральная Ассамблея также поручила Форуму проводить обзор на предмет разработки более систематических и универсальных способов контроля за количеством, качеством и эффективностью поступающей помощи при должном учете существующих схем и механизмов (резолюция 63/239 Генеральной Ассамблеи, приложение).

области оказания официальной помощи в целях развития были пессимистичными.

5. Задачей Симпозиума был поиск наиболее действенных способов повышения результативности помощи. Основное внимание было уделено вопросу о способах использования помощи с целью привлечения других источников финансирования развития, которые наиболее способствовали бы искоренению нищеты и реализации согласованных на международном уровне целей в области развития. Различные секции и заседания секционных групп позволили участникам обменяться опытом. Состоялись оживленные обсуждения способов использования помощи в целях расширения доступа к всеохватным финансовым услугам, содействия мобилизации внутригосударственных доходов и привлечения прямых иностранных инвестиций.

6. На Симпозиуме обсуждался также опыт развивающихся стран в деле повышения согласованности управления и одновременного использования помощи и других источников финансирования развития, в частности внутренних и внешних ресурсов. Также рассматривался вопрос о способах подключения всех соответствующих участников к национальным и секторальным обзорам политики и обязательств в области помощи, с тем чтобы повысить ее результативность.

7. Общей для всех обсуждений темой стала необходимость поддержания объема помощи на уровне, соответствующем проблемам развивающихся стран и данным им обещаний.

8. В работе Симпозиума участвовало около 150 человек, представлявших весь спектр участников процесса развития — правительства, парламенты, неправительственные организации (НПО), частный сектор и местные власти. Обсуждения проводились по Правилам Чатем-Хауса и проходили оживленно и в открытой обстановке. Ключевые выводы по итогам обсуждений представлены ниже.

9. Рекомендации Люксембургского симпозиума послужат основой для обсуждений на Форуме по сотрудничеству в целях развития 2012 года. Обсуждения по вопросу о стимулирующей роли помощи способствовали также подготовке к четвертому Форуму высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи, который состоялся в Пусане, Республика Корея, в ноябре и декабре 2011 года.

III. Основные выводы Симпозиума

10. По итогам Симпозиума были сделаны следующие основные выводы:

а) помощь может быть использована для мобилизации других источников финансирования развития:

- Обсуждение вопроса о повышении результативности помощи в целях развития не должно проходить в отрыве от реальности. Необходимо более активно учитывать политэкономический аспект.
- Всякий раз, когда для привлечения частного финансирования используются государственные средства, необходимо обеспечить, чтобы это дало конкретные и поддающиеся измерению результаты в области развития.

- Если проект представляется устойчивым в долгосрочной перспективе, то для его финансирования следует использовать гарантии, льготные займы и паи, а не выделяемые в рамках помощи ценные денежные средства, которые всегда в дефиците. При этом следует проанализировать текущие приемлемые уровни задолженности, чтобы не допустить долгового кризиса в странах.
- По мнению некоторых участников, многосторонние банки развития должны уделять мобилизации внутренних ресурсов больше внимания, чем привлечению прямых иностранных инвестиций.
- Для развивающихся стран одним из способов получения необходимого пространства для маневра с тем, чтобы проводить контрциклическую политику, является овладение потенциалом инновационных источников финансирования;

б) было усвоено множество уроков в области поддержки всеохватных финансовых секторов:

- Всеохватность финансовых секторов следует рассматривать не как самоцель, а как один из множества элементов, способных содействовать достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.
- Недостаточный доступ к микрофинансированию сказывается на реальной экономике. Он ведет к дефициту инвестиций и рабочих мест.
- На национальном уровне для обеспечения трех ключевых элементов финансовой всеохватности — доступа, использования и результативности — необходимо вмешательство на уровне государственной политики для изменения уровня спроса и предложения, а также меры, направленные на изменение общей ситуации в финансовом секторе.
- Для исправления сбоев рыночных механизмов требуются серьезные меры; необходимо дальнейшее развитие структур поддержки финансового сектора, а также нормативно-правовой базы для наращивания потенциала поставщиков финансовых услуг.
- Государственные фонды могут привлекать большие объемы частных средств (на рынке капитала) для оказания поддержки всеохватным финансовым секторам, а государственные и частные интересы можно успешно объединять в рамках инновационных партнерств.
- На глобальном уровне установлены ключевые принципы для формирования всеохватных финансовых секторов.
- Основы для целого ряда нынешних и будущих глобальных инициатив были заложены в «Голубой книге» по вопросу формирования всеохватных финансовых секторов в целях развития³.
- Данные о влиянии, которое микрофинансирование оказывает на развитие за счет средств, получаемых в рамках помощи, пока не позволяют прийти к однозначному выводу. Чтобы доказать, что финансовые услуги действи-

³ Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.06.II.A.3.

тельно способствуют достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, необходимо провести более тщательный анализ;

с) одной из основных проблем является мобилизация внутренних ресурсов:

- Мобилизация внутригосударственных доходов должна стать неотъемлемой частью обсуждения на глобальном уровне вопроса эффективности сотрудничества в целях развития.
- Одним из основных средств обеспечения внутренних источников финансирования является налоговая реформа, которая представляет собой также мощный инструмент для снижения зависимости от внешней помощи. Необходимо, чтобы ее наглядно поддерживали и развивали высшие должностные лица правительств.
- Для укрепления национальных налоговых систем и увеличения налоговых поступлений в номинальном выражении требуется дополнительная долгосрочная поддержка извне. Такая поддержка должна ориентироваться на потребности страны, соответствовать ее национальным приоритетам и согласовываться со всеми соответствующими участниками. Она должна предоставляться одновременно с проведением широкого политического диалога по вопросам налогов и функционирования налоговых систем.
- Для демонстрации положительного влияния уплаты налогов должно повыситься качество услуг, оказываемых государством наиболее уязвимым слоям населения. Крайне важно, чтобы мобилизованные путем сбора налогов ресурсы наглядно содействовали достижению международных и национальных целей в области развития.
- Национальные правительства должны также уделять больше внимания проблеме уклонения от уплаты налогов.
- Еще многое предстоит сделать, чтобы обеспечить согласованность политики в области прямых иностранных инвестиций и политики в области мобилизации внутренних ресурсов. Правительствам следует сбалансировать налогообложение многонациональных корпораций, крупных налогоплательщиков и других групп населения;

d) использование помощи для стимулирования притока прямых иностранных инвестиций дает возможности, но и порождает риски:

- Развивающимся странам для расширения базы бюджетных поступлений и укрепления финансовой независимости необходимы частные инвестиции. Тем не менее развивающиеся страны сталкиваются со значительными проблемами в привлечении достаточных потоков частных инвестиций и их использовании для достижения национальных целей в области развития, таких как создание рабочих мест, обеспечение устойчивого роста и искоренение нищеты.
- Мобилизация частных инвестиций/прямых иностранных инвестиций для содействия развитию приносит возможности, но также сопряжена с риском.

- За последние 30 лет был получен значительный опыт использования помощи для привлечения частных инвестиций, включая прямые иностранные инвестиции, с тем чтобы содействовать искоренению нищеты и всеохватному росту.
- Помощь следует использовать для снижения рисков/затрат частных инвесторов и улучшения общего инвестиционного климата в целях привлечения всех видов инвестиций. Вместе с тем помощь не следует превращать ни в разновидность субсидий прямых иностранных инвестиций за счет принимающей страны, ни в другую форму обусловленной помощи.
- В то же время в стратегиях привлечения прямых иностранных инвестиций необходимо увязывать стимулы частных инвестиций и цели развивающихся стран в области экономики и национального развития.
- Использование помощи для стимулирования прямых иностранных инвестиций должно сопровождаться созданием надлежащей нормативно-правовой базы и проведением регулярных страновых обзоров воздействия таких инвестиций на экономику принимающей страны в сопоставлении с инвестициями в целом.
- Частные внутренние инвестиции являются более эффективным и устойчивым средством содействия национальному развитию, чем прямые иностранные инвестиции;

е) необходимо расширять имеющиеся возможности для содействия более скоординированному управлению финансовыми средствами и их использованию на страновом уровне:

- Управление различными финансовыми потоками в целях их максимально эффективного использования для развития требует понимания различных стимулов, механизмов и временных рамок, влияющих на эти потоки.
- При управлении различными финансовыми потоками следует уделять приоритетное внимание расширению возможностей и развитию государственных финансовых систем стран-получателей помощи.
- Национальные стратегии развития, в том числе стратегии и механизмы партнерской деятельности, представляют собой важные инструменты, обеспечивающие согласованное управление всеми возможными финансовыми потоками. Они должны гарантировать, что все вовлеченные субъекты будут работать сообща и пользоваться национальными системами. Важнейшее значение также имеет стратегия выхода. Заинтересованные субъекты должны работать вместе, с тем чтобы гарантировать, что эти стратегии и политика дадут результат.
- И доноры, и получатели должны «хорошо делать свое дело». Донорам следует более оперативно обеспечивать разделение функций и отдавать приоритет бюджетной поддержке. Получателям следует следить за тем, чтобы проводимая политика соответствовала целям в области развития;

f) взаимная подотчетность все чаще рассматривается как важнейшая предпосылка обеспечения максимальной отдачи от помощи:

- В политической дискуссии, касающейся результативности и эффективности помощи, на первый план постепенно выходит взаимная подотчетность между странами осуществления программ и теми, кто оказывает им помощь в развитии. Это должно стать неотъемлемой частью ориентированного на результаты планирования в сфере развития на страновом уровне. Тем не менее, прогресс в разработке эффективных механизмов взаимной подотчетности, к сожалению, по-прежнему незначителен.
- Стратегии оказания помощи и механизмы оценки результативности могут служить одним из основных стимулов выполнения взятых на себя обязательств. Это особенно актуально, когда речь идет об индивидуальных целях тех, кто реализует программы, и стран, в которых эти программы осуществляются, а также когда основой служат национальные стратегии развития.
- В равной степени важны комплексные механизмы высокого уровня с многосторонним участием, а также доступные базы данных о предоставляемой помощи.
- Необходимо вливание дополнительных ресурсов для расширения возможностей информационных систем, механизмов мониторинга и оценки, а также активизации руководящей роли стран, когда речь идет об анализе, консультировании и переговорах.
- В то же время в интересах стран осуществления программ необходимо упростить механизмы подотчетности и представления докладов. Следует сократить число показателей, по которым оцениваются получатели помощи.
- Вопросы, «выходящие за рамки помощи» и касающиеся развития, также лучше рассматривать в рамках механизмов взаимной подотчетности.
- В ближайшие годы определяющее значение будет иметь обмен знаниями на страновом и региональном уровне. До сих пор в совершенствовании процессов взаимной подотчетности эффективным инструментом был структурированный обмен накопленным опытом между развивающимися странами.
- Что касается глобального уровня, то Форуму по сотрудничеству в целях развития следует и далее укреплять свои позиции как основного глобального органа по обеспечению взаимной подотчетности. Структуры, в рамках которых осуществляется диалог, должны быть действительно всеохватными.

