

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ВАЛЮТНЫЙ ФОНД И
МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ РАЗВИТИЯ

**Обзор подхода на основе документов по стратегии сокращения бедности (ПРСП):
Основные заключения**

Подготовлено сотрудниками МВФ и Всемирного банка

Утверждено Масудом Ахмедом и Гобиндом Нанкани

15 марта 2002 года

Содержание

I.	Введение	2
II.	Как проводился совместный обзор персонала?	3
III.	Основные идеи	6
IV.	Разработка и реализация ПРСП: описновные заключения.....	8
A.	Предварительные ПРСП.....	8
B.	Процесс широкого участия в разработке ПРСП	10
C.	Страны, пострадавшие в результате вооруженных конфликтов.....	13
D.	Совершенствование методов и процедур диагностического анализа проблемы бедности, целевых показателей и индикаторов, наблюдения и оценки.....	15
E.	Четкое определение приоритетных задач государственной политики.....	18
F.	Управление государственными расходами	24
G.	Обеспечение более тесной интеграции ПРСП в процесс принятия других государственных решений.....	26
H.	Обеспечение скоординированности и согласованности действий доноров	27
I.	Сбалансированность между быстротой и качеством подготовки стратегий странами ХИПК.....	31
J.	Наблюдение за реализацией стратегий в будущем.....	32
V.	Приоритетные задачи накопления знаний и расширения организационно- технических возможностей в странах с низкими доходами	35
VI.	Заключительные замечания	36

Обзор подхода на основе документа по стратегии сокращения бедности (ПРСП):

Основные заключения

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В декабре 1999 года Исполнительный совет МВФ и Совет директоров Всемирного банка утвердили новый подход к решению задачи сокращения бедности в странах с низкими доходами на основе стратегий сокращения бедности, разрабатываемых по инициативе самих стран. Предполагается, что эти стратегии будут основываться на инициативе самих стран, они будут ориентированными на результаты, комплексными, рассчитанными на долгосрочную перспективу и способствующими налаживанию партнерских отношений, как внутри страны, так и с зарубежными партнерами в соответствии с принципами, лежащими в основе Комплексной основы развития (КОР). Планировалось их воплотить в документ по стратегии сокращения бедности (ПРСП), который должен послужить основой для оказания помощи на цели развития, не ограничивающейся операциями МВФ и Всемирного банка. В то время директора выступили с инициативой о проведении совместной оценки реализации подхода на основе ПРСП с участием государств-членов, международных учреждений, других учреждений, занимающихся оказанием помощи, и гражданского общества к концу 2001 года¹.

2. **За последние два с половиной года подход на основе ПРСП получил широкое распространение.** В настоящее время эти процессы, в которых участвуют широкие слои населения, которые управляются самими странами, и которыми охвачены около 60 стран с низкими доходами, способствуют более открытому диалогу о наиболее эффективных мерах политики и действиях населения, направленных на сокращение бедности, – диалогу, который поддерживается в странах на общенациональном уровне с участием различных сторон. Этот подход принимается все возрастающим числом внешних партнеров стран. Поскольку этот подход на основе ПРСП зиждется на действиях, предпринимаемых странами по собственной инициативе, и пользуется поддержкой со стороны международного сообщества, он обещает повысить эффективность помощи на цели развития.

3. **Многие страны с низкими доходами берут на себя ответственность за свое будущее и отдают себе отчет в важности разработки и проведения продуманной политики и самостоятельного принятия необходимых мер.** Включаясь в процесс разработки и реализации ПРСП, страны с низкими доходами ставят цель сокращения бедности во главу угла своих стратегий развития. Для многих стран развитие и

¹ Отдельно от этого директора Фонда призвали к проведению обзора Механизма финансирования на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту (ПРГФ), в котором также должны принять участие внешние стороны и который будет проводиться параллельно этому обзору. См. "Review of the Poverty Reduction and Growth Facility: Issues and Options," SM/02/51, February 15, 2002.

реализация широкомасштабных национальных стратегий сокращения бедности являются процессом “обучения на практике”. Таким образом, ПРСП позволяют принимать решения на основе более полной информации, использовать государственные ресурсы более эффективно и служат основой для совершенствования координации помощи, получаемой от партнеров по развитию.

4. **Большее значение, придаваемое сокращению бедности в процессе распределения государственных ресурсов, дополняется бóльшим вниманием, уделяемым мерам политики, призванным ускорить экономический рост и таким образом обеспечить достижение цели сокращения бедности в долгосрочной перспективе.** В национальных стратегиях сокращения бедности признано, что для обеспечения устойчивого экономического роста необходимы инвестиции, причем не в последнюю очередь в человеческий капитал и инфраструктуру, а также продуманная макроэкономическая и структурная политика, эффективное управление и устойчивая институциональная система. Страны стремятся к созданию более благоприятного климата для инвестиций, с тем чтобы конкурировать на мировых рынках, и стараются содействовать развитию, которое в меньшей степени зависело бы от внешнего финансирования в долгосрочной перспективе. Однако этот процесс – не улица с односторонним движением.

5. Международное сообщество также играет решающую роль в этом процессе, увеличивая объем помощи, открывая свои рынки для экспорта товаров из развивающихся стран и постепенно отказываясь от субсидий, вносящих диспропорции в торговлю. Все это является необходимым дополнением усилий, прилагаемых теми странами, которые встали на путь реализации эффективных стратегий сокращения бедности, и помогает привести помощь на цели развития в соответствие с национальными стратегиями. Только благодаря таким скоординированным усилиям, совместно прилагаемым богатыми и бедными странами, можно продолжать эффективно бороться с бедностью и достичь Целей в области развития, установленных на Саммите тысячелетия (Millennium Development Goals (MDG)) на период до 2015 года.

6. Однако очевидно, что разработка ПРСП является сложной задачей для стран с низкими доходами, как в плане анализа, так и в плане организации процесса. Помимо поддержания комплексного диалога по вопросам политики с партнерами по развитию, правительствам стран с низкими доходами необходимо разработать всеобъемлющую среднесрочную стратегию экономического развития и сокращения бедности, дополненную краткосрочными и долгосрочными целями и системами наблюдения за деятельностью; все это представляет собой совокупность задач, которые удавалось систематически решать лишь немногим промышленно развитым странам. Эти задачи должны решаться странами, технические и институциональные возможности которых ограничены, причем решаться таким образом, чтобы это не ослабляло, а укрепляло существующую в этих странах институциональную систему, процедуры и системы

управления. Таким образом, возлагая надежды на разрабатываемые в настоящее время ПРСП, необходимо учитывать реальную ситуацию.

7. **Еще важнее то, что сами по себе стратегии недостаточны – они должны подкрепляться конкретными действиями.** Страны должны следовать принципам проводимой политики, изложенным в ПРСП. Доноры должны своевременно оказывать обещанную техническую и финансовую помощь, делая это таким образом, чтобы эта помощь не обременяла получающую ее страну неоправданными административными затратами. Организации, представляющие гражданское общество, должны сотрудничать с правительствами и координировать свои действия, с тем чтобы решить общие задачи сокращения бедности, установленные в ПРСП. Все стороны, участвующие в этом процессе, должны отдавать себе отчет в том, что задачи, стоящие перед многими странами, действующими в соответствии с ПРСП, являются трудными и комплексными задачами, и что иногда трудно точно установить взаимосвязь между предпринимаемыми действиями и результатами этих действий. Поэтому должны быть установлены реально достижимые краткосрочные целевые показатели и разработаны процедуры наблюдения за деятельностью, с тем чтобы все партнеры знали, движется ли страна в правильном направлении. **Банк и Фонд сыграют роль катализаторов в процессе реализации ПРСП, однако в конечном итоге успех стратегий сокращения бедности в странах будет зависеть от самих стран и помощи, согласованно оказываемой этим странам всеми их партнерами по развитию.**

II. КАК ПРОВОДИЛСЯ СОВМЕСТНЫЙ ОБЗОР?

8. **Этот обзор проводился открыто с участием всех заинтересованных сторон, благодаря согласованным усилиям, прилагаемым в процессе обмена мнениями с правительствами стран с низкими доходами, партнерами по развитию и другими заинтересованными сторонами.** В центре внимания обзора находился опыт, к настоящему времени накопленный странами в процессе разработки и реализации своих ПРСП и наблюдения за их реализацией, и при этом учитывалось то, что страны пока еще находятся на ранних стадиях этого процесса. Проводя этот обзор, персонал Банка и Фонда пользовался четырьмя основными источниками:

- **вкладом стран в деятельность рабочих групп, занимающихся разработкой ПРСП, и организаций гражданского общества,** в том числе во время четырех региональных конференций по проблемам ПРСП, в которых приняли участие представители стран Африки, Европы и Средней Азии, Восточной Азии и Латинской Америки;
- **мнениями партнеров по развитию и других заинтересованных сторон** (в том числе групп, представляющих гражданское общество) относительно их опыта использования подхода на основе ПРСП, выраженными в приблизительно 50 документах и материалах серии семинаров и мероприятий по оказанию помощи малоимущему населению на местах;

- **вкладом персонала Банка/Фонда**, в том числе проведением *тематических обзоров* ключевых аспектов подхода (процедуры участия, диагностический анализ проблемы бедности, развитие человеческого потенциала, сельская местность и инфраструктура и т.н. сквозные проблемы, такие как гендерная политика, окружающая среда и конфликты), *документами с кратким изложением мнений исполнительных директоров* относительно подхода и опыта отдельных стран, и *тематическим документом*, подготовленным в качестве документа для обсуждения на международной конференции;
- **международной конференцией, посвященной подходу на основе ПРСП и состоявшейся в январе 2002 года**, в которой приняли участие представители 60 стран с низкими доходами, их внешние партнеры по развитию и представители гражданского общества с целью обмена мнениями относительно того, каким образом можно усилить воздействие подхода на развитие.

9. Начиная с 1999 года десять стран завершили работу над своими первыми полномасштабными ПРСП и еще три страны составили первые годовые отчеты о проделанной работе в рамках ПРСП. Кроме того, около 42 стран завершили работу над предварительными документами по стратегии сокращения бедности (предварительными ПРСП) и еще 7 стран впоследствии представили свои отчеты о проделанной работе в процессе подготовки ПРСП. Хотя составление полномасштабных ПРСП потребовало больше времени, чем ожидалось, в настоящее время создана достаточно надежная основа для того, чтобы приступить к изучению опыта и применению уроков, усвоенных на основе этого опыта, отдавая себе отчет в том, что процесс пока еще находится на ранних стадиях.