IV. Подробное изложение содержания тематических дискуссий в ходе Симпозиума

A. Помощь можно было бы использовать для привлечения других финансовых потоков, способствующих развитию

11. В рамках указанной тематической дискуссии обсуждались такие вопросы, как а) эффективное использование помощи для привлечения других источников финансирования в целях развития; и б) обеспечение постоянного ориентирования сотрудничества в целях развития на такие направления, как сокраще-

ние масштабов нищеты и достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Первыми выступили представители Замбии, Соединенных Штатов Америки и Европейской сети по вопросам задолженности и развития (ЕВРОДАД).

Справочная информация

12. Восполнение недостающих ресурсов для финансирования достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, имеет решающее значение для достижения этих целей к 2015 году, равно как и обеспечение максимальной отдачи от помощи в целях развития. Одним из факторов, ограничивающих эффективность помощи в целях развития, является то, что выделяемая помощь в настоящее время в недостаточной степени ориентирована на имеющиеся нужды и устранение структурных слабостей. Тем не менее помощь, с учетом ее ориентированности на достижение целей в области развития и социальную сферу, все это время была направлена на удовлетворение интересов самых малоимущих, что не всегда имеет место, когда речь идет о других источниках финансирования для целей развития.

13. Несмотря на увеличение объема помощи в абсолютном исчислении, зависимость от помощи, то есть доля государственных расходов, финансируемых за счет поступающих в виде помощи средств, в наиболее бедных странах значительно снизилась. Чем меньше зависимость от помощи, тем больше у стран «пространства для маневра» в налогово-бюджетной сфере и больше возможностей проводить собственную политику, а также разрабатывать и самим реализовывать свои стратегии в сфере развития, тем самым защищая себя от непостоянства потоков предоставляемой помощи. Если помощь была использована эффективно, сама по себе она сыграла важную роль в сокращении зависимости от помощи. Это способствовало мобилизации дополнительных ресурсов благодаря поощрению роста налогообложения, объемов сбережений и инвестиций, в том числе сбережений и инвестиций наиболее обездоленного населения, а также способствовало ускорению темпов роста.

14. Во многих развивающихся странах помощь также вытесняется другими финансовыми ресурсами, такими как денежные переводы, иностранные инвестиции, банковские займы или облигации, а также внутренними источниками, такими как доходы по статье налогообложения, а также инвестирование внутренних сбережений и займы. Все большее значение также приобретают инновационные источники финансирования. Иностранный капитал может стать важным вкладом в развитие. Можно заметить, что там, где прямые иностранные инвестиции способствуют формированию связей с более широким кругом структур местной экономики, наблюдается положительная динамика в сфере развития и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

Основные проблемы и слагаемые успеха

15. **Вопрос о том, как максимально эффективно использовать помощь в целях развития, не следует рассматривать изолированно.** Необходимо чаще учитывать политико-экономическое измерение. Важно помнить о потенциальном конфликте между стремлением развивающихся стран самим распределять

помощь и желанием стран-доноров обеспечить результаты в сфере развития, оцениваемые с точки зрения глобальных целей.

16. Основное внимание следует уделять ведущей роли самих стран, как это было решено на форумах высокого уровня по повышению эффективности внешней помощи (Париж, Аккра и Пусан). Это подразумевает оказание поддержки странам в развитии по выбранному ими пути. Для того чтобы гарантировать постоянное финансирование, доноры нередко стремятся реализовывать программы с крайне узкой направленностью и четко определенными целями и показателями. В этом случае, как правило, сама страна-получатель играет незначительную роль, а ее национальные стратегии практически не учитываются.

17. Прогнозируемые показатели объема помощи на ближайшие годы не внушают оптимизма. Несмотря на тот факт, что в 2010 году объем помощи на цели развития достиг своего максимума, только несколько стран обеспечили или превысили установленный Организацией Объединенных Наций целевой показатель официальной помощи в целях развития — 0,7 процента. Кроме того, все чаще помощь выделяется на двусторонней основе.

18. Существует насущная потребность в решении вопроса о странах, «обделенных помощью». Следует приветствовать предложение Европейской комиссии уделять внимание в первую очередь наиболее нуждающимся странам с наибольшей степенью уязвимости. Как было отмечено, для достижения реальных результатов необходимо проводить политэкономический анализ.

19. Помощь в целях развития нередко сопровождается директивными рекомендациями. Помощь по-прежнему, как правило, предоставляется на определенных условиях, в частности, когда речь идет о техническом содействии. Необходимо установить определенные правила и показатели для обеспечения минимальных стандартов функционирования партнерств между частным и государственным секторами.

20. Существующие модели финансирования не должны оборачиваться для стран «долговой ямой». Существует тенденция применять одновременно различные формы финансирования и использовать механизмы привлечения дополнительных средств для того, чтобы повысить отдачу от постоянно сокращающегося объема помощи. Прозвучал призыв пересмотреть текущие схемы Всемирного банка/Международного валютного фонда (МВФ) по обслуживанию задолженности, для того чтобы уберечь страны от «долговой ямы» и гарантировать, что те из них, кто обслуживает свой долг, могли одновременно вкладывать необходимые средства в достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

21. Частные инвестиции должны иметь долгосрочный характер. В отношении все более активного использования государственных средств для поддержки займов, предоставляемых частными структурами, было замечено, что в случае таких займов было бы целесообразно использовать одновременно различные формы привлечения средств и предоставления кредитов. В случае, когда тот или иной проект представляется состоятельным, для его финансирования вместо дорогостоящей помощи следует использовать механизмы гарантий, льготные займы и ценные бумаги.

22. Необходимо более тщательно оценивать пользу привлечения частных инвестиций для целей развития. Как было указано в докладе Всемирного

банка, в котором были оценены все проекты Международной финансовой корпорации, в случае более половины из них не удалось доказать их пользу с точки зрения целей развития. Необходимо разработать инструменты, гарантирующие, что отдача в сфере развития будет не только больше, но и ее можно будет четко оценивать.

23. Следует оказывать поддержку развивающимся странам в их усилиях, направленных на то, чтобы иметь больше возможностей заключать контракты на справедливых условиях. Развитым странам следует утвердить правила инвестирования, способствующие ответственному подходу к этому процессу.

24. Многосторонние банки развития должны уделять больше внимания не прямым иностранным инвестициям, а мобилизации внутренних ресурсов. Недавний опыт выявил те риски, которые связаны с нерегулируемыми финансовыми рынками. Был озвучен призыв выделять больше ресурсов для поддержки внутренних инвестиций, что в настоящее время практически отсутствует в портфелях ряда банков развития.

25. Была подчеркнута значимость содействия эффективной работе налоговой системы как одного из ключевых элементов формирования внутреннего дохода. Существует насущная необходимость остановить незаконный отток капитала из развивающихся стран, который ежегодно составляет 1,3 трлн. долл. США. Следует обеспечивать эффективное выполнение положений Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с дачей взяток иностранным государственным должностным лицам при осуществлении международных деловых операций, а также Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции.

26. Странам необходимо знать о всех финансовых средствах, которые могут быть им предоставлены для целей развития — как в рамках бюджета, так и вне его. Это могло бы гарантировать, что сами страны будут руководить своим процессом развития и нести за это ответственность. В стратегиях управления помощью также важно учитывать роль законодателей и доноров. В качестве успешного примера была упомянута Руанда.

27. Более активное освоение потенциала инновационных источников финансирования является одним из способов предоставить странам необходимое политическое пространство для реализации контрциклических стратегий. В своем недавнем информационном бюллетене Европейская комиссия предложила выделять более значительную долю помощи на инновационные механизмы финансирования, которые потенциально могут обеспечить значительный доход, в том числе за счет одновременного привлечения различных источников и использования других механизмов разделения рисков.

28. Один из участников, говоря о распределении помощи, предложил провести разграничение между странами, которые внедриli необходимую политику, системы и механизмы и поэтому могут в будущем добиться целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и теми странами, которые не предприняли таких шагов и поэтому рискуют никогда не достичь этих целей.

В. Удалось извлечь немало уроков из процесса использования помощи для расширения доступа к всеохватным финансовым секторам

29. Данная тематическая группа обсуждала способы максимально эффективного использования помощи для содействия формированию всеохватных финансовых систем и секторов, отвечающих интересам малоимущего населения, уделяя при этом особое внимание микрокредитам, микросбережениям и микрострахованию.