10. **В настоящей работе на первый план выдвигаются основные выводы и рекомендации, основанные на результатах обзора. Более подробное описание опыта, накопленного на ранних стадиях составления предварительных ПРСП и полномасштабных ПРСП, представлен в сопроводительной работе на данную тему².** В следующем разделе излагаются основные идеи работы. В Разделе IV обсуждается различная надлежащая практика, основанная на опыте, накопленном странами и партнерами по развитию на начальных стадиях процесса, которые могут способствовать повышению эффективности процесса составления и совершенствованию содержания других стратегий, разрабатываемых странами, а также обеспечению надлежащей согласованности между этими стратегиями и стратегиями оказания помощи. В Разделе V обсуждаются приоритетные задачи накопления знаний и расширения организационно-технических возможностей в странах с низкими доходами. В заключение работы представлены вопросы для

² Review of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) Approach: Early Experience with Interim PRSPs and Full PRSPs, SM/02/54, and SecM2002-0086, February 15, 2002.

обсуждения задействованными исполнительными директорами, которые могут быть предприняты Банком и Фондом с целью усиления воздействия подхода на основе ПРСП.

III. ОСНОВНЫЕ ИДЕИ

11. Основная идея, которую можно сформулировать на основе результатов этого обзора, заключается в том, что **страны с низкими доходами, организации гражданского общества и их партнеры по развитию в общих чертах согласны с тем, что подход на основе ПРСП остается актуальным**, и что процесс составления ПРСП может повысить эффективность совместных усилий, прилагаемых к сокращению бедности. Более того, общепризнанно, что **со временем как сам процесс составления ПРСП, так и содержание этих документов совершенствовались**, по мере того как страны разрабатывали свои стратегии, а затем приступали к их реализации. Это можно сказать о странах, которые начали этот процесс, находясь в совершенно различных исходных условиях, и это говорит о том, что процесс ПРСП может быть достаточно легко адаптирован к условиям различных стран.

12. Кроме того, существует широкий консенсус относительно четырех основных достижений в результате применения подхода на основе ПРСП.

- **Правительства большинства стран все более осознанно воспринимают стратегии сокращения бедности как свои собственные**, поэтому как представители правительства, так и представители многих организаций гражданского общества, представляющие различные слои населения, заявили о своей приверженности этому процессу и его целям.
- **Диалог** между различными государственными учреждениями и между правительством и по крайней мере некоторыми компонентами гражданского общества **становится более открытым**. Некоторые организации гражданского общества действуют все более активно и расширяют свои возможности для участия в разработке ПРСП и осуществления наблюдения за их реализацией, что может привести к положительному воздействию “второго порядка”.
- **В процессе обсуждения политики больше внимания уделяется мерам, направленным на сокращение бедности**, которые не ограничиваются мероприятиями в социальной сфере, а дополняются более систематическим сбором и анализом данных и наблюдением за деятельностью.
- **Принятие донорским сообществом основных принципов ПРСП** – от ключевых организаций ООН (таких как ПРООН и ВОЗ) до двусторонних доноров (включая Канаду, Данию, Францию, Нидерланды и Соединенное Королевство). Перспективы укрепления партнерских связей между странами и

повышения эффективности координации деятельности доноров благодаря ПРСП выглядят весьма обнадеживающими.

13. Этот консенсус подкрепляется несколькими **основными темами**, которые были вновь подчеркнуты на состоявшейся недавно международной конференции, посвященной подходу на основе ПРСП.

- Основополагающий принцип: **важность восприятия страной** стратегии сокращения бедности как своей собственной.
- **Осознание того, что на современном этапе в центре внимания должны оказаться не только процесс разработки стратегий**, но и их содержание и реализация, а также **важность обеспечения лучшего понимания взаимосвязи между мерами политики, направленными на сокращение бедности, и их результатами**.
- **Важность использования и развития странами своего потенциала** в основных направлениях деятельности, что необходимо для обеспечения эффективности стратегий сокращения бедности.
- Как самим странам, так и их партнерам по развитию **необходимо учитывать реальную ситуацию**, устанавливая цели и целевые показатели стратегии и ожидая определенных результатов.
- **Важность обеспечения открытости и прозрачности** процесса, как в каждой из стран, так и в рамках отношений между странами и их партнерами по развитию.
- **Важность обеспечения гибкости** процесса, учитывая различия между исходными условиями, существующими в разных странах.
- **Целесообразность обсуждения** различных вариантов политики.
- **Важность проявления терпения и настойчивости** в процессе реализации стратегий.

14. Странам еще многое предстоит сделать в плане совершенствования как процесса разработки своих стратегий, так и их содержания. Согласно рекомендациям, основанным на результатах обзора, для того чтобы сделать подход на основе ПРСП более устойчивым в среднесрочной и долгосрочной перспективе, странам следует применять надлежащую практику, в соответствии с которой в ближайшее время основное внимание должно уделяться решению следующих задач: (а) повышению эффективности систем управления государственными расходами; (б) уделению большего внимания наблюдению за деятельностью и оценке ее результатов и расширению необходимых для этого организационно-технических возможностей;

(с) усовершенствованию и институционализации процесса активного участия заинтересованных сторон, как внутри страны, так и среди партнеров по развитию, в разработке и реализации стратегий.

15. Для Банка и Фонда важнейшим вопросом является вопрос о том, каким образом обеспечить надлежащую сбалансированность между задачами скорейшей реализации потенциала подхода на основе ПРСП в полном объеме и обеспечения реальной оценки ситуации с учетом ограниченности возможностей стран, а также о том, что инициатива в процессе разработки стратегий должна исходить от самих стран. В целом персонал двух организаций считает, что, поскольку важнейшим условием успешной разработки и реализации стратегий сокращения бедности является вовлеченность стран в этот процесс, **подход на основе ПРСП должен быть достаточно гибким, с тем чтобы как сам процесс разработки стратегий сокращения бедности, так и содержание этих стратегий могли быть приспособлены к условиям конкретной страны.** Поэтому следует проявлять осторожность, принимая меры, которые могут привести к установке более конкретных и менее гибких руководящих принципов.

IV. РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРСП: ОСНОВНЫЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ

16. Хотя еще рано делать какие-то однозначные выводы о значении подхода на основе ПРСП для развития, тем не менее, можно выделить целый спектр оптимальных принципов деятельности, используемых странами и их партнерами по развитию. В настоящем разделе рассматриваются основные заключения, сделанные на основе результатов обзора, и выделяются примеры оптимальных принципов, схематически описанные в конце каждого из подразделов. В действительности есть лишь немного конкретных примеров применения таких принципов, и, в силу вышеизложенных причин, **персонал не рассчитывает на то, что эти примеры можно будет обобщить и использовать в качестве руководства к действию для всех без исключения стран в краткосрочной и среднесрочной перспективе.** Актуальность этих примеров для различных стран будет зависеть от конкретных условий, существующих в той или иной стране. Цель заключается не в установке более конкретных руководящих принципов разработки и реализации ПРСП, а в том, чтобы использовать эти примеры в качестве полезных иллюстраций и ориентиров для стран и их партнеров. Примеры надлежащей практики, как правило, сопровождаются рекомендациями для Банка и Фонда относительно конкретных мер, которые могут быть приняты этими двумя учреждениями.

A. Предварительные ПРСП

17. С самого начала Исполнительный совет МВФ и Совет директоров Всемирного банка отдавали себе отчет в том, что для составления полномасштабных ПРСП может потребоваться более одного года. В таких случаях странам предлагалось разрабатывать предварительные ПРСП, которые, вместе с результатами проведенной

персоналом совместной оценки, будут рассматриваться руководством двух учреждений. Предварительные ПРСП должны были представлять собой краткие документы, содержащие описание проблемы бедности в стране в настоящее время и проводимой политики, а также излагающие план составления полномасштабных ПРСП.

18. Важным достижением стал переход от составления документов об основах политики (ДОП) персоналом Банка и Фонда к составлению предварительных ПРСП самими странами. Несмотря на различия в качестве предварительных ПРСП, составление этих документов послужило полезным стимулом, побуждающим страны к практической оценке имеющихся данных и принятых мер политики, с тем чтобы начать более широкомасштабный процесс анализа существующих стратегий и составления планов разработки первых полномасштабных ПРСП в определенные сроки. Во многих случаях (например, в Монголии и Никарагуа) составление предварительных ПРСП потребовало больше времени, чем ожидалось, поскольку этими странами были составлены довольно объемные документы. Однако в то же время, в некоторых случаях эти планы были недостаточно продуманными в том, что касается обеспечения широкого участия в процессе разработки и реализации стратегий (например, в Сенегале); сбора недостающих данных (например, в Сьерра-Леоне) и планируемых институциональных механизмов разработки и реализации ПРСП (например, в Молдове и Таджикистане). Представляется, что эти недостатки были обусловлены как недостаточно полным пониманием предназначения предварительных ПРСП, так и довольно сжатыми сроками, установленными в рамках инициативы в отношении долга бедных стран с высоким уровнем задолженности (ХИПК) и механизма финансирования на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту (ПРГФ).

19. Хотя сначала предварительные ПРСП считались временной мерой, они еще могут пригодиться в почти трех десятках стран с низкими доходами, которым необходимо будет составить ПРСП для получения доступа к кредитованию на льготных условиях и/или облегчению бремени задолженности Банком/Фондом³. Для разработки предварительных ПРСП в будущем актуальна следующая надлежущая практика.

³ К этим странам относятся несколько небольших островных государств, некоторые страны, одновременно получающие кредиты МАР и займы МБРР, несколько стран, пострадавших от вооруженных конфликтов, и несколько стран, у которых в настоящее время есть просроченная задолженность перед одним из двух учреждений и/или которые еще не заслужили право доступа к ресурсам в рамках механизма ПРГФ.