30. Были заслушаны выступления представителей Буркина-Фасо, Люксембурга и Фонда капитального развития Организации Объединенных Наций, а также одного независимого эксперта. Основные ораторы и другие участники затем обменялись информацией о стратегиях и практических методах работы, определили имеющиеся проблемы и предложили способы их решения.

Справочная информация

31. Сегодня более 2,5 миллиарда людей по всему миру не имеют доступа к постоянным и доступным финансовым услугам. Это лишает их возможности инвестировать, повышать или стабилизировать уровень собственных доходов и диверсифицировать имеющиеся у них активы, что может в свою очередь помешать им сократить или ослабить степень своей финансовой уязвимости.

32. В Монтеррейском консенсусе по финансированию развития⁴ было сказано о значимости всеохватности финансовых секторов. В этом документе было указано, что «микрофинансирование и кредит микропредприятий и малых и средних предприятий [...], а также национальные планы сбережений, имеют важное значение для усиления социально-экономического воздействия финансового сектора». В 2012 году к этому списку можно добавить страхование и денежные переводы, а также многие другие инновационные финансовые услуги.

33. За последние годы наблюдался геометрический рост объемов помощи, направляемой на обеспечение всеохватности финансовых услуг. Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям населения указала в своем исследовании, что доноры и инвесторы в 2010 году заявили о выделении на эти цели более 13 млрд. долл. США, что означает увеличение на 1 млрд. долл. США в год.

34. На фоне этой тенденции все более важно представлять данные о том, как микрофинансирование, поддерживаемое за счет выделяемой помощи, способствует развитию. В настоящее время эти данные носят противоречивый характер. Есть свидетельства тому, что микрофинансирование помогло не самым обездоленным, а тем, у кого есть предпринимательские навыки, а также тем, кто живет примерно на грани бедности или чуть лучше.

35. Потенциальную пользу микрофинансирования доказывает пример Буркина-Фасо, которая включила микрофинансирование в качестве одного из основных инструментов сокращения масштабов нищеты. Членство Буркина-Фасо в

⁴ Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.P.A.7), глава I, резолюция 1, приложение.

Западноафриканском экономическом и валютном союзе помогло стране создать благоприятные условия. С 1995 года сектор микрофинансирования пережил заметный рост, которому также способствовали целенаправленные усилия по оказанию помощи наиболее уязвимым и бедным слоям населения. Несмотря на этот впечатляющий прогресс по-прежнему встречается ряд серьезных трудностей. Необходимы более совершенные структуры поддержки финансового сектора, а также больше различных механизмов расширения потенциала для тех, кто оказывает финансовые услуги.

36. Опыт Люксембурга показал, что за счет государственных ресурсов можно привлечь значительные объемы частных средств для микрофинансирования и других инициатив. В основе этого успеха лежит партнерство между частным и государственным секторами. Люксембург неизменно формировал связи между различными национальными министерствами, НПО и частными структурами для поддержки сотрудничества в сфере всеохватного финансирования, в частности — микрофинансирования. В качестве примера можно упомянуть Люксембургский фонд микрофинансирования и развития, который занимается коммерческим инвестиционным микрофинансированием и привлекает фонды зарубежных инвесторов для финансирования небольших специализированных структур микрофинансирования в Африке, Азии и Латинской Америке. Еще одним примером является Альянс в поддержку «зеленой революции» в Африке — инициатива, в рамках которой удастся привлечь фонды местных инвесторов, в первую очередь местных банков, для финансирования инновационных проектов в сельском хозяйстве в Африке. На настоящий момент одна треть всех механизмов коммерческого инвестиционного микрофинансирования зарегистрированы в Люксембурге и имеют в своем распоряжении активы на сумму более 3 млрд. долл. США.

37. По результатам обсуждения были сделаны следующие выводы:

Основные проблемы и слагаемые успеха

38. **Обеспечение всеохватности финансовых услуг должно рассматриваться не как самоцель, но как один из многих элементов, которые могут способствовать достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.** Представляется, что обеспечение всеохватности финансовых услуг и микрофинансирование может помочь населению в развивающихся странах более эффективно управлять своими денежными потоками и рисками, улучшать свое финансовое положение и уменьшать свою уязвимость.

39. Вдохновляющие примеры успеха действительно существуют, и микрофинансирование, как видится, имеет важное значение для реального сектора экономики развивающихся стран, поскольку оно влияет на общий уровень инвестиций и создание рабочих мест. Однако обеспечение стабильности предоставления всеохватных финансовых услуг и широкого доступа к таким услугам по-прежнему остаются важными задачами, требующими решения, а случаи появления у клиентов чрезмерной задолженности становятся все более распространенными. Таким образом, истинные результаты в области развития, которые позволяют достичь микрофинансирования, остаются неоднозначными, и очевидно, что существует необходимость в проведении дальнейшего анализа для подтверждения того, что обеспечение всеохватности финансовых услуг

способствует достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

40. На национальном уровне требуются меры государственной политики, нацеленные как на поставщиков, так и на потребителей финансовых услуг, а также меры, касающиеся всего финансового сектора в целом, с тем чтобы обеспечить возможность доступа к финансовым услугам, их надлежащее использование и достижение положительных результатов — то есть ключевых аспектов всеохватности финансовых услуг. Всеохватность финансовых услуг означает возможность доступа к финансовым услугам, для оказания которых требуется наличие банковского отделения, банкомата или иной реальной точки обслуживания. Кроме того, вне зависимости от того, насколько разветвленной и продуманной является финансовая инфраструктура соответствующей страны, для того чтобы обеспечить всеохватность финансовых услуг, люди должны быть в состоянии в полной мере понять условия предоставления таких услуг и связанные с ними риски и затраты, а значит, они должны получить необходимые знания в этой области. И даже если удастся обеспечить правильное использование кредитов, сбережений, страхования и других финансовых услуг, для того чтобы говорить о полноценной реализации концепции всеохватности финансовых услуг, требуется наличие положительных результатов, то есть положительного воздействия на благосостояние отдельных людей или всего общества в целом. Таким образом, для реализации концепции всеохватности финансовых услуг требуются меры государственной политики, нацеленные на поставщиков таких услуг и влияющие главным образом на возможность доступа к услугам, а также меры, нацеленные на потребителей финансовых услуг и способствующие их надлежащему использованию, и, наконец, необходимы меры, затрагивающие весь финансовый сектор в целом и влияющие, прежде всего, на конечные результаты предоставления всеохватных финансовых услуг.

41. На глобальном уровне были выработаны ключевые принципы формирования всеохватных финансовых секторов. Тот факт, что Организация Объединенных Наций обладает особым организаторским потенциалом в плане поддержки и укрепления всеохватности финансовых секторов, стал особенно очевидным, когда в 2005 году, объявленном Международным годом микрокредитования, Фонд капитального развития Организации Объединенных Наций и Управление по финансированию развития Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций начали консультативный процесс по вопросам всеохватности финансовых услуг, который координировался группой в составе Всемирного банка, МВФ, Международной организации труда и Международного фонда сельскохозяйственного развития и поддерживался рядом других экспертов в области финансов. В качестве важного элемента этого процесса был организован ряд консультаций с широким кругом заинтересованных сторон в Африке, Азии и Латинской Америке, итогом которых стало проведение Глобального совещания по теме «Создание всеохватных финансовых секторов в целях развития» и публикация так называемой «Голубой книги», содержащей ключевые принципы обеспечения всеохватности финансовых услуг.

Стратегические решения и рекомендации

42. **Требуется принятие важных мер для устранения сбоев в работе рыночных механизмов; существует необходимость дальнейшего развития вспомогательных структур для финансового сектора, а также стратегий наращивания потенциала для поставщиков финансовых услуг.** Мероприятия, связанные с предоставлением финансовых услуг и направленные на улучшение доступа к всеохватным финансовым услугам, могут включать в себя как меры прямого действия — в частности создание государственных банков, учреждений по финансированию развития и апексных фондов, — так и меры более косвенного характера, например создание благоприятных условий для формирования всеохватных финансовых систем и предоставления всеохватных финансовых услуг. В этой связи важную роль может сыграть обеспечение отлажено функционирующей инфраструктуры, внесение корректировок в процессы регулирования финансовой системы и надзора за ней, устранение препятствий к выходу на рынки, «рациональное субсидирование», а также введение налоговых санкций и льгот в отношении поставщиков финансовых услуг. Меры, затрагивающие потребление всеохватных финансовых услуг и направленные на повышение эффективности их использования, состоят в основном в финансовом просвещении и защите потребителей, включая информационно-просветительские кампании, обучение основам финансовой грамотности и другие мероприятия подобного рода.

43. И наконец, меры, направленные на улучшения итоговых результатов оказания всеохватных финансовых услуг, заключаются главным образом в развитии вспомогательных структур для финансового сектора, а также стратегий наращивания потенциала поставщиков финансовых услуг. Кроме того, важную роль здесь играют мероприятия, направленные на повышение транспарентности финансового сектора и способствующие улучшению обмена данными и другой информацией между поставщиками всеохватных финансовых услуг.

44. **Государственные фонды могут привлекать большие объемы частных средств (через рынки капитала) в целях обеспечения поддержки всеохватных финансовых секторов; государственные и частные интересы могут успешно сочетаться в рамках инновационных партнерств.** Успешное сотрудничество в сфере всеохватных финансовых услуг в целом и более конкретно в области микрофинансирования может быть достигнуто путем непрерывного формирования и укрепления связей между государственными министерствами, организациями гражданского общества и частными субъектами. В частности, когда коммерческие интересы связаны с результатами в области развития, перспективными могут оказаться инновационные партнерства между государственным и частным сектором. Различные поставщики всеохватных финансовых услуг должны, однако, внимательно оценивать сравнительные преимущества и недостатки доступного им спектра возможностей в плане обеспечения поддержки и финансирования.

45. **Изданная в 2006 году «Голубая книга» Организации Объединенных Наций по созданию всеохватных финансовых секторов в целях развития заложила основу для многих инициатив на глобальном уровне.** В «Голубой книге», опубликованной Организацией Объединенных Наций в рамках глобального консультативного процесса Организации Объединенных Наций по вопросам всеохватности финансовых услуг, изложены ключевые принципы

поддержки и финансирования всеохватных финансовых секторов в рамках всего мира. Кроме того, эта публикация заложила основу для ряда последующих инициатив, таких как «Глобальное партнерство по расширению доступа к финансовым услугам» Группы двадцати, Союз за обеспечение всеохватности финансовых услуг, Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям населения и Международная финансовая корпорация. Однако по-прежнему не подлежит сомнению тот факт, что для создания всеохватных финансовых секторов необходим непрерывный обмен информацией между различными заинтересованными сторонами и совместные скоординированные усилия.

С. Мобилизация внутренних ресурсов является центральным элементом обеспечения устойчивости к отрицательным воздействиям

46. Налоговая реформа является основным источником внутреннего финансирования и действенным средством снижения зависимости от внешней помощи. Поэтому проведение налоговой реформы становится все более привлекательным вариантом как для развивающихся стран, так и для стран-доноров. Улучшение налоговой политики и порядка взимания налогов также играет важную роль, поскольку это позволяет правительствам улучшить качество предоставления услуг и повысить степень подотчетности перед своими гражданами. Этот вопрос вызывает растущий интерес в наше время, когда страны-доноры принимают меры жесткой бюджетной экономии и все большее и большее значение придается наличию здорового государственного бюджета.

47. Германия, Уганда и организация «ЭкшнЭйд» выступили с короткими докладами. Затем последовало интерактивное обсуждение, в роли координатора которого выступал бывший президент Института Севера-Юга. В заключение дискуссии консультант из организации «Насанс Асоушиэйт» резюмировал ключевые выводы по результатам обсуждения.

Справочная информация

48. Вопрос мобилизации внутренних ресурсов приобрел особое значение в ходе процесса финансирования развития. Над этим вопросом также работает ОЭСР и Европейская комиссия, в том числе в рамках их усилий, направленных на ликвидацию налоговых убежищ. Основная цель налогообложения заключается в том, чтобы обеспечить получение дохода эффективным, действенным и справедливым образом в целях финансирования предоставления общественных благ и услуг, что в свою очередь будет способствовать достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. На сегодняшний день мы хорошо понимаем стоящие перед нами проблемы. Они имеют много сходных черт в разных странах, несмотря на то, что особенности конкретной страны играют определяющую роль для налоговой реформы.

49. Страны, добившиеся успехов в уменьшении своей зависимости от внешней помощи, часто имеют эффективные системы сбора налогов. Такие системы занимают центральное место в их стратегии в области развития. Страны, эффективно собирающие налоги, также относятся к числу стран, показывающих наилучшие результаты в плане эффективности в сфере развития. Объем их

ежемесячных налоговых сборов намного превышает первоначальные инвестиции.

50. Несмотря на потенциальные преимущества, которые дает укрепление налоговой политики и усовершенствование порядка сбора налогов, лишь небольшое число доноров предоставляют поддержку в этой области на долгосрочной основе. Обычно они концентрируют свое внимание на весьма узкоспециальных областях или на более широких реформах в сфере управления государственными финансами. Доноры сообщают о неоднозначных результатах своей деятельности в плане увеличения номинальных налоговых поступлений.

Основные проблемы и слагаемые успеха

51. **Реформирование налоговых систем тесно связано с политико-экономическими аспектами.** Многие налоговые системы в развивающихся странах являются регрессивными, а не прогрессивными. Основополагающие вопросы идеологии и равенства прав определяют многочисленные проблемы, связанные с реформированием налоговой системы. Они различаются в зависимости от страны. Осуществление налоговой реформы зависит от политической воли правительственной элиты. Мобилизация налоговых поступлений играет особо важную роль в сфере государственного управления и повышает требования в отношении подотчетности правительства.

52. **Налоговая реформа — это многоаспектное мероприятие.** Для осуществления действенной налоговой реформы требуется система, которая была бы в первую очередь основана на налогах с широкой базой по умеренным ставкам, системе самоначисления налогов, упрощенном налогообложении, отсутствии большого числа оснований для освобождения от налогов и налоговых льгот и оптимизированном налоговом режиме для малых предприятий. Действенная система взимания налогов подразумевает наличие комплексной структуры управления, эффективного стратегического планирования, а также модернизированных информационных и технологических систем и рабочих процессов. Существенно важную роль играет также эффективное развитие людских ресурсов, наличие культуры работы с клиентами, а также надежные механизмы внутренних ревизий и обеспечение профессиональной добросовестности.

53. **База налогообложения часто является крайне ограниченной.** Для экономик многих развивающихся стран характерно существование крупного неформального сектора, слаборазвитые системы управления и ограниченные организационные возможности. Каждый год объем средств, теряемых в результате уклонения от налогов, в несколько раз превышает объем общемировой официальной помощи в целях развития. Бегство капиталов, в том числе в европейские страны, является распространенным явлением. Во многих странах широкое распространение получили механизмы освобождения от налогов. Либерализация торговли может привести к подрыву системы таможенных тарифов, которые являются одним из важнейших источников дохода для многих развивающихся стран.

54. **Донорская поддержка остается фрагментированной.** Между действиями различных доноров отсутствует согласованность, и они в недостаточной степени учитывают специфические потребности, существующие в конкретных странах осуществления программ. Доноры уделяют приоритетное внимание техническим аспектам (например, автоматизации систем, интеграции налого-

вых учреждений и развитию потенциала) и редко способствуют развитию политического диалога и информационно-пропагандистской работе. Страны осуществления программ часто слабо контролируют использование помощи, полученной на цели налоговой реформы, или им нужно координировать проводимые мероприятия с большим числом доноров.

55. Поддержка налоговой реформы не должна приводить к сокращению объема помощи. Страны осуществления программ положительно относятся к перспективе использования помощи в качестве средства усовершенствования системы налогообложения при условии, что такая помощь обеспечивается на долгосрочной основе и отвечает потребностям страны. Страны осуществления программ также выразили озабоченность в связи с тем, что инвестиции в усовершенствование системы налогообложения могут осуществляться за счет сокращения объема официальной помощи в целях развития в долгосрочной перспективе. Также было высказано мнение о том, что предоставление помощи не должно быть увязано с налоговой реформой.

56. Формы оказания помощи могут различаться. Не существует магических средств или универсальных решений, позволяющих ответить на вопрос о том, каким образом следует инвестировать помощь, чтобы обеспечить поддержку налоговой реформы. Необходимо осуществлять надлежащую координацию усилий по оказанию поддержки со стороны разных доноров. Руководство такими усилиями должно обеспечиваться соответствующими национальными органами, включая налоговые органы, а также министерства финансов и планирования.

57. Привлечение инвестиций может быть связано с весьма большими затратами. Развивающиеся страны предоставляют значительные налоговые льготы международным компаниям, для того чтобы обеспечить инвестиции таких компаний в инфраструктуру соответствующих стран и способствовать экономическому росту. Такой подход понятен, учитывая острую потребность в укреплении экономической базы во многих развивающихся странах. Однако многое еще можно сделать в плане повышения согласованности между стратегиями, касающимися прямых иностранных инвестиций и мобилизации внутренних ресурсов. Доноры должны брать на себя больше ответственности за эти аспекты. Распространенной практикой являются также фальсификация финансовой отчетности и использование оффшорных компаний в качестве посредников при продаже товаров в целях избежания излишнего налогообложения.

58. Налогообложение денежной помощи. Внешняя помощь является одним из основных источников дохода для многих развивающихся стран. Высказывалось мнение, что денежная помощь может облагаться налогом в целях увеличения объема инвестиций в тех сферах, где доноры уже оказывают бюджетную поддержку. С другой стороны, отмечалось, что облагаться налогом должна только экономическая деятельность физических лиц и предприятий. Денежная помощь облагалась бы налогом два раза — в развивающихся странах и в странах-донорах.

Стратегические решения и рекомендации

59. Следует поощрять долгосрочные инвестиции, соответствующие приоритетам стран осуществления программ. С целью добиться заметных улучшений в сфере национальной налоговой политики и работы национальных

налоговых служб необходимо предоставлять долгосрочную и основанную на учете потребностей помощь в большем объеме. Имеется много возможностей по использованию передового опыта для активизации усилий. Необходимо, чтобы в рамках любой донорской инициативы учитывалась сложность существующих проблем. При этом следует избегать предоставления помощи исходя из имеющихся возможностей, с тем чтобы результаты работы не оказались половинчатыми. Внешняя помощь, направляемая на развитие налоговой системы, не должна предоставляться в ущерб выполнению обязательств, касающихся официальной помощи в целях развития. Целью налоговых реформ должно стать создание налоговых систем, которые в большей степени отвечают интересам бедных слоев населения. С тем чтобы объем облагаемой налогом дополнительной экономической деятельности в конечном счете возрос, доноры и правительства государств должны уделять больше внимания тому, чтобы создавались рабочие места, осуществлялись инвестиции в создание производственного потенциала, а также оказывалось содействие проведению благоприятствующей этому социальной и трудовой политики, основанной на соблюдении прав человека.