Надлежащая практика, рекомендуемая для стран

- **Разработка предварительных ПРСП, при которой внимание сосредоточено на составлении продуманных планов и реалистических графиков подготовки полномасштабных ПРСП.**
- **Вовлечение ключевых ведомств, отраслевых министерств и гражданского общества в процесс разработки предварительных ПРСП.**

Надлежащая практика, рекомендуемая для партнеров по развитию (включая Банк и Фонд)

- **Рекомендовать странам составлять краткие и надлежащим образом сфокусированные предварительные ПРСП; и**
- **в процессе подготовки предварительных ПРСП четко указывать объем помощи, на которую страны могут рассчитывать при составлении полномасштабных ПРСП.**

Действия Банка и Фонда

- **Предоставлять странам, не имеющим непосредственной возможности составлять полномасштабные ПРСП, право доступа к кредитным ресурсам Банка/Фонда на основании предварительных ПРСП.**

В. Процесс широкого участия в разработке ПРСП

20. Многие считают, что открытость подхода на основе ПРСП и привлечение к этому процессу различных заинтересованных сторон является определяющим фактором подхода и его наиболее значительным достижением. Часто ПРСП способствовали активизации диалога в стране между различными компонентами правительства и между правительством и заинтересованными сторонами. Есть некоторые факты, свидетельствующие о том, что активное участие гражданского общества влияет на содержание ПРСП, особенно когда в процессе подготовки документа обращается внимание на такие проблемы, как исключение некоторых групп населения из процесса общественного развития, истощение ресурсов в результате неэффективного управления, и на конкретные вопросы политики, такие как отмена платы за обучение в школе в Танзании и платы за медицинское обслуживание в Уганде. Большинству стран необходимо перейти от *нерегулярных* консультаций к более институционализированным формам диалога.

21. Парламент, как правило, играет лишь ограниченную роль в процессе подготовки и утверждения национальных стратегий и наблюдения за их реализацией, и целый ряд партнеров по развитию (в том числе, Утштайнская группа двусторонних доноров и ЕС) выражают свою обеспокоенность этой проблемой.

Вместе с тем, есть страны, которые могут послужить примерами применения оптимальных принципов: страны, в которых в процессе участвуют отдельные члены парламента (например, Гондурас и Никарагуа), или страны, в которых одновременно вместе с проектом бюджета на рассмотрение парламента представляется отчет о проделанной работе в соответствии с ПРСП (например, Мозамбик).

22. **Выражается обеспокоенность по поводу недостаточно активного участия отдельных групп в процессе работы над ПРСП. В различных странах дела обстоят по-разному, однако среди групп, которые не всегда полностью вовлечены в этот процесс, можно отметить общественные организации, не пользующиеся поддержкой правительства, профсоюзы, женские организации и организации, непосредственно представляющие интересы бедного населения.** Кроме того, группы гражданского общества выражают обеспокоенность тем, что правительство ограничивает их участие в процессе обмена информацией и консультаций и что роль гражданского общества иногда ограничивается участием в адресных программах сокращения бедности, и общественные организации не участвуют в разработке макроэкономической политики и проведении структурных реформ, особенно в таких областях деятельности, как либерализация торговли и приватизация.

23. **Процесс разработки и реализации ПРСП также призван укреплять партнерские отношения между странами и донорами.** Хотя на начальном этапе целый ряд доноров высказывали свою неудовлетворенность по поводу недостаточно активного участия в этом процессе, ближе к середине и концу 2001 года большинство доноров указали на то, что им была предоставлена возможность принять участие в процессе разработки ПРСП в странах. Однако некоторые доноры считают, что в процессе разработки ПРСП доминируют Банк и Фонд, отчасти потому, что эти доноры не смогли совместно с правительствами принять участие в диалоге с миссиями Банка и Фонда, а также потому, что, по их мнению, совместные оценки персонала Банка и Фонда отвлекали внимание правительств, не давая им возможности оценить альтернативные варианты. Другие выражали свою обеспокоенность отсутствием общепринятых процедур официального обсуждения ПРСП донорами отдельно от обсуждения этих документов советами Банка и Фонда.

24. **Некоторые наблюдатели указали на необходимость установки четко сформулированных и строгих стандартов участия** (например, стандартов в отношении роли парламента), призванных обеспечить достижение целей более активного вовлечения страны в процесс подготовки и реализации ПРСП и повышения ответственности правительства. С другой стороны, **правительствами многих стран было подчеркнуто, что в процессе ПРСП не должны устанавливаться “политические условия”**, и что доноры и общественные организации не в состоянии обоснованно высказывать свои суждения по этим аспектам. Другие отметили, что условия различных стран различаются настолько, что глобальные стандарты или руководящие принципы нецелесообразны и неосуществимы. На основе уже накопленного опыта можно рекомендовать следующую надлежащую практику,

которая может быть взята на вооружение с целью обеспечения более активного участия различных групп в процессе подготовки и реализации ПРСП.

Надлежащая практика, рекомендуемая для стран

- **Повышение роли важнейших принципов участия**, таких как обмен информацией, открытость процесса принятия решений относительно различных вариантов политики и обсуждения этих вариантов, с тем чтобы государственные учреждения могли регулярно обмениваться мнениями и информацией с негосударственными заинтересованными сторонами.
- **Использование существующих процедур и учреждений, в том числе обеспечение участия членов парламента, кабинета министров и отраслевых министерств в соответствующих стадиях процесса подготовки ПРСП** и обеспечение взаимосвязи этого процесса с существующими процедурами и учреждениями.
- **Вовлечение всех значимых заинтересованных групп**, таких как организации гражданского общества, в том числе частного сектора, и доноров в процесс подготовки ПРСП, прилагая особые усилия к вовлечению в этот процесс традиционно изолированных групп.
- **Обеспечение доступности и понятности ПРСП и соответствующей информации** для широкой общественности.
- **Совершенствование механизмов обмена информацией и мнениями с участниками процесса подготовки ПРСП на местах и учета пожеланий и предложений заинтересованных сторон.**
- **Представление проектов ПРСП на конференциях доноров или совещаниях Консультативной группы до представления этих документов** Исполнительному совету МВФ и Совету директоров Всемирного банка.

Надлежащая практика, рекомендуемая для партнеров по развитию (включая Банк и Фонд)

- **Обеспечить своевременный и конструктивный обмен информацией с группами, занимающимися разработкой ПРСП**, как на ранних стадиях процесса, так и по завершении работы над ПРСП, воздерживаясь, однако, от исчерпывающих комментариев по проектам документов, которые могут снизить степень вовлеченности страны в разработку стратегии.
- **Содействовать наращиванию потенциала гражданского общества для активного участия в процессе подготовки ПРСП.**

Действия Банка и Фонда

- **Обеспечить активное участие всех членов группы, занимающейся проблемами страны, в работе над ПРСП**, поддерживая диалог по вопросам ПРСП во время большинства миссий – не только “миссий по ПРСП”.
- **Заранее уведомлять** заинтересованные стороны и других партнеров по развитию **о сроках и целях работы миссий.**
- **Указывать в отчетах о совместных оценках персонала, ознакомился ли персонал с мнениями общественных организаций и/или доноров относительно разрабатываемой страной ПРСП**, в том числе относительно процесса участия в разработке ПРСП.

С. Страны, пострадавшие в результате вооруженных конфликтов

25. **Целый ряд стран с низкими доходами переживают или недавно пережили вооруженные конфликты.** Несколько таких стран, в том числе Армения, Азербайджан, Босния-Герцеговина, Камбоджа, Гвинея-Биссау, Руанда и Сьерра-Леоне, подготовили предварительные ПРСП и в настоящее время работают над полномасштабными ПРСП. Во всех этих странах необходимо обеспечить мир и в достаточной степени стабилизировать политическую ситуацию, с тем чтобы начать процесс разработки ПРСП с активным участием всех заинтересованных сторон. Однако поскольку в основе многих конфликтов лежат такие проблемы, как бедность, исключение некоторых групп населения из политического процесса и низкая эффективность управления, сам по себе процесс разработки ПРСП может внести важный вклад в обеспечение мира и предотвращение новых конфликтов. В странах, переживших вооруженные конфликты, проблема бедности усугубляется другими факторами, такими как проблема перемещенных лиц, лечение лиц, получивших ранения, демобилизация участников военных действий, разрушение производственных объектов и объектов социальной инфраструктуры и ситуация ослабленной безопасности.

26. Хотя страны могут иметь возможность разрабатывать предварительные ПРСП вскоре после прекращения вооруженного конфликта, они сталкиваются с дополнительными трудностями в процессе подготовки полномасштабных ПРСП, такими как ограниченность административных возможностей, в том числе нехватка данных, сохраняющаяся неопределенность в плане безопасности и существенное ухудшение состояния социально-политической сферы. По завершении конфликта, политическая и экономическая ситуация в этих странах часто характеризуется значительной степенью неопределенности, что может затруднить подготовку полномасштабных ПРСП. В таких случаях возможно необходимо временно приостановить работу над ПРСП, до тех пор пока ситуация не станет более стабильной. Тем не менее, приоритетные задачи и стратегии постконфликтного

восстановления должны оставаться достаточно гибкими, с тем чтобы впоследствии они не вступали в противоречие с приоритетами и стратегиями, изложенными в полномасштабных ПРСП.

27. **Одним из важнейших вопросов, которые необходимо проанализировать, является вопрос о том, является ли существующая основа ПРСП достаточно гибкой и отвечающей особым потребностям стран, пострадавших от вооруженных конфликтов.** Если страна все еще вовлечена в непрекращающийся конфликт, трудно представить, каким образом она может начать процесс подготовки ПРСП. Однако в более широком контексте все больше заинтересованных сторон соглашаются с тем, что эта основа была достаточно устойчивой и до настоящего времени во многих случаях была достаточно полезной, но, вместе с тем, необходимо уделить особое внимание некоторым ее аспектам, с тем чтобы обеспечить ее эффективное использование в странах, пострадавших от вооруженных конфликтов. В дополнение к надлежащей практике, упомянутой в других подразделах, странам, пострадавшим от вооруженных конфликтов, и их партнерам по развитию можно рекомендовать следующее:

Надлежащая практика, рекомендуемая странам

- **Описать в ПРСП, каким образом решаются проблемы и недостатки, связанные с конфликтами.**
- **Сосредоточить внимание на незамедлительном принятии мер государственной политики и создании государственных структур, необходимых для восстановления важнейших институтов государственной власти и доверия к государственным учреждениям.**

Надлежащая практика, рекомендуемая для партнеров по развитию (включая Банк и Фонд)⁴

- **Обеспечить более эффективную координацию деятельности доноров и своевременность внешней помощи, оказываемой странам, пострадавшим от конфликтов.**
- **Поддерживать усилия, прилагаемые странами в процессе разработки стратегий анализа причин конфликтов, их предотвращения и обеспечения мира.**

⁴ В настоящее время Всемирным банком ведется работа в рамках проекта оказания помощи испытывающим трудности странам с низкими доходами (Low Income Countries Under Stress (LICUS)), который связан с разработкой ПРСП и который будет обсужден Советом исполнительных директоров банка в полном составе в конце марта 2002 года.

Действия Банка и Фонда

- **Поручить группам, занимающимся проблемами конкретных стран, построить свою работу в соответствии с особыми потребностями стран, пострадавших от вооруженных конфликтов, и при необходимости оказывать им помощь в проведении анализа постконфликтной ситуации.**
- **Гибко применять Руководящие принципы совместной оценки персонала в странах, пострадавших от вооруженных конфликтов, особенно в плане планируемых масштабов участия, качества диагностического анализа проблемы бедности и степени подробности формулируемых приоритетов государственной политики.**

D. Совершенствование методов и процедур диагностического анализа проблемы бедности, целевых показателей и индикаторов, наблюдения и оценки

28. **В большинстве стран процесс подготовки ПРСП включал важные меры с целью совершенствования данных и диагностического анализа проблемы бедности, помог четко установить целевые показатели и индикаторы сокращения бедности и способствовал сосредоточению усилий на наблюдении за деятельностью и оценке ее результатов.** Многие страны выявили существенные недостатки данных о проблемах бедности и неравенства и приступили к их устранению, а также начали укреплять институциональные механизмы сбора и анализа данных в оперативном режиме. Все ПРСП включают краткосрочные и более долгосрочные целевые показатели экономического роста, сокращения численности бедного населения (уровень доходов которого ниже черты бедности) и улучшения ситуации в сферах образования и здравоохранения. Все они также включают планы расширения организационно-технических возможностей для наблюдения за деятельностью и оценки ее результатов, хотя лишь в немногих документах такие планы изложены достаточно подробно.

29. **Несмотря на достигнутые успехи, опыт, накопленный к настоящему времени, указывает также на целый ряд недостатков в плане сбора данных о проблеме бедности, ее анализа и установки целевых показателей.** Количественные данные, собранные в ходе обследований, иногда являются устаревшими и/или собираемыми недостаточно часто и недостаточно сопоставимыми для того, чтобы их можно было использовать для анализа современных тенденций. Хотя во многих ПРСП устанавливаются долгосрочные целевые показатели сокращения бедности, эти показатели иногда слишком завышены. Некоторые участники процесса заявляют о том, что Цели в области развития, установленные на Саммите тысячелетия (MDG), должны быть установлены во всех без исключения ПРСП в качестве национальных целей, в то время как другие подчеркивают, что национальные цели должны устанавливаться на основе MDG, но с учетом реальной ситуации в стране.

30. **Как правило, в рамках процесса подготовки ПРСП не проводился анализ воздействия важнейших мер политики и программ на проблему бедности и социальную сферу (PSIA)**, ввиду ограниченности организационно-технических возможностей стран для проведения такого анализа и трудностей, которые неизбежно возникают при проведении такого анализа. Несмотря на некоторые успехи, достигнутые в процессе совершенствования методов анализа, испытывается острая необходимость в данных и расширении возможностей, а серьезные проблемы методологического характера остаются нерешенными. Тем не менее, как было подтверждено группами гражданского общества и донорами в процессе проведения обзора, партнерам по развитию необходимо оказывать странам помощь в проведении более систематического анализа проблемы бедности и социальных последствий существенных мер политики. Это может, например, позволить сосредоточить внимание на проблемах неравенства в плане распределения благ и доступа к услугам. Учитывая различия между странами в плане наличия информации и организационно-технических возможностей, проведение такого анализа неизбежно потребует гибкого подхода с использованием широкого ассортимента инструментов и методов, учитывающих условия различных стран, ограниченность данных и времени и конкретные вопросы политики, являющихся объектом анализа. Поступательное движение в этой области деятельности будет лишь постепенным и потребует более систематического использования существующих методов анализа воздействия важных реформ политики, разработки вариантов повышения степени применимости новых методов анализа и усовершенствования информационной базы.

31. Всемирный банк находится на достаточно продвинутой стадии процесса обобщения методов проведения анализа PSIA и их практического применения для анализа реформ политики и разработки рекомендаций относительно практической деятельностью персонала. Ожидается, что предварительный вариант этих рекомендаций будет предоставлен общественности для замечаний и комментариев во время весенних совещаний МВФ и Всемирного банка в 2002 году. На основе описанных подходов будет разработана программа обучения персонала. Одновременно Исследовательская рабочая группа Банка занимается оценкой актуальности и практической применимости целого ряда новых подходов, таких как расширение существующих моделей для анализа вопросов распределения доходов. Со временем результаты этой работы будут включены в руководство и программы обучения. Совместно с партнерами по развитию Банк содействует применению методов PSIA для решения конкретных задач.

32. По сравнению с Фондом, Банк является учреждением, играющим ведущую роль в проведении анализов PSIA, поскольку при проведении таких анализов внимание сосредоточено на структурных и социальных аспектах, которые относятся к основной компетенции Банка⁵. Банк предоставляет рекомендации и анализирует ситуацию в

⁵ “Strengthening World Bank-IMF Collaboration on Country Programs and Conditionality,” August 24, 2001.

странах, занимаясь экономическими и отраслевыми исследованиями, в частности, проводя оценки проблемы бедности, а также в рамках программ и проектов, реализуемых в странах в соответствии со Стратегией помощи стране (СПС). Возрастающая роль анализа проблемы бедности и социальных последствий мер политики окажет положительное влияние на осуществляемые в странах программы (например, изменив структуру программы аналитических исследований), особенно для Банка, поскольку в обозримом будущем странам необходимо будет оказывать помощь, до тех пор пока у них не появятся собственные возможности.

33. **Прилагаются значительные усилия в плане сбора данных, необходимых для наблюдения за проблемой бедности в будущем, и большинству стран удалось заметно продвинуться в процессе оценки показателей/воздействия этой проблемы.** Однако во многих случаях ПРСП не содержат достоверных промежуточных показателей, помогающих отслеживать реализацию государственных программ. В то же время, институциональная структура, необходимая для наблюдения за реализацией программ, не всегда четко определена. Однако есть заметные исключения, например, Гондурас, где вновь созданный институт статистики будет способствовать существенному повышению эффективности наблюдения за разработкой и реализацией ПРСП; а многие другие страны, включая Мозамбик, планируют вовлечь организации гражданского общества в процесс наблюдения.

34. Основываясь на опыте стран, можно было бы рекомендовать следующую надлежащую практику, призванную повысить качество диагностического анализа проблемы бедности, целевых показателей и индикаторов, наблюдения и оценки.

Надлежащая практика, рекомендуемая для стран

- **Развитие учреждений, необходимых для повышения эффективности наблюдения и оценки,** и включение соответствующих планов и связанных с ними потребностей в технической помощи в ПРСП.
- **Анализ воздействия важнейших программ и мер политики на показатели бедности и социальной сферы.**
- **Установка реалистичных целевых показателей экономического роста и уровня бедности,** в том числе путем включения Целей в области развития, установленных на Саммите тысячелетия (MDG), в национальные программы, в тех случаях, когда это представляется целесообразным, и разработка этих целевых показателей с учетом условий в стране.
- **Разработка подходящих промежуточных целевых показателей,** позволяющих наблюдать за деятельностью, в том числе своевременно

оценивать результаты деятельности и соответствующую информацию, и дополняющих показатели проблемы бедности.

Надлежащая практика, рекомендуемая для партнеров по развитию (включая Банк и Фонд)

- **Участие в оказании скоординированной помощи** в процессе совершенствования методов диагностического анализа и анализа воздействия важнейших мер политики и программ на проблему бедности и социальную сферу (PSIA).
- **Своевременное проведение аналитических исследований** в важнейших областях ПРСП, по возможности, совместно с правительством.
- **Выделение достаточных ресурсов на техническую помощь в процессе расширения организационно-технических возможностей** для разработки ПРСП и наблюдения за их реализацией.

Действия Банка и Фонда

- **Банк возьмет на себя ведущую роль в процессе оказания странам помощи в проведении анализа воздействия важнейших реформ политики на проблему бедности и социальную сферу**, в том числе более систематически используя существующие методы, способствуя расширению организационно-технических возможностей и проводя исследования с целью последующего внедрения новых методов анализа. Персонал Фонда будет использовать результаты этих анализов для оценки результатов реализации программ, финансируемых в рамках механизма ПРГФ, и вносить свой вклад в макроэкономические аспекты таких анализов.

Е. Четкое определение приоритетных задач государственной политики

35. **Эффективная стратегия требует расстановки приоритетов, как в плане выбора мер политики, так и в плане распределения государственных ресурсов.** Это означает, что из всех целей политики необходимо выбрать только те, которые могут быть достигнуты в течение периода, охватываемого стратегией, учитывая ограниченность людских ресурсов и политические ограничения, и определить последовательность достижения этих целей. Приоритеты должны определяться с учетом бюджетных ограничений и готовности перераспределять бюджетные ресурсы из менее приоритетных секторов и подсекторов в более приоритетные. В надлежащем образом разработанной стратегии необходимо также указать, что должно быть сделано, какими учреждениями и в какой срок. Определенность требует не столько деталей, сколько ясности в том, что касается средств достижения поставленных целей. Будучи четко приоритезированным и определенным, ПРСП может служить не только эффективным инструментом координации деятельности и наблюдения за ней,

используемым правительством и гражданским обществом, но и лучше направлять усилия внешних партнеров по развитию, позволяя им приводить свои программы в соответствие с ПРСП.

36. **Хотя первая серия полномасштабных ПРСП представляет собой довольно успешную попытку изложить в одном документе полный набор мер государственной политики, которые страна намеревается принять с целью сокращения бедности, у большинства этих документов есть недостатки в плане приоритизации этих мер и конкретности их изложения.** В некоторых ПРСП определяется ограниченный круг широких областей деятельности, а затем предлагается определенный комплекс мер в каждой из этих областей. Другие ПРСП содержат впечатляющие перечни мер, последовательность и приоритетность которых практически не определены. Хотя есть множество положительных примеров детализации и приоритизации мер государственной политики, многие ПРСП либо вообще не содержат информации о том, что должно быть сделано, кем и когда, либо содержат такую информацию лишь в ограниченном объеме. В качестве основного условия эффективной приоритизации странам необходимо полностью предусмотреть затраты, связанные с принятием планируемых мер политики, в среднесрочном плане государственных расходов, в котором учитываются существующие бюджетные ограничения и который соответствует всеохватывающей цели обеспечения макроэкономической стабильности, устойчивости бюджета и приемлемости уровня государственной задолженности. Поэтому недостаточно четкая приоритизация отражает ограниченность возможностей страны для планирования расходов, связанных с различными программами и мерами политики, и управления государственными расходами. Кроме того, этот недостаток отчасти обусловлен требованиями доноров и потребностями групп внутри страны, вовлеченных в процесс подготовки ПРСП.