60. Средства, полученные от сбора налогов, следует расходовать на нужды развития. Жизненно важно, чтобы мобилизация средств, полученных от сбора налогов, однозначно способствовала достижению международных и национальных целей в области развития. С тем чтобы показать, что уплата налогов приносит положительный эффект, качество государственных услуг, предоставляемых бедным слоям населения, должно повышаться. В долгосрочной перспективе это могло бы стать одним из стимулов. Исключительно важным также является расширение возможностей бедных слоев населения и обеспечение того, чтобы они были лучше представлены в процессе принятия политических решений, а также в усилиях по совершенствованию благого управления. Если доноры рассматриваются как более надежные инвесторы, чем государство, то стимулы для уплаты налогов могут стать минимальными. Следует уделить особое внимание созданию базовой социальной защиты. Вместе с тем исключительно важно расходовать средства, полученные от сбора налогов, внутри страны, в том числе путем более активного проведения закупок на местах. Было бы полезным выработать общее понимание того, каким образом налоговая система может максимально эффективно содействовать развитию и какой стратегии следует придерживаться для достижения этой цели.

61. Следует добиться определенной сбалансированности налогообложения. Разумеется, важно попытаться вывести из тени все виды экономической деятельности. Однако обложение налогами кооперативов и других субъектов хозяйственной деятельности, обслуживающих население с низким уровнем дохода, не должно стать главной целью налоговых систем. Подобный подход ведет к сокращению покупательной способности бедных слоев населения. Налоговым органам следует, наоборот, проявлять гибкость по отношению к различным группам налогоплательщиков. Отмечалось, что особое внимание следует обратить на крупных налогоплательщиков, транснациональные компании, которым предоставляется освобождение от налогов, а также предпринимателей, которые поддерживают личные отношения с представителями налоговых органов.

62. В центре внимания должно оказаться уклонение от налогов. В некоторых странах оказалось полезным продемонстрировать, как компаниям и дру-

гим крупным потенциальным налогоплательщикам удастся избежать уплаты налогов, даже не выходя при этом за рамки закона. Имеются значительные потребности в расширении возможностей по обеспечению контроля за налогоплательщиками в каждой стране при помощи систем обмена информацией между странами. Региональное сотрудничество в этом отношении также приветствовалось.

63. Следует укреплять налоговые системы даже в тех странах, где уровень экономической активности невелик. Даже в странах, где налогооблагаемая база и налоговые ресурсы ограничены, имеются возможности для совершенствования налоговых систем и служб. Необходимо, чтобы они воспринимались как справедливые, предсказуемые и надежные. Необходимо прилагать более активные усилия в целях борьбы с бегством капитала, уклонением от налогов и коррупцией. Это также будет способствовать увеличению объема помощи, предоставляемой странами-донорами.

64. Следует обеспечить, чтобы страны играли руководящую роль в деле поддержки сбора налогов. Жизненно важно, чтобы центральные правительства играли руководящую роль и оказывали содействие донорам в координации и согласовании их усилий в поддержку сбора налогов. Участники согласились с тем, что в диалоге по вопросам политики основное внимание следует уделять вопросу о том, как более активная мобилизация поступлений может быть использована в целях совершенствования поддержки усилий по достижению национальных и международных целей в области развития.

65. Следует использовать информационно-коммуникационные технологии, увеличивая при этом инвестиции в людские ресурсы. Инвестиции в системы сбора налогов через Интернет помогают расширить базу поступлений, сократить коррупцию и укрепить чувство долга в отношении уплаты налогов. Однако для того, чтобы эти усилия были действенными, в их рамках необходимо уделять больше внимания кадровому потенциалу, управлению персоналом и его обучению. Это также важно тогда, когда интенсивность использования компьютерных технологий в налоговых органах растет. Без надежной кадровой базы в этой сфере добиться ощутимых результатов в области развития не удастся.

66. Следует инвестировать в научные исследования в развивающихся странах. Научно-исследовательские подразделения налоговых органов выступают в качестве систем раннего оповещения о положении дел в национальной и глобальной экономике. Они также играют важную роль в процессе стратегического планирования того, как национальные ресурсы будут генерироваться в будущем. Без опоры на солидный научно-исследовательский потенциал странам и регионам выходить из кризисных ситуаций непросто.

67. Следует укреплять политическую волю и правовую базу в отношении налоговой реформы. Жизненно важно добиться поддержки налоговой реформы со стороны старших должностных лиц правительств. Необходимо прилагать более активные усилия, с тем чтобы создать законодательную базу налоговой реформы. Например, нормы, регулирующие использование автоматизированных систем сбора налогов, могут приниматься в тесной взаимосвязи с законами об электронной торговле и электронной подписи.

68. **Следует совершенствовать координацию действий с донорами.** Опыт некоторых стран показывает, что координация усилий многочисленных доноров возможна через фонды пакетного финансирования или назначение ответственного донора, который будет выступать координатором по взаимодействию с правительством. Доноры должны оказывать дальнейшую поддержку налоговым реформам, в том числе путем принятия конкретных мер поддержки, более широкого осуществления программ, связанных с управлением государственными финансами, а также путем учета рекомендаций, касающихся налогов, в рамках программ и проектов. Кроме того, доноры должны следовать принципу «не навреди», с тем чтобы не подорвать функционирование национальных механизмов обеспечения ответственности.

69. **Следует поощрять обмен информацией внутри развивающихся стран.** Обмен информацией между различными подразделениями налоговых органов имеет решающее значение для того, чтобы не допустить заикленности каждого из этих подразделений на своем собственном видении ситуации при рассмотрении вопросов налоговой реформы. Следует более активно оказывать поддержку указанным учреждениям в выполнении их функций по проведению информационной и разъяснительной работы со своими многочисленными клиентами. Не менее важным является поощрение взаимодействия министерств и ведомств, отвечающих за распоряжение внешней помощью и координацию ее предоставления, с национальными налоговыми органами для обсуждения компромиссных решений, например касающихся соотношения между либерализацией торговли и поощрением прямых иностранных инвестиций, а также последствий таких решений для бюджета. Необходимо поощрять проведение большего числа основанных на фактах оценок налоговой политики. Таким же исключительно важным является диалог об ограничениях в области потенциала и связанных с ним потребностях, а также о системе экономических отношений, в рамках которой проводится налоговая реформа. Эти мероприятия должны быть организованы при руководящей роли центрального правительства и при участии всех соответствующих заинтересованных сторон на национальном уровне, включая парламентариев, гражданское общество и частный сектор.

70. **Необходимо, чтобы развивающиеся страны заключали между собой соглашения об избежании двойного налогообложения.** Рост числа соглашений об избежании двойного налогообложения, заключаемых между развивающимися странами, представляет собой одну из обнадеживающих тенденций в области регионального сотрудничества. Обмен опытом и горизонтальные партнерства между субъектами Юга также способствуют решению глобальных проблем в налоговой сфере, которые выходят за рамки национальных границ. С тем чтобы содействовать борьбе с незаконными финансовыми потоками и уклонением от налогов, донорам следует уделять значительное внимание инициативам по поощрению трансграничного сотрудничества. Необходимо было бы в большем объеме предоставлять поддержку в целях поощрения регионального сотрудничества, например, в сфере налогообложения транснациональных корпораций. Следует также прилагать дальнейшие усилия по укреплению региональных и глобальных инициатив, направленных на уменьшение масштабов незаконного бегства капитала.

71. **Проблемы налогообложения и мобилизации внутренних поступлений должны обсуждаться в рамках диалога по вопросам сотрудничества в целях развития.** Как на региональном, так и на глобальном уровне в рамках су-

ществующих инициатив — от Африканского форума по налоговому администрированию до Международного налогового договора — вырабатываются ценные рекомендации для подготовки и осуществления программ. Необходимо следить за тем, чтобы усилия, прилагаемые в ходе осуществления этих инициатив, не дублировали друг друга. На основе данных инициатив следует предпринять шаги для содействия тому, чтобы в процессе сотрудничества в целях развития основное внимание уделялось не расходованию средств, а получению дохода. Эти инициативы должны стать неотъемлемой частью обсуждений вопроса об эффективном сотрудничестве в целях развития.

72. Следует разработать показатели для измерения прогресса в деле мобилизации внутренних ресурсов. Показатели для измерения эффективности мобилизации внутренних ресурсов должны разрабатываться правительствами в рамках совместных усилий. Эти показатели не должны ограничиваться одними лишь критериями эффективности работы учреждений, такими как соотношение объема налогов и валового внутреннего продукта, поскольку влияние налоговых органов на этот вид целевых показателей ограничено. Поддержка налоговых систем должна стать неотъемлемой частью мер, принимаемых донорами в целях поддержки управления государственными финансами, а также мероприятий, включаемых в планы расходования средств на страновом уровне. Участники отметили, что Форум по сотрудничеству в целях развития играет стратегически важную роль для дальнейшего изучения этого вопроса и содействия его обсуждению в будущем.

D. Использование внешней помощи в качестве катализатора прямых иностранных инвестиций несет в себе как вероятные преимущества, так и риски

73. В данной группе обсуждалось, каким образом внешняя помощь может быть эффективнее всего использована в качестве катализатора для мобилизации таких частных инвестиций, особенно прямых иностранных инвестиций, которые содействуют сокращению масштабов нищеты и всеохватывающему росту. Участвовавшие в обсуждении представители Афганистана, Турецкого агентства по международному сотрудничеству и развитию и Конфедерации европейских НПО, занимающихся оказанием срочной помощи и вопросами развития (КОНКОРД), сделали краткие выступления, после чего состоялось интерактивное обсуждение.