37. **Во всех этих первых ПРСП страны признали решающее значение макроэкономической стабильности для экономического роста и сокращения бедности и установили основы макроэкономической политики, соответствующие этим целям.** Можно также привести примеры гибкости налогово-бюджетной политики (например, в Мавритании), когда допускалось некоторое ослабление налогово-бюджетной политики в случаях ожидаемого поступления дополнительной помощи на льготных условиях. В некоторых случаях страны планировали принять меры макроэкономической и структурной политики, аналогичные тем, которые принимались в недалеком прошлом, поскольку их ПРСП составлялись на основе существующих основ политики, которые оставались наиболее эффективным средством обеспечения устойчивого роста и сокращения бедности. **Тем не менее, в основах макроэкономической политики, предлагаемой в первых ПРСП, присутствовали определенные недочеты, как в плане формы, так и в плане содержания.** Некоторые страны (например, Албания и Буркина-Фасо) включали в ПРСП лишь ограниченное описание основ макроэкономической политики, в то время как другим странам (например, Мозамбик, Танзания и Уганда) следовало бы более подробно

описать взаимосвязь между макроэкономической и структурной политикой и сокращением бедности.

38. Во всех первых ПРСП устанавливались довольно высокие целевые показатели экономического роста, и эти документы могли бы быть более совершенными, если бы они содержали более подробный анализ возможных факторов и показателей роста. Учитывая высокую степень уязвимости некоторых из этих стран от внешних потрясений (например, Боливии, Мавритании и Уганды), в соответствующих ПРСП можно было бы установить надлежащий комплекс мер макроэкономической политики, направленных на снижение риска, связанного с этими потрясениями, и/или обеспечивающих приемлемость уровня задолженности. И наконец, можно было бы более четко указать вероятные макроэкономические сценарии и связанные с ними варианты и альтернативы структурной политики, в том числе заранее составленные планы непредвиденных расходов на случай более/менее значительного, чем предполагалось, притока ресурсов.

39. Важным аспектом приоритизации мер государственной политики, направленных на сокращение бедности, является увеличение бюджетных ассигнований на финансирование деятельности, имеющей целью сокращение бедности, при одновременном сокращении непроизводительных расходов. Результаты анализа, недавно проведенного персоналом Фонда, указывают на то, что в ПРСП прослеживается повышенное внимание, уделяемое секторам и видам деятельности, имеющим большое значение для сокращения бедности, в том числе социальной сфере, инфраструктуре в сельской местности и водоснабжению (хотя точные определения различаются между странами). Например, согласно прогнозам расходы на здравоохранение и образование как процент ВВП и общей суммы государственных расходов, а также в расчете на душу населения, должны существенно увеличиться в странах, составляющих ПРСП⁶. Однако лишь в немногих ПРСП были надлежащим образом идентифицированы расходы, способствующие сокращению бедности, полностью составлены сметы расходов, связанных с принятием мер и достижением целевых показателей государственной политики, или обсуждено значение различных вариантов налогово-бюджетной политики для бедного населения. **Страны и их партнеры признали, что мобилизация внутренних ресурсов для финансирования деятельности в соответствии со стратегиями сокращения бедности является приоритетной задачей, решение которой позволит увеличить расходы в приоритетных областях деятельности и сделать страны менее**

⁶ Этот показатель не является совершенным, поскольку не все государственные расходы на образование и здравоохранение способствуют сокращению бедности. Кроме того, важно отметить, что перераспределение бюджетных расходов позволит улучшить показатели сокращения бедности только в том случае, если оно будет сопровождаться мерами, направленными на повышение эффективности исполнения бюджета и расширение доступа бедного населения к государственным ресурсам, и в целом ряде ПРСП предусмотрено проведение реформ в этих областях деятельности.

зависимыми от внешней помощи. Однако в первых ПРСП, как правило, ничего не говорилось о государственных доходах и, за исключением ПРСП, подготовленного Мозамбиком, обычно не обсуждались меры по мобилизации доходов.

40. **Общие для всех проблемы, такие как гендерная политика, ВИЧ/СПИД, эффективность управления и развитие сельской местности, в той или иной степени обсуждаются в ПРСП различных стран.** Описание вопросов **гендерной политики** в целом было достаточно полным применительно к сферам образования и здравоохранения, чего нельзя сказать о других секторах. Кроме того, внимание к этим вопросам, как правило, ослабевало, по мере того как страны переходили от диагностического анализа к действиям и наблюдению за результатами деятельности. Освещение проблемы пандемии **ВИЧ/СПИД**, переросшей из медицинской проблемы в серьезный фактор, угрожающий развитию, было довольно ограниченным в большинстве ПРСП, хотя некоторым странам (включая Мадагаскар и Мозамбик) удалось достичь значительных успехов в процессе разработки методов анализа взаимосвязи между бедностью и заболеваемостью СПИДом. Во всех ранних ПРСП были выделены проблемы **управления**, часто в результате консультаций с представителями общественности. Некоторые страны, включая Буркина-Фасо и Мозамбик, назвали эффективное управление одной из основных целей ПРСП. Кроме того, во всех ПРСП подробно обсуждается проблема **коррупции** и излагаются стратегии, предусматривающие принятие мер в отношении некоторых аспектов этой проблемы. Однако в большинстве ПРСП не был представлен систематический диагностический анализ основных проблем управления, и не были установлены промежуточные показатели для наблюдения за деятельностью в процессе реформы системы управления. **Развитие сельской местности** является одной из постоянных тем, освещаемых в ПРСП, причем меры, принимаемые в данной области деятельности, часто направлены на расширение доступа населения к природным ресурсам (таким как земля и водные ресурсы) и повышение производительности этих ресурсов, дополняя меры, имеющие целью усовершенствование образования и здравоохранения в сельской местности. Однако проблемы сельской местности, как правило, обсуждаются довольно кратко и в общих чертах, и институциональная система, необходимая для решения этих проблем, обычно описывается довольно расплывчато, поэтому трудно оценить сущность этих проблем и потенциальное значение предлагаемых мер для сокращения бедности.

41. **Во всех подготовленных к настоящему времени ПРСП подчеркивается, что ограниченный доступ к услугам представляет наиболее серьезную проблему для бедного населения. Расширение доступа к образованию, особенно в сфере начального образования и в сельской местности, является одной из приоритетных задач, и в ПРСП изложен целый ряд мер, имеющих целью повышение эффективности и качества школьного образования. Аналогично, в центре внимания постоянно находятся показатели сферы здравоохранения и болезни, распространенные среди бедного населения, а также меры, направленные на расширение доступа к медицинскому обслуживанию.** Например, во всех ПРСП,

подготовленных африканскими странами, отмечается повышенное внимание, уделяемое первичному медицинскому обслуживанию и мерам, призванным обеспечить сбалансированность между целями повышения качества медицинского обслуживания и соображениями распределения благ, которыми обусловлено бесплатное оказание некоторых видов услуг (например, иммунизация населения в Мавритании).

Существуют различия между ПРСП в плане значения программ социальной защиты: наиболее важную роль эти программы играют в ПРСП, подготовленных странами Европы и Средней Азии и Латинской Америки, в которых четко выявлены факторы риска, угрожающие населению, и установлен целый ряд задач социальной защиты в качестве неотъемлемой части общей стратегии сокращения бедности.

42. **В целом в ПРСП признано решающее значение частного сектора для экономического роста, а значит и для сокращения бедности, хотя степень освещения связанных с этим структурных вопросов различается между странами.** Кроме того, в большинстве этих документов признается, что частный сектор, часто в лице малых и средних предприятий и сельских производителей, сыграет решающую роль в повышении уровня доходов. Достаточно много внимания уделено вопросам маркетинга, причем в ПРСП Мозамбика и Уганды поставлены цели усовершенствования систем сбора и обработки информации о рынке, расширения доступа к рынкам и укрепления рыночных механизмов и инфраструктуры. В ПРСП нескольких стран, в том числе Буркина-Фасо, Мавритании и Никарагуа, обсуждается планируемая приватизация государственных предприятий коммунального обслуживания, хотя эти ПРСП существенно отличаются друг от друга в плане того, насколько подробно обсуждается этот вопрос. **В нескольких ПРСП внимание сосредоточено на создании более благоприятных условий для развития малых и средних предприятий, и в целом ряде ПРСП подчеркивается также задача расширения доступа бедного населения к услугам кредитно-сберегательных учреждений. Важным элементом стратегий содействия экономическому росту, изложенных в ПРСП, является развитие инфраструктуры путем увеличения объема услуг, оказываемых населению и/или проведения структурных реформ.** Например, в ПРСП, подготовленном Мозамбиком, одной из приоритетных задач названо инвестирование средств в совершенствование сети дорог и улучшение снабжения энергоресурсами и водой, прежде всего в густонаселенных и беднейших регионах. **В целом, в том, что касается инфраструктуры, внимание сосредоточено на сельских районах.**

43. Хотя во всех полномасштабных ПРСП отмечается целесообразность открытости торговли в широком определении, в большинстве этих документов проблемы в этой области деятельности освещаются довольно ограниченно. Ни один из ПРСП не содержит систематического анализа проведенных реформ системы торговли, однако в нескольких ПРСП (в том числе составленных Албанией, Гондурасом и Мозамбиком) описываются конкретные меры, способствующие развитию и либерализации торговли. Только в ПРСП Гондураса и Мозамбика

предпринимается попытка четко установить взаимосвязь между этими реформами, с одной стороны, и экономическим ростом и сокращением бедности – с другой.

44. Основываясь на опыте стран, можно рассмотреть следующую надлежащую практику, которая могла бы помочь странам в процессе разработки и проведения политики.

Надлежащая практика, рекомендуемая для стран

- **Подробное обсуждение в ПРСП основ макроэкономической политики** (включая комплексный набор таблиц) и **анализ факторов экономического роста, ориентированного на бедное население**, и соответствующих прогнозов.
- **Разработка альтернативных макроэкономических сценариев в процессе подготовки ПРСП, в том числе планов непредвиденных расходов и различных показателей динамики государственных доходов**, учитывая неопределенность относительно прогнозируемых показателей экономического роста и государственных доходов.
- **Разработка мер политики, имеющих целью снизить степень уязвимости от внешних потрясений** и/или обеспечение приемлемости уровня государственной задолженности.
- **Анализ вариантов повышения эффективности оказания услуг**, имеющих решающее значение для бедного населения.
- **Усовершенствование принципов приоритезации мер политики и указание достаточно подробной информации о** планируемых действиях;
- **Анализ взаимосвязи между проблемами, стоящими перед конкретными секторами** (например, значение образования для улучшения показателей состояния здоровья населения) и **проблемами, стоящими перед всеми секторами** (например, гендерная политика и охрана окружающей среды), в процессе разработки приоритетных мер государственной политики.
- Проведение **обзора проблем управления и институционального развития** на начальной стадии процесса подготовки ПРСП, в котором должны принять участие доноры и гражданское общество, с тем чтобы обеспечить консенсус между различными заинтересованными сторонами относительно основных задач повышения эффективности управления и сокращения бедности.
- **Расширение институциональных возможностей отраслевых министерств в** важнейших областях деятельности в рамках ПРСП, включая управление

государственными расходами, диагностический анализ проблемы бедности, наблюдение за этой проблемой и анализ соответствующих показателей).

Надлежащая практика, рекомендуемая для партнеров по развитию (включая Банк и Фонд)

- **Содействие развитию потенциала гражданского общества** для определения приоритетных задач, установки контрольных показателей и наблюдения за процессом повышения эффективности управления.
- **Дальнейшее инвестирование средств в инструменты анализа взаимосвязи между эффективностью управления, с одной стороны, и состоянием секторов и проблемой бедности – с другой, содействие адаптации этих инструментов к условиям конкретных стран и внедрению надлежащей практики.**
- **Оказание помощи, в первую очередь отраслевым министерствам, в подготовке отраслевых стратегий, основанных на ПРСП.**
- Активизация усилий, прилагаемых к обеспечению более полного понимания взаимосвязи между мерами политики и экономическим ростом, ориентированным на бедное население. Это необходимо делать в странах, в процессе экономических и отраслевых исследований, дополняемых и поддерживаемых соответствующими исследованиями, проводимыми международными организациями, в том числе Банком и Фондом.

Действия Банка и Фонда

- **Банк и Фонд выделяют значительный объем ресурсов на финансирование обучения, экономических и отраслевых исследований и технической помощи** в ключевых областях деятельности, включая составление смет расходов на принятие мер политики, имеющих целью сокращение бедности, разработку методов оценки оптимального соотношения мер политики в отношении различных секторов и анализ факторов и динамики экономического роста.

Г. Управление государственными расходами

45. **Во многих странах крайне низкая эффективность действующих систем управления государственными расходами не позволяет составить продуманную программу государственных расходов в качестве одного из компонентов ПРСП и осуществлять наблюдение за реализацией этой программы.** Применительно к бедным странам с высоким уровнем задолженности (ХИПК) эти общие недостатки существующих систем управления государственными расходами были подтверждены Банком и Фондом в ходе проведенного совсем недавно обзора возможностей этих

стран для отслеживания расходов на цели сокращения бедности, хотя, безусловно, недостатки в системах управления государственными расходами существуют не только в странах ХИПК (и вообще в странах с низкими доходами)⁷. В странах с низкими доходами государственные бюджеты, как правило, характеризуются недостаточной полнотой и отсутствием надлежащих классификаций расходов и редко содержат достаточно подробные данные о распределении бюджетных средств между программами, имеющими целью сокращение бедности. Во многих случаях в бюджетах не указываются проекты, финансируемые донорами (даже расходы на эти проекты составляют значительный процент государственных расходов), и, как правило, в них не включаются внебюджетные операции и расходы субнациональных органов государственного управления. В процессе исполнения бюджета фактические расходы часто существенно отличаются от бюджетных ассигнований. Системы аудита чрезвычайно неэффективны, а среднесрочные планы государственных расходов являются скорее исключением, чем правилом. Тем не менее, некоторые из составленных к настоящему времени ПРСП содержат лишь общие упоминания о необходимости совершенствования систем управления государственными расходами, как правило, без указания конкретных действий. Даже в тех случаях, когда планы совершенствования этих систем все-таки формулируются, они могут не пользоваться поддержкой всех компонентов сектора государственного управления, либо возможности для реализации программ могут быть ограниченными. Поэтому следует реально оценивать время, которое потребуется для развития институциональных возможностей систем управления государственными расходами в странах, составляющих ПРСП.

46. Отдавая себе отчет в том, что усовершенствование систем управления государственными расходами займет некоторое время, **заинтересованные стороны в самих странах и доноры отмечают важность усовершенствования этих систем и разработки программ государственных расходов**, считая их важнейшим условием общего повышения эффективности политики и программ развития и важной отправной точкой процесса повышения эффективности управления в целом. Все большее значение придается разработке и реализации подробных планов совершенствования систем управления государственными расходами, подобных тем, которые были разработаны странами ХИПК с помощью Фонда и Банка. Кроме того, многие доноры подчеркивают, что система управления государственными расходами является одним из инструментов повышения ответственности за использование средств, получаемых в порядке внешней помощи, в том числе в виде облегчения бремени задолженности. Основываясь на опыте стран, можно рассмотреть следующие

⁷ См. совместный документ Всемирного банка и МВФ “Actions to Strengthen the Tracking of Poverty-Reducing Public Spending in Heavily Indebted Poor Countries,” SM/02/30 and IDA/SECM2002-0030, January 30, 2002.

принципы, которые могли бы считаться оптимальными для усовершенствования систем управления государственными расходами:

Надлежащая практика, рекомендуемая для стран

- **Изложение в ПРСП результатов оценки состояния систем управления государственными расходами и реально осуществимых планов усовершенствования этих систем.** Впоследствии страны ХИПК смогут разрабатывать эти планы на основе оценок и планов действий по отслеживанию государственных расходов на цели сокращения бедности, когда такие оценки и планы будут составлены.
- При отсутствии инструмента/процесса составления бюджета на среднесрочную перспективу, **изложение методов и процедур разработки среднесрочных планов государственных расходов.**

Надлежащая практика, рекомендуемая для партнеров по развитию (включая Банк и Фонд)

- **Выделение достаточных ресурсов на оказание технической помощи в процессе расширения организационно-технических возможностей системы управления государственными расходами с учетом потребностей страны и существующих ограничений.** Эта деятельность должна способствовать развитию потенциала стран и координироваться с донорами.

G. Обеспечение более тесной интеграции ПРСП в процесс принятия других государственных решений

47. **В целом правительства стран проявляют приверженность разработке ПРСП и активно участвуют в этом процессе.** Кроме того, наметилась тенденция передачи обязанностей, связанных с сокращением бедности, министерствам финансов, с тем чтобы более тесно увязать такие меры политики с бюджетным процессом. Это, а также повышенное внимание, уделяемое взаимосвязи между экономическим ростом и сокращением бедности, является одной из важных тенденций, связанных с подходом на основе ПРСП.

48. **Однако в некоторых странах интеграция ПРСП в процессы принятия государственных решений оставляет желать лучшего.** На начальной стадии это объяснялось тем, что сроки составления предварительных ПРСП определялись прежде всего сроками принятия мер в рамках инициативы ХИПК и механизма ПРГФ. В некоторых странах существовала неопределенность в плане того, как увязать составление ПРСП с ранее установленными процедурами государственного планирования и разработки национальных стратегий. Во многих странах отраслевые министерства участвовали в подготовке ПРСП менее активно, чем можно было бы предполагать, и это могло повлиять на реализацию этих стратегий.

49. Учитывая многообразие условий в странах и существующих в них институциональных механизмов, а также роль руководства стран, невозможно рекомендовать какой-либо специфический подход к повышению степени интеграции ПРСП в другие процессы. Однако правительствам следует вновь рассмотреть вопрос о сроках подготовки ПРСП и их увязке с другими стратегиями, с тем чтобы повысить вероятность эффективной интеграции ПРСП в другие важнейшие государственные процессы. Основываясь на опыте стран, можно было бы рекомендовать следующую надлежащую практику, призванную более тесно интегрировать ПРСП в другие процессы принятия государственных решений:

Надлежащая практика, рекомендуемая для стран

- **Интеграция ПРСП** (и годовых отчетов о проделанной работе в рамках ПРСП) в другие процессы принятия государственных решений, особенно в бюджетный процесс.
- Включение в ПРСП **информации об институциональных механизмах** разработки и реализации стратегий, в том числе о роли парламента.

Надлежащая практика, рекомендуемая для партнеров по развитию (включая Банк и Фонд)

- **Приведение оказываемой помощи в соответствие с циклами** принятия государственных решений в странах, особенно с бюджетными циклами.

Н. Обеспечение скоординированности и согласованности действий доноров

50. **Скоординированность и согласованность действий доноров является решающим условием устойчивости подхода на основе ПРСП.** Этот подход был разработан, в частности, для того, чтобы решить давно назревшие проблемы недостаточной скоординированности действий доноров, недостаточно активной вовлеченности стран в реализацию финансируемых донорами программ и фрагментации государственных программ и учреждений, обусловленной многочисленными и часто несовместимыми принципами и процедурами оказания помощи донорами. Для того чтобы решить эти проблемы, доноры должны со всей серьезностью отнестись к стоящей перед ними задаче согласования своих программ с подготовленными странами ПРСП. Если эта задача будет решена, ПРСП станут эффективными инструментами, применяя которые страны смогут более эффективно использовать внешнюю помощь. Это поможет облегчить бремя административных затрат, возложенное на страны, получающие внешнюю помощь, сократить издержки операций по оказанию помощи на цели развития, повысить эффективность процесса развития и усовершенствовать порядок составления документации и представления отчетности.