Справочная информация

74. Финансирование развития становится все более разнообразным и сложным, что заставляет заново осмыслить роль внешней помощи по сравнению с другими источниками финансирования развития. Увеличивается число тех, кто считает, что обеспечивать государственные расходы только за счет внешней помощи в долгосрочной перспективе не удастся. Частные инвестиции, как зарубежные, так и отечественные, имеют решающее значение для расширения базы поступлений в бюджеты развивающихся стран. Эти инвестиции играют важнейшую роль в обеспечении их финансовой независимости и предоставлении им возможностей для проведения собственной политики. Однако развивающиеся страны сталкиваются со значительными трудностями при привлече-

нии частных инвестиций в достаточном объеме. Еще сложнее добиться того, чтобы частные инвестиции способствовали решению национальных задач в области развития, например созданию рабочих мест, устойчивому росту и искоренению нищеты. Эти проблемы могут решаться более эффективно, если внешняя помощь предоставляется и эффективно используется в целях привлечения прямых иностранных инвестиций и других частных инвестиций, способствующих развитию развивающихся стран.

Основные проблемы и извлеченные уроки

75. В ходе обсуждений на примере опыта последних 30–40 лет вновь говорилось о рисках и вероятных преимуществах, связанных с использованием прямых иностранных инвестиций в целях содействия развитию. Участники обменялись мнениями о том, как использовать внешнюю помощь для того, чтобы направить прямые иностранные инвестиции на решение национальных задач в области развития.

76. **Частные инвесторы руководствуются стремлением получить прибыль, что необязательно согласуется с решением национальных задач в области развития.** Риски, связанные с использованием частных инвестиций в целях развития, хорошо известны. Прямые иностранные инвестиции в странах их получения зачастую вытесняют национальный частный сектор, что оказывает негативное воздействие на экономический рост и возможности в области развития. Необходимо, чтобы стратегии предоставления внешней помощи включали стимулы для привлечения в развивающиеся страны частных инвестиций и при этом не вступали в противоречие с решением задачи укрепления национальной экономики и достижения национальных целей в области развития, связанных с созданием рабочих мест, искоренением нищеты и обеспечением всеохватного роста. Особенно важно, чтобы это происходило в наименее развитых странах, экономический рост которых из-за низкой производительности частного сектора в значительной степени зависит от прямых иностранных инвестиций.

77. **Привлечение прямых иностранных инвестиций в развивающиеся страны требует сокращения/минимизации рисков и затрат частных инвесторов.** Внешняя помощь может использоваться для минимизации рисков и содействия сокращению затрат частных инвесторов. Это может быть осуществлено путем частичной компенсации затрат, связанных с инвестированием в развивающиеся страны, и предоставления поддержки для обеспечения доступа к квалифицированной рабочей силе, инфраструктуре, более благоприятным условиям ведения экономической деятельности и механизмам содействия развитию торговли. Вместе с тем необходимо добиваться того, чтобы использование официальной помощи в целях развития в качестве катализатора прямых иностранных инвестиций не превращалось в способ субсидирования таких инвестиций в ущерб сектору развития страны-получателя. Ведь имеются и другие способы сокращения рисков, связанных с инвестициями в развивающихся странах. Например, многосторонние банки развития могут взять на себя те функции поддержки инвестиций в малые и средние предприятия, от исполнения которых отказываются коммерческие банки. Однако при этом может потребоваться, чтобы заинтересованные стороны предоставили дополнительные капитал и гарантии; могут также потребоваться и другие виды минимизации рисков. К ним могут относиться различные формы поддержки, направленной

на улучшение условий ведения экономической деятельности, а также усилия по содействию развитию торговли, осуществляемые в рамках предоставления внешней помощи с этой целью. Такие шаги важны для того, чтобы многосторонние банки развития могли брать на себя более крупные риски и играть ту роль, о которой говорится выше.

78. Частно-государственные партнерства, нацеленные на поощрение прямых иностранных инвестиций в странах осуществления программ, могут представлять собой еще один вид обусловленной помощи. Определенные факты свидетельствуют о том, что страны-доноры, финансирующие частно-государственные программы в развивающихся странах, зачастую также привлекают свои национальные частные компании к осуществлению этих программ. Использование внешней помощи в качестве катализатора прямых иностранных инвестиций может таким образом стать еще одним способом сделать условием предоставления внешней помощи сотрудничество с конкретными компаниями стран-доноров. Поддержка национальных частных инвестиций вместо прямых иностранных могла бы стать более эффективным способом поощрения национального развития, а также вести к большей стабильности в долгосрочной перспективе.

79. Необходимо поощрять частные инвестиции в целом, а не только прямые иностранные инвестиции. Прямые иностранные инвестиции представляют собой лишь один из видов частных инвестиций. Несмотря на то, что объем осуществляемых ими вложений с течением времени увеличился, иностранные инвесторы все еще испытывают опасения относительно вложений в развивающиеся страны, в особенности наименее развитые. Поэтому необходимо вмешательство государственного сектора в этот процесс, с тем чтобы в развивающихся странах поощрялись частные инвестиции как таковые, как зарубежные, так и отечественные, а также чтобы эти инвестиции вели к улучшению перспектив в области занятости и обеспечения средств к существованию. В частности, роль внешней помощи должна заключаться в стимулировании других типов финансовых потоков, которые могли бы с большей эффективностью способствовать достижению этих целей. Этого можно добиться путем содействия установлению в странах осуществления программ более благоприятного инвестиционного климата в целом, что может привлечь в эти страны все виды инвестиций.

80. Усиление роли частного сектора не гарантирует всеохватного экономического роста и искоренения нищеты. Тридцать процентов средств, выделяемых по линии официальной помощи в целях развития, по-прежнему направляется на развитие частного сектора и инфраструктуры. Вместе с тем, как отмечалось, опыт последних 30 лет показал, что развитие частного сектора не обязательно приводит к искоренению нищеты. Доказательством этому служит тот факт, что 75 процентов бедноты проживает в странах со средним уровнем дохода. Направление официальной помощи в целях развития на развитие частного сектора, а не на поддержку здравоохранения и образования может быть обоснованным только в том случае, если оно содействует устойчивому и всеохватному росту, созданию рабочих мест и искоренению нищеты.

Предложения в отношении помощи как катализатора прямых иностранных инвестиций

81. Следует содействовать развитию предпринимательства на местах. Помощь была бы результативнее, если бы инвестиции направлялись на развитие человеческого потенциала, особенно женщин и девочек. Этот аспект часто упускается из виду при обсуждении вопросов государственного финансирования. Следует развивать одновременно частный сектор и социальную сферу, поскольку они представляют собой взаимосвязанные области, в которых проходит продуктивная жизнь человека.

82. Следует предоставлять частным инвесторам особые стимулы к инвестициям в производительную деятельность в развивающихся странах на местном и национальном уровне. Помощь должна способствовать улучшению условий для предпринимательской деятельности в странах осуществления программ путем расширения доступа к рынкам, земельным и квалифицированным людским ресурсам. В текущих условиях это особенно важно, поскольку роль частного сектора в сотрудничестве в целях развития непременно увеличится.

83. Следует содействовать передаче знаний и технологий. Чтобы обеспечить передачу знаний и технологий, потребуется разработать надлежащую нормативно-правовую базу в области прямых иностранных инвестиций. Помощь следует использовать для наращивания национального потенциала разработки такой базы. Например, средства, выделяемые в рамках официальной помощи в целях развития, можно было бы использовать для поддержки работы по установлению приемлемых уровней и ставок налогов, а также стандартов в области экологии, трудовых отношений и социальной защиты. Помощь можно было бы использовать также для расширения национальных возможностей определять собственные условия регулирования прямых иностранных инвестиций и вести переговоры по этому вопросу, и таким образом добиться максимальной результативности этих инвестиций в экономике.

84. Следует стимулировать торговую политику, ориентированную на развитие. Доступ развивающихся стран к технологиям и приобретение ими технологий сдерживаются международными и двусторонними торговыми правилами. Торговая политика стран-доноров должна обеспечивать, чтобы прямые иностранные инвестиции способствовали передаче технологий. Также необходимо, чтобы международные режимы (торговли и прав собственности) позволяли наименее развитым странам ставить собственные условия для формирования и развития внутреннего частного сектора.

85. Следует поощрять устойчивость частных инвестиций. При субсидировании инвестиций следует предусмотреть возможность прекращения субсидий в случае прибыльности инвестиций.

86. Следует способствовать обеспечению подотчетности и прозрачности. Необходимо регулярно проводить страновой обзор на предмет общего чистого воздействия прямых иностранных инвестиций на экономику стран-партнеров, чтобы иметь возможность сравнивать такие инвестиции с инвестициями в целом. В этих обзорах должны участвовать все соответствующие заинтересованные стороны, включая представителей гражданского общества и парламентов. Также важно повысить степень информированности и прозрачности в отноше-

нии методов управления прямыми иностранными инвестициями. Эти условия должны быть выполнены до использования помощи для привлечения прямых иностранных инвестиций.

Е. Необходимо укреплять потенциал для повышения согласованности управления и использования финансирования на страновом уровне

87. В этой группе обсуждались способы управления различными финансовыми потоками, при которых бы эти потоки вкуче способствовали достижению результатов в области развития. Координация потоков помощи и ресурсов в целом представляется наиболее проблематичной задачей из-за нехватки потенциала у стран-получателей, недостаточной координации между ними и странами-донорами, а также из-за разнообразия стимулов, регулирующих эти потоки.

88. Участники обсуждения из Уганды, МВФ и Бельгии выступили с краткими заявлениями, после чего прошли интерактивные обсуждения.

Справочная информация

89. Развивающиеся страны получают финансирование из различных источников. Потоки финансирования отличаются по своему характеру. Схемы финансирования становятся все более разнообразными. Для всех развивающихся стран остается проблематичным обеспечение координации всех внешних и внутренних ресурсов в целях содействия достижению целей национального развития.

90. Источники финансирования необязательно имеют общие мотивы, интересы, задачи и приоритеты. Помощь часто бывает обусловлена целями внешней политики. Приоритеты инвесторов значительно разнятся. Развивающиеся страны находятся в невыгодном положении для переговоров с донорами и инвесторами. На практике в этой области не проводились значительные обсуждения и обмен опытом.

Основные проблемы

91. **Различия в регулировании потоков ресурсов, поступающих из различных источников.** Все двусторонние и многосторонние участники, новые государства, негосударственные субъекты и вертикальные фонды имеют свою организационную структуру, механизмы распределения полномочий, отношения между центром и представительствами на местах, а также различные преимущества и недостатки.

92. **Разнообразие целей и задач участников.** Финансирование, выделяемое на развитие конкретных секторов, сосредоточено в одной области и необязательно согласуется с национальными приоритетами. Частное финансирование ориентировано на прибыль, а это требует нормативно-правовой базы и четкой шкалы налоговых ставок.

93. **Увеличивающееся разнообразие схем финансирования развития.** Согласование таких методов, как перечисление средств в бюджет и учет расходов на цели развития в счет погашения долга, использование долговых инструмен-

тов, инновационных инструментов финансирования и предоставление нефинансовой помощи (например, технической) в рамках одного механизма является задачей сложной.

94. Несинхронизированность сроков. Разные источники финансирования придерживаются разных сроков. Если финансирование развития согласовано с бюджетными циклами, то в случаях с другими видами финансирования это не всегда так.

95. Неприспособленность структур управления в странах-донорах и странах-получателях к согласованному управлению потоками. Что касается оказания помощи, то участию партнеров по процессу развития могут способствовать эффективные механизмы взаимной подотчетности на страновом уровне. Однако, когда дело доходит до координации потоков, не относящихся к помощи, требуется привлечение других органов. Вместе с тем страны-доноры и ведомства, отвечающие за сотрудничество в целях развития, не ведут диалог по этой проблеме, а с другими органами обсуждаются в основном лишь потоки помощи. То же относится к странам-получателям.

96. Недостаточный прогресс в координации помощи. Ситуация в области оказания помощи изменилась в связи с тем, что сотрудничеством в целях развития начали заниматься участники как связанные, так и не связанные повесткой дня в области повышения эффективности помощи. Помощь плохо координируется и не согласуется с национальными приоритетами. Участники не осведомлены о деятельности друг друга в одном и том же секторе страны. Все склонны преследовать собственные цели. Примером отсутствия координации являются некоординируемые страновые миссии. Прогресс в разделении труда между донорами недостаточен. В некоторых случаях это ведет к уходу доноров из определенных секторов.

97. Отсутствие информации о деятельности доноров в реальном масштабе времени. Действия и планы доноров обычно остаются неизвестны странам-получателям, что делает координацию невозможной. К тому времени, когда о них становится известно, политическая ситуация и приоритеты могут уже измениться.

98. Нехватка финансирования на цели координации. Создание механизмов, инструментариев и планов координации сопряжено с затратами. При этом не всегда приверженность выполнению этих требований подтверждается путем оказания финансовой поддержки.

Усвоенный опыт и найденные решения

99. Следует определить политику/механизмы партнерских отношений/страновые соглашения. Согласованность требует всеобъемлющих механизмов. Приоритеты в области развития необходимо определять посредством такого механизма с учетом конкурирующих запросов. В качестве примера можно привести политику Уганды в области партнерских отношений. В 2009 году Уганда ввела в действие механизм координации политики, используемый для оценки работы всех партнеров. Этот механизм включает такие показатели, как бюджетная поддержка, координация политики, отказ от обусловленности помощи, проведение совместных миссий, прозрачность, а также показатели работы правительства страны осуществления программы в соответствии с принци-

пами оптимальности затрат и прозрачности. В рамках этого механизма особое внимание уделяется стратегии в областях, не относящихся к помощи, включая субсидии, торговлю, доступ к рынкам и технологиям. Участники работают сообща, чтобы обеспечить результативность этого механизма. В числе преимуществ, которые может принести политика в области партнерства, можно назвать, в частности, увеличение выгоды от финансовых потоков и сокращение операционных издержек.

100. Следует обеспечить разносторонность национальных стратегий. В национальных стратегиях развития должны учитываться способы регулирования различных потоков и имеющиеся пробелы. Для этого необходимо знать, какие ресурсы доступны, на каких условиях и на какие сроки они выделяются, предсказуемость потоков и степень их соответствия собственным стратегическим целям. Это может привести к перераспределению полномочий между учреждениями и механизмами обеспечения подотчетности и оценки эффективности. В конечном счете стратегия должна обеспечить взаимодействие всех участников и использование национальной системы, но без чрезмерной управленческой нагрузки. Также важна стратегия выхода. Координация в рамках стратегии должна открывать возможности работы как НПО, так и частного сектора. Нельзя привлекать и тех, и других на одних и тех же условиях.

101. Следует дать возможность странам-получателям устанавливать свои правила. Когда механизм вступит в силу, следует связаться со всеми сторонами. Если некоторые из них захотят работать на прежних условиях, то страны-получатели должны иметь возможность им отказать. Реальный диалог обычно ведется в секторальных группах, где правительству проще осуществлять свою руководящую роль. При этом как доноры, так и страны осуществления программ должны выполнять свою работу надлежащим образом. Страны осуществления программ должны обеспечить, чтобы их политика не противоречила их же целям развития.

102. Следует укреплять потенциал правительств стран-получателей. Определение основных принципов политики и управление ими требует наличия специализированных организаций/учреждений и повышения квалификации персонала, чего в некоторых случаях страны-получатели не могут обеспечить самостоятельно из-за нехватки потенциала. Также необходимы ресурсы для сбора, обработки и распространения информации и управления ею. Кроме того, необходима функциональная система государственного финансирования. В прошлом нехватка потенциала недооценивалась, и теперь следует заняться этой проблемой в первоочередном порядке.

103. Следует ускорить процесс разделения труда. Европейский союз рекомендует своим членам сосредоточиться на трех секторах. Люксембург, в частности, решил выйти из некоторых секторов ряда стран и сосредоточиться на меньшем числе областей. Такую практику следует внедрять повсеместно.

104. Следует обеспечить приоритетность метода перечисления средств в бюджет. Доноры должны стремиться к заключению единого договора с правительством. Если доноры не могут перечислять нецелевые средства в национальный бюджет, то они должны использовать национальные системы их распределения. Вертикальные фонды следует использовать с осторожностью, поскольку они могут привести к перекосам в бюджетах. Также более осмотри-

тельно следует использовать ссуды, чтобы сократить их влияние на будущие бюджеты.

105. Следует использовать помощь для привлечения частных ресурсов. Большинство малоимущих сегодня живет в странах со средним уровнем дохода, и такая ситуация будет сохраняться. Помощь сама по себе не может удовлетворить значительный спрос, если она не привлекает другие потоки ресурсов. В приоритетах официальной помощи в целях развития происходят явные изменения. Было сказано, что такая помощь должна использоваться в целях создания благоприятной среды и условий для всеохватного роста. Упрочение этой связи сделает возможным согласованное управление потоками.

Г. Взаимная подотчетность все больше воспринимается как необходимое средство для обеспечения максимальной результативности помощи

106. В этой группе были выявлены последние тенденции в области обеспечения взаимной подотчетности. Были рассмотрены способы подключения соответствующих участников к национальным и секторальным обзорам политики в области помощи и к определению и обзору целевых показателей качества помощи. Такое изменение призвано выполнить двойную задачу: повысить результативность помощи и обеспечить подотчетность доноров за выполнение ими своих обязательств в области оказания помощи.

107. Свои взгляды изложили представители Объединенной Республики Танзания, Того, Европейской комиссии и сети для повышения эффективности помощи Фонда ИБОН.

Справочная информация

108. Укрепляется взаимная подотчетность между развивающимися странами и странами, предоставляющими помощь. Подотчетность является средством надзора за эффективностью сотрудничества в целях развития на местах. Ее принципы следует внедрять повсеместно, учитывая при этом приоритеты конкретной страны. Эти принципы должны основываться на демократических системах стран и предусматривать парламентский контроль и участие гражданского общества. Принципы взаимной подотчетности должны применяться к результатам развития. Эти результаты следует определять на основе национальных приоритетов. Оценивать их достижение следует, опять же, на основе национальных приоритетов, а также принципов, согласованных на международном уровне между всеми участниками.

109. В последние годы немногие страны добились прогресса в разработке эффективных механизмов обеспечения взаимной подотчетности, предусматривающих участие всех соответствующих сторон. Повсеместно признается, что неотъемлемой частью этих механизмов является наличие стратегии в области помощи и механизмов оценки эффективности работы по отдельным целевым показателям, многосторонних платформ высокого уровня и доступных баз данных о помощи. В настоящее время у 55 опрошенных развивающихся стран отсутствуют стратегические документы в области помощи.

110. Механизмы подотчетности станут более эффективными, если будут сосредоточены на приоритетных секторах, выбранных странами осуществления программ. Существующие механизмы оценки результативности работы следует использовать для обзора прогресса в достижении ограниченного числа согласованных и адаптированных к местным условиям целевых показателей в области повышения эффективности помощи. Особенно полезны в этом плане целевые показатели, установленные для отдельных поставщиков помощи. Механизмы оценки результативности работы должны адаптироваться к условиям в конкретной стране. Они должны основываться на многосторонних консультациях под руководством правительств. Следует содействовать политической активности на местах. Все участники должны работать строго под руководством правительства страны.

111. На глобальном уровне сложилось мнение, что за прогрессом должна следить небольшая независимая структура. Форум по сотрудничеству в целях развития, как универсальная платформа, позволяющая проводить многосторонние консультации, является важным головным органом на глобальном уровне для обеспечения взаимной подотчетности.