51. **Почти все доноры в принципе согласились скоординировать свои программы с ПРСП, однако многое еще предстоит сделать для достижения этой цели.** Среди представителей правительств стран с низкими доходами, принявших участие в состоявшейся недавно международной конференции, преобладало мнение о том, что странам необходимо взять на себя лидирующую роль в процессе координации и обеспечения согласованности действий доноров, и что донорам необходимо согласиться с такой руководящей ролью правительства и учитывать ее в своей деятельности. Страны признали, что действия доноров легче будет скоординировать, если в ПРСП будут более четко указаны приоритеты и конкретные меры государственной политики, но призвали доноров соблюдать самодисциплину и не навязывать странам свои программы. Выделение кредитов на конкретные программы (в том числе на программы, реализуемые в конкретных секторах, и общую поддержку бюджета) потенциально является важным инструментом обеспечения согласованности действий доноров, который следует использовать более активно, если это обосновано обстоятельствами. Однако многие доноры продолжают относиться к такому подходу с осторожностью, учитывая низкую эффективность систем управления государственными расходами и доверительного управления средствами. **Даже без учета кредитования на конкретные программы есть широкие возможности для обеспечения скоординированности действий доноров с ПРСП.**

52. Хотя обеспечение скоординированности и согласованности действий доноров во всех странах, составляющих ПРСП, является задачей, которая должна совместно решаться всем донорским сообществом, **Банк и Фонд играют особую роль в этом процессе и должны продемонстрировать свое желание и способность приложить усилия к решению этой задачи.** Что касается Банка, прежде всего необходимо привести стратегии помощи странам (СПС) в соответствии с ПРСП, в плане сроков и содержания⁸. Банк уже поставил перед собой эту задачу, сделав ее частью своей политики, и приступит к ее решению по мере завершения странами работы над полномасштабными ПРСП. Банк принял решение о том, что, начиная с июля 2002 года, он не будет разрабатывать новые СПС для страны, кредитуемой МАР, до тех пор пока эта страна не завершит работу над своим ПРСП. Принцип, в соответствии с которым СПС для стран, кредитуемых МАР, будут, как правило, основываться на ПРСП, четко установлен в проекте нового руководства по составлению СПС, предназначенного для персонала. Задача заключается в том, как обеспечить согласованность программы деятельности Банка с СПС в будущих ПРСП и совместно с другими донорами повысить эффективность помощи, оказываемой Банком странам в процессе сокращения бедности. Вторая задача заключается в обеспечении согласованности на прозрачной основе между условиями кредитования и мерами

⁸ СПС представляют собой планы деятельности банка в различных странах, которые применительно к странам с низкими доходами могут разрабатываться в соответствии с приоритетами, установленными в ПРСП.

политики, поддерживаемыми этими операциями кредитования, и приоритетами ПРСП. Кредит на цели поддержки сокращения бедности (ПРСК) является одним из инструментов Банка, (специально) разработанным для финансирования реализации ПРСП. Хотя есть лишь две новых СПС, разработанных на основе ПРСП (для Уганды и Буркина-Фасо), а ПРСК утверждены только для трех стран (Уганды, Вьетнама и Буркина-Фасо), уже есть факты, указывающие на то, что СПС могут разрабатываться фактически на основе ПРСП стран, и что в рамках механизмов СПС ПРСК станут важным дополнением к другим инструментам МАР, используемым для оказания странам помощи в процессе реализации стратегий сокращения бедности. В представляемых Совету отчетах о проделанной работе в процессе реализации ПРСП будет указываться информация относительно согласованности СПС с ПРСП в странах, завершивших работу над полномасштабными ПРСП.

53. Что касается МВФ, основная задача заключается в обеспечении согласованности между ПРГФ и подготовленными странами ПРСП, находящимися в центре внимания обзора механизма ПРГФ. Начало этому процессу уже положено: важнейшие компоненты ПРГФ успешно интегрированы в структуру программы, однако еще многое предстоит сделать для определения более четкой взаимосвязи между механизмом ПРГФ и ПРСП⁹.

54. Банк и Фонд достигли существенных успехов в процессе обеспечения согласованности своих действий. Что касается проводимых операций, эти два учреждения направляют в страны совместные или параллельные миссии по вопросам ПРСП, составляют совместные оценки персонала и совершенствуют условия, устанавливаемые применительно к инструментам кредитования, что дополняется деятельностью Совместного комитета МВФ и Всемирного банка по реализации инициативы ХИПК и программы ПРСП на уровне высшего руководства.

55. Основываясь на опыте стран, можно было бы рекомендовать следующую надлежащую практику, руководствуясь которой можно было бы обеспечить согласованность деятельности доноров с разработанными странами стратегиями сокращения бедности:

⁹ Семью основными элементами программ, поддерживаемых в рамках ПРГФ, являются широкое участие и более активное вовлечение стран в реализацию программ, включение ПРГФ в общую стратегию содействия экономическому росту и сокращению бедности, составление бюджетов, более ориентированным на потребности бедного населения и экономический рост, обеспечение надлежащей гибкости налогово-бюджетных показателей, более избирательный подход к установке условий, имеющих отношение к структурной политике, сосредоточение внимания на мерах, имеющих целью повышение эффективности управления государственными ресурсами/ответственности, и анализ воздействия важнейших мер макроэкономической стабилизации и структурных реформ на социальную сферу. См. SM/02/51, Review of the PRGF: Issues and Options, February 15, 2002.

Надлежащая практика, рекомендуемая странам

- **Вовлечение доноров в процесс подготовки ПРСП**, например, путем включения представителей доноров в рабочие группы по подготовке ПРСП.
- **Активное руководство деятельностью по обеспечению скоординированности и согласованности действий доноров на местах.**
- **Публикация документов по кредитам и грантам**, имеющим отношение к подходу на основе ПРСП (таких как документы ПРГФ, ПРСК и САК Банка и Фонда и аналогичные документы по операциям других доноров).

Надлежащая практика, рекомендуемая для партнеров по развитию (включая Банк и Фонд)

- **Приведение “бизнес-планов” доноров в соответствие с ПРСП**, в том числе в том, что касается критериев реализации и устанавливаемых условий, и обоснование выбора инструментов целями ПРСП.
- **Использование Консультативной группы и аналогичных форумов**, а также экспертных оценок Комитета содействия развитию (КСР) для выявления проблем в плане обеспечения согласованности.
- **Разработка условий, устанавливаемых в рамках операций кредитования, и мер в поддержку проводимой политики** на прозрачной основе, **поощряя правительства к обеспечению более широкого участия** заинтересованных сторон, а также других ветвей государственной власти, в том числе парламента, в процессе **обсуждения инструментов кредитования.**
- **Принятие активных мер с целью облегчения возложенного на страны бремени определения потребностей в помощи доноров** и обеспечение согласованности и упрощение процедур деятельности, как в странах, так и на международном уровне, путем принятия мер во избежание составления дублирующих друг друга или частично совпадающих отчетов, расширение организационно-технических возможностей стран и усовершенствование соответствующих систем на основе общепринятых стандартов.
- **Оценка возможностей для более широкого использования кредитов, выделяемых на конкретные программы**, в том числе отраслевых подходов, если это обосновано ситуацией в стране.
- **Предоставление властям стран своевременной информации** о средствах, выделенных на цели оказания помощи в среднесрочной перспективе, и о мерах по облегчению бремени задолженности, а также **повышение степени предсказуемости и установка более точных сроков притока средств.**

Действия Банка и Фонда

- Обеспечение согласованности между ПРГФ МВФ и разрабатываемыми странами стратегиями сокращения бедности **на основе достигнутых результатов.**
- **Обеспечение согласованности между СПС Всемирного банка и ПРСП стран,** по завершении работы над ПРСП.
- **Использование ПРСК в качестве основного инструмента, дополняющего другие инструменты Банка, для оказания помощи в реализации ПРСП в рамках СПС.**
- **Публикация документов по странам на языке, на котором эти документы были получены.**
- **Повышение прозрачности** путем предоставления властям возможности публиковать свои документы, имеющие отношение к получению кредитов от Банка/Фонда (таких как письма о намерениях и связанные с ними меморандумы об экономической и финансовой политике в рамках ПРГФ, направляемые Фонду, и письма о политике в области развития, предоставляемые Банку в рамках ПРСК) по собственному усмотрению, незамедлительно после представления этих документов Исполнительным директорам, но до обсуждения операции кредитования Исполнительными директорами. Директора обсудят этот вопрос и его значение в более широком контексте планируемого Фондом обзора прозрачности, причем этот же вопрос будет одновременно обсуждаться в Банке (в контексте первого отчета о проделанной работе в процессе внедрения принципов и процедур раскрытия информации в 2003 финансовом году).
- **Совершенствование методов и процедур внутренней оценки программ кредитования,** с тем чтобы меры политики и устанавливаемые условия основывались на ПРСП, и **рационализация устанавливаемых условий.**

I. Сбалансированность между быстротой и качеством подготовки стратегий странами ХИПК

56. Одним из наиболее характерных критических замечаний в адрес подхода на основе ПРСП является то, что **правительства, особенно стран ХИПК, вынуждены составлять свои стратегии в слишком сжатые сроки, и что это вредит качеству этих стратегий,** как в плане их технического содержания, так и в плане восприятия этих стратегий странами как своих собственных. Правительства и НПО некоторых стран призвали Банк и Фонд принимать решения в отношении расширенной инициативы ХИПК независимо от ПРСП, с тем чтобы облегчение бремени задолженности не задерживалось и/или чтобы эти решения были окончательными и не

подлежащими отмене, в то время как другие страны, составляющие ПРСП, некоторые доноры и организации гражданского общества считают, что отсутствие такой взаимосвязи между инициативой ХИПК и ПРСП снижает вероятность того, что помощь, оказываемая в порядке облегчения бремени задолженности, будет использована эффективно, и ослабляет стимулы, побуждающие страны к завершению работы над ПРСП и их реализации. Применительно к странам ХИПК, которые получают помощь в порядке облегчения бремени задолженности на основании предварительных ПРСП, начиная с момента принятия соответствующего решения, главный вопрос заключается в том, следует ли отменить или пересмотреть существующее требование об удовлетворительной реализации стратегии, изложенной в полномасштабном ПРСП, в течение года в качестве условия принятия окончательного решения об облегчении бремени задолженности в момент завершения¹⁰. В этой связи следует признать, что для многих стран ХИПК годовой объем внешней помощи, получаемой в порядке облегчения бремени задолженности в течение периода с момента принятия решения до момента завершения, представляет значительную долю такой помощи, получаемой начиная с момента завершения. Из этого следует, что у этих стран нет необходимости торопиться с завершением работы над ПРСП, и таким образом ставить под угрозу качество стратегий, для того чтобы ускорить получение помощи в порядке облегчения бремени задолженности. Однако это нельзя сказать о некоторых странах (Чад, Гамбия, Мавритания и Нигер), значительную часть задолженности которых составляет задолженность перед кредиторами, которые не оказывают временной помощи в порядке облегчения бремени задолженности, или для которых платежи по обслуживанию ниже после момента принятия решения, чем спустя 2-3 года.

57. Банк и Фонд намерены оставить в силе правило об удовлетворительной реализации ПРСП в течение одного года до наступления момента завершения. Если в будущем возникнет обоснованная необходимость установки для какой-либо страны более гибких сроков до момента завершения, персонал Банка и Фонда подготовит отдельный документ, в котором будут изложены условия применения таких гибких механизмов.

Ж. Наблюдение за реализацией стратегий в будущем

58. Вероятность эффективной реализации странами своих ПРСП повышается, когда регулярно осуществляется наблюдение за реализацией этой стратегии,

¹⁰ Для “ретроактивных” стран, которые достигли момента принятия решения в рамках первоначальной инициативы ХИПК и которыми являются Бенин, Боливия, Буркина-Фасо, Гайана, Мали, Мозамбик, Сенегал и Уганда, момент завершения наступает по завершении работы над полномасштабным ПРСП, а не по завершении одного года реализации. Применительно к “неретроактивным” странам, к которым относятся Гондурас, Мавритания, Никарагуа, Танзания и другие страны, действует требование о завершении работы над полномасштабным и его удовлетворительной реализации в течение одного года.

проводится ее оценка и вносятся необходимые коррективы. Имея это в виду, принципы разработки ПРСП предусматривают составление правительствами годовых отчетов о проделанной работе в процессе реализации стратегий, после чего, каждые три года ПРСП должен полностью пересматриваться. Только три страны (Буркина-Фасо, Танзания и Уганда) завершили реализацию своих ПРСП, рассчитанных на срок не менее одного года, и составили годовые отчеты о проделанной работе в процессе реализации стратегии. До сих пор ни одна из стран не начала корректировать полномасштабный ПРСП.

59. Важность регулярного наблюдения за реализацией ПРСП в странах признана самими странами, организациями гражданского общества и партнерами по развитию, и годовые отчеты до сих пор являлись полезными источниками информации, как для правительств, так и для их партнеров. Однако высказывается обеспокоенность относительно отчетов о проделанной работе и периодической корректировке стратегий, особенно относительно того, что требование о составлении годовых отчетов о проделанной работе будет чрезмерно обременительным для правительств стран. Другие обеспокоены тем, что некоторым странам может быть трудно корректировать ПРСП раз в три года, учитывая ограниченность возможностей и/или традиционные циклы планирования. Кроме того, в настоящее время не предусмотрено каких-либо четких процедур на случай смены правительства, т.е. каким образом новое правительство должно излагать свои намерения в отношении существующего ПРСП. Вопросы относительно актуальности ПРСП и их корректировки могут также возникнуть в случае существенного изменения ситуации в стране, например, резких изменений условий торговли или значительного стихийного бедствия, хотя наиболее целесообразным вариантом представляется включение в ПРСП планов непредвиденных расходов на случай вероятных потрясений. Основываясь на опыте стран, можно было бы рекомендовать следующую надлежащую практику, способствующую реализации и корректировке ПРСП и позволяющую странам избежать непосильного бремени.

Надлежащая практика, рекомендуемая для стран

- **Составление и публикация годовых отчетов о проделанной работе в процессе реализации ПРСП, включающих таблицы планируемых мер политики, одновременно с подготовкой бюджета на год.**
- **Принятие решения относительно надлежащей периодичности (до пяти лет) внесения корректив в полномасштабные ПРСП в соответствии с существующими циклами составления планов развития страны.**
- **В случае смены правительства, публичное объявление о намерениях нового правительства в отношении существующих ПРСП.**

Действия Банка и Фонда

- **Сохранить требование о составлении странами годовых отчетов о проделанной работе в процессе реализации ПРСП**, но облегчить административное бремя, возложенное на правительства, предложив им сосредоточить внимание на любых важнейших результатах, ходе реализации стратегии и, если это целесообразно, на внесении корректив в стратегию **(и разработать руководящие принципы составления годовых отчетов о проделанной работе)**.
- **Каждая страна должна самостоятельно принимать решения относительно периодичности внесения изменений в ПРСП в диапазоне от двух до пяти лет**, и указывать в каждом ПРСП сроки, в течение которых должен быть подготовлен следующий ПРСП.
- **В оценках персонала больше внимания должно уделяться оценке факторов риска, угрожающих реализации стратегии**, в том числе прогнозируемым в ПРСП темпам экономического роста, уязвимости от внешних потрясений и сокращению объема внешнего финансирования.

60. **В дополнение к наблюдению за реализацией стратегий в самих странах, международному сообществу необходимо продолжать наблюдение за деятельностью стран с низкими доходами и их партнерами по развитию в процессе внедрения подхода на основе ПРСП.** Примерами такого наблюдения могут служить отчеты о проделанной работе в рамках ПРСП, совместно составляемые сотрудниками Банка и Фонда, а также настоящий совместный обзор. Целый ряд других партнеров по развитию и организаций гражданского общества внимательно наблюдают за реализацией подхода на основе ПРСП. **Персонал рекомендует провести обзор последующих ПРСП до весенних совещаний МВФ и Всемирного банка 2005 года**, поскольку ожидается, что к тому времени большинство стран завершат разработку своих первых полномасштабных ПРСП, а две или три страны будут близки к завершению вторых полномасштабных ПРСП. В то время как Отдел независимой оценки МВФ и Департамент оценки операций Всемирного банка сообщат о результатах деятельности непосредственно руководству своих организаций, партнерам по развитию также рекомендуется совместно организовать комплексный обзор реализации национальных стратегий борьбы с бедностью, в который Банк и Фонд могут внести свой вклад.

61. Хотя на начальных стадиях внедрения подхода на основе ПРСП составляемые раз в полгода и представляемые советам двух учреждений отчеты о проделанной работе были полезными и целесообразными, персонал считает, что теперь, когда этот подход применяется на постоянной основе, **более целесообразными представляются годовые отчеты о проделанной работе** в рамках ПРСП. Поэтому предлагается составить очередной отчет о проделанной работе в процессе реализации ПРСП ко

времени проведения ежегодных совещаний 2002 года, а затем составлять такие отчеты один раз в год.

V. ПРИОРИТЕТНЫЕ ЗАДАЧИ НАКОПЛЕНИЯ ЗНАНИЙ И РАСШИРЕНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ТЕХНИЧЕСКИХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ В СТРАНАХ С НИЗКИМИ ДОХОДАМИ

62. **Ограниченность возможностей и неспособность эффективно использовать имеющиеся возможности по-прежнему являются важными факторами, препятствующими подготовке и реализации ПРСП и наблюдения за реализацией этих стратегий во многих странах.** Необходимо расширять возможности не только правительства, но и других заинтересованных сторон, с тем чтобы они смогли принять участие в диалоге по вопросам политики. Как самим странам, так и их партнерам по развитию необходимо приложить согласованные усилия к повышению эффективности обучения новым методам и процедурам деятельности, широкому внедрению передовой практики, увеличению базы знаний и углублению понимания взаимосвязи между экономическим ростом и сокращением бедности. Широкое распространение настоящего документа и сопутствующего документа с изложением результатов обзора ПРСП на нескольких языках, а также краткой брошюры с описанием оптимальных принципов, выделенных в процессе данного обзора, может быть важным первым шагом в процессе распространения информации об опыте различных стран, их партнеров по развитию и персонала Банка/Фонда в плане подготовки и реализации ПРСП. В будущем, для того чтобы обеспечить достижение более общих целей расширения организационно-технических возможностей и восполнения пробелов в знаниях, необходимо будет решить, в частности, следующие приоритетные задачи.

- **Активизировать усилия, прилагаемые к организации обучения и распространению оптимальных методов и процедур деятельности в соответствии с подходом на основе ПРСП, в частности, к созданию возможностей для обучения в странах в процессе составления и реализации ПРСП, в том числе,**
 - продолжать проведение ежегодных региональных мероприятий с целью обучения, уделяя, однако, больше внимания распространению “прикладной технической информации” по конкретным вопросам (таким как факторы экономического роста, управление государственными расходами, анализ воздействия мер политики на проблему бедности и социальную сферу (PSIA));
 - разработать программы обучения персонала таким аспектам, как распределение функций в процессе подготовки и реализации ПРСП, внедрение оптимальных методов и процедур и последних нововведений в таких областях деятельности, как анализ факторов экономического роста, оценка инвестиционного климата, система управления государственными

расходами и анализ воздействия мер политики на проблему бедности и социальную сферу; и

- способствовать созданию «баз данных о передовой практике», в дополнение к организации обучения в таких областях деятельности, как анализ проблемы бедности, используя Интернет и другие подходящие для этого технологии.
- Активизировать **исследования и анализ** важнейших аспектов подхода на основе ПРСП, в том числе путем создания в странах возможностей для самостоятельного проведения такого анализа в долгосрочной перспективе, сосредоточив внимание на факторах экономического роста, ориентированного на бедное население, взаимосвязи между мерами макроэкономической/отраслевой политики и показателями проблемы бедности, анализе проблемы бедности и значения мер государственной политики для сокращения бедности и снижении степени уязвимости от внешних потрясений.
- Увеличить **объем ресурсов, необходимых для оказания технической помощи**, в том числе путем более полного использования возможностей на местах, с целью содействия подготовке и реализации ПРСП и наблюдению за их реализацией в следующих областях деятельности:
 - сбор и использование данных в соответствии с международными стандартами и кодами, в том числе, в рамках общей системы распространения данных (ОСРД);
 - наблюдение и оценка;
 - анализ макроэкономической ситуации, проводимый правительством и гражданским обществом;
 - управление государственными расходами;
 - анализ воздействия мер политики на проблему бедности и социальную сферу (PSIA); и
 - установка приоритетных задач, в том числе усовершенствование методов составления смет расходов, связанных с оценкой воздействия мер политики на различные сектора.

VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

63. Настоящая работа началась с утверждения о том, что подход на основе ПРСП получил широкое распространение, и с изложения основных идей и оптимальных

принципов. Общеизвестно, что разработка и реализация ПРСП представляют собой сложную задачу для стран с низкими доходами, как в плане анализа, так и в плане организации работы. Поэтому странам необходимо продолжать прилагать усилия к обучению и обмену информацией о передовых методах и процедурах деятельности. Кроме того, необходимо проявлять терпение, настойчивость и реально оценивать то, что можно сделать в краткосрочной перспективе, оказывая странам помощь в процессе расширения возможностей для проведения продуманной политики и наблюдения за реализацией стратегий в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Партнеры по развитию также должны удвоить свои усилия, прилагаемые к обеспечению согласованности между помощью, оказываемой странам, и национальными стратегиями, скоординированности процедур деятельности и сокращению затрат на проведение операций. В частности, промышленно развитые страны