Основные задачи, обеспечивающие взаимную подотчетность

112. **Согласование с основными страновыми приоритетами.** Политика по оказанию помощи должна опираться на национальные стратегии в области развития. Именно таким образом ее можно будет включить в рамки соблюдения внутренних, национальных и международных обязательств и стандартов. Это позволит также обеспечить большую ответственность стран и избежать дублирования в случае участия нескольких субъектов во взаимной подотчетности.

113. **Задачи, связанные с расширением потенциала.** В то же время правительства зачастую заявляют, что основным фактором, препятствующим дальнейшему применению взаимной подотчетности, остается недостаточный национальный потенциал. Это в первую очередь относится к странам с переходной экономикой или недавно вышедшим из конфликта. Крупное вливание ресурсов необходимо для: а) расширения масштабов национальных информационных систем и баз данных в целях представления своевременной информации о помощи для целей национального планирования; б) инвестирования в расширение возможностей в области контроля и оценки для подведения под взаимную подотчетность базы значимых данных; и с) укрепления руководящей роли страны для анализа стратегических документов и обсуждения изменений. Обеспечение активного участия всех заинтересованных сторон в относящихся к помощи документах и процессах обзора занимает много времени и требует проведения дорогостоящих консультаций и обучения.

114. **Создание отношений подотчетности в странах осуществления программ.** В некоторых случаях серьезным препятствием в деле формирования культуры подотчетности является отсутствие внутренней подотчетности правительств перед их собственными гражданами. Как правило парламентарии и представители организаций гражданского общества в недостаточной степени участвуют в осуществлении надзора за рациональным использованием помощи, координации и доставки. Им следует предоставлять более широкие полномочия. Важно также более тесно взаимодействовать с местными органами вла-

сти и высшими ревизионными учреждениями, а также со средствами массовой информации. Они крайне важны для создания благоприятных условий на основе благого управления. Несмотря на существующие на региональном и глобальном уровне стандарты и кодексы поведения, правительства особенно обеспокоены подотчетностью организаций гражданского общества, обеспечивающих сотрудничество в области развития.

115. Координация деятельности доноров на местах. Недостаточная координация и согласованность деятельности доноров на страновом уровне является предметом озабоченности. Механизмы взаимной подотчетности могут содействовать координации деятельности доноров, которая, в свою очередь, может обеспечить большую сбалансированность связанных с оказанием помощи отношений. Было отмечено, что доноры не всегда согласны с тем, по каким именно целевым показателям должны отчитываться развивающиеся страны. Без повышения согласованности подходов доноров на страновом уровне развивающиеся страны не смогут привлекать доноров к ответу и упростить их ответственность и подотчетность в отношении доноров.

116. Чрезмерно сложная и размытая отчетность. Необходимо сократить чрезмерное количество показателей, используемых для оценки политики в области развития стран осуществления программ в рамках механизмов взаимной подотчетности в связи с оказанием помощи. В них следует уделять больше внимания соответствующим результатам в области развития, а не вводимым факторам и мероприятиям.

117. Расширение диапазона. Особой задачей является обеспечение привлечения к обсуждению взаимной подотчетности партнеров по процессу развития, в том числе и тех, кто не оказывает общую бюджетную поддержку. Следует привлекать таких партнеров на национальном уровне — в том числе доноров, не входящих в Комитет содействия развитию, и представителей частного сектора — к добровольному участию в системе взаимной подотчетности и составлению докладов об их конкретной деятельности в области сотрудничества в целях развития. Таковая может включать в себя подписание соглашений с центральным правительством и другими донорами. В этих соглашениях следует отразить двойной статус стран со средним уровнем дохода — как доноров, так и получающих помощь по линии сотрудничества в целях развития. Применяемые на секторальном уровне общесекторальные подходы должны предусматривать участие всех соответствующих государственных учреждений, двусторонних и многосторонних партнеров по процессу развития, организаций гражданского общества и частного сектора.

118. Решение других вопросов, связанных с финансированием в целях развития. Продолжает уменьшаться доля финансирования в целях развития, которая приходится на помощь. Доноры не несут ответственности за не связанные с самой помощью вопросы, в частности за те, которые влияют на процесс развития, такие как торговля, инвестиции или политика облегчения долгового бремени.

Стратегические решения и рекомендации, вынесенные по результатам обсуждений

119. Для укрепления взаимной подотчетности необходимо проводить целостные реформы, учитывающие страновую специфику. Взаимная подот-

четность должна быть не только в рамках технического диалога. Напротив, она должна быть частью более широкой дискуссии о результатах и влиянии помощи. Реформа должна вывести на передний план специалистов-практиков. Важно также сосредоточить внимание на приемлемом комплексе показателей для всех участников. Такие показатели должны опираться на результаты, связанные с глобальными процессами. Следует также активизировать диалог по вопросам глобальной политики для уточнения роли различных субъектов в привлечении доноров и правительств к ответу в отношении выполнения данных ими обещаний.

120. Такие реформы должны определяться стратегическим и всеохватным видением. Отмечалось, что широко представленная коалиция участников должна по итогам встречи в Пусане совместно разработать стратегический план. Его цель заключается в обеспечении того, чтобы механизмы взаимной подотчетности стали неотъемлемой частью ориентированного на результаты планирования развития на страновом уровне. Это должно повлечь за собой вынесение рекомендаций, направленных на поощрение взаимной подотчетности и определение путей раскрытия информации о соответствующей помощи. Донорам следует оказывать поддержку этому процессу.

121. Задачи следует определять на основе полученных данных. Возможно, для определения причин незначительного прогресса в ряде случаев может оказаться полезным более тщательно проанализировать политико-экономическую ситуацию отдельных стран и их отношение ко взаимной ответственности. Это также помогло бы определить, нужды каких стран имеют приоритет.

122. Нет необходимости заново изобретать колесо. Следует избегать создания новых механизмов взаимной подотчетности в тех странах, где уже существуют элементы такой подотчетности (директивные меры, структуры по проведению диалога и т. д.). Национальные стратегии развития должны быть в центре реформы по улучшению существующих стратегий и структур проведения заседаний/управления. Это необходимо для структурирования диалога с донорами под эгидой правительства. Реформа должна также помочь создать прочную связь между внутренней отчетностью перед гражданами и взаимной подотчетностью между правительством и донорами. Крайне важно обеспечить регулярный анализ извлеченных уроков и проблем на глобальном уровне. В этой связи решающее значение имеют механизмы глобального обзора и независимые доклады.

123. Можно извлечь уроки из опыта конкретных секторов. В некоторых странах взаимные механизмы отчетности на уровнях секторов, подсекторов и программ оказали значительное влияние на результаты в области развития. Они используют более деловой подход и в большей мере основаны на собранных данных. Таким образом они стимулируют принятие на себя правительствами ведущей роли. На этом уровне важно привлечь информированных специалистов-практиков из числа представителей доноров, местных правительств, парламентов и организаций гражданского общества. Некоторые из этих субъектов подотчетны только на этом уровне. Основные отношения в плане подотчетности следует развивать на местном уровне. Например, местные публичные слушания сильно влияют также на внутреннюю подотчетность. Такие процедуры оценки наиболее эффективны тогда, когда они выявляют, что именно влияет, а что не влияет на повышение подотчетности. Тем не менее они долж-

ны учитываться на более высоких уровнях координации. Это будет способствовать обеспечению долгосрочных последствий для планирования в области развития и общих рамок политики центрального правительства.

124. Следует укрепить политическую поддержку. По своей сути взаимная подотчетность — явление политическое. Использование двустороннего подхода к осуществлению обзоров взаимной подотчетности оказалось эффективным и принесло ощутимые результаты. Такой подход должен включать всестороннюю политическую дискуссию высокого уровня о ходе и эффективности усилий в области развития и информированный политический диалог между специалистами по определению путей решения остающихся проблем.

125. Следует наладить связь с наднациональными структурами, способствующими изменению моделей поведения. Структуры диалога на региональном и глобальном уровнях должны носить подлинно представительный характер. Они не должны дублировать друг друга (см. также подробные рекомендации по этому вопросу Совещания группы экспертов по вопросу о международной взаимной подотчетности). Можно основываться на формате Соглашения Котону и опираться на опыт Африканского союза.

126. Следует обмениваться положительным опытом. Имеется ряд положительных примеров укрепления потенциала в области статистики, поощрения открытого участия гражданского общества и укрепления мониторинга бюджета и программ и оценки директивных мер со стороны парламентов. Обмен опытом может способствовать их воспроизведению и расширению, там где это целесообразно. Следует более эффективно использовать парламентские сети для содействия обмену опытом в области подотчетности в плане результатов. Активные местные органы государственного управления должны защищать такие инициативы и поощрять участие других местных органов власти в системе взаимной подотчетности.

127. Помимо вопросов о помощи следует рассматривать и другие вопросы. В системах взаимной подотчетности на страновом уровне следует рассматривать поступающие финансовые потоки, которые выходят за рамки помощи. Было бы полезно определить показатели, в которых основное внимание уделяется вкладу помощи в обеспечение более эффективного развития сотрудничества. Необходимо расширять и укреплять национальные системы контроля и оценки, поскольку они могут помочь собрать значимые данные для взаимной подотчетности. Кроме того, представители доноров должны иметь больше возможностей и полномочий для обсуждения вопросов за рамками помощи и согласованности политики. Национальные форумы должны все более активно обсуждать роль помощи как катализатора других направлений финансирования развития.

128. Уроки, извлеченные из опыта сотрудничества Юг-Юг. В предстоящие годы решающее значение будет иметь взаимное обучение на страновом и региональном уровне. До настоящего времени свою эффективность в деле совершенствования процессов взаимной подотчетности показал структурированный обмен накопленным опытом между развивающимися странами в рамках сотрудничества Юг-Юг. Он способствует укреплению национальной ответственности за программу взаимной подотчетности и наращиванию потенциала на страновом уровне в экономическом и ориентированном на конкретные результаты ключе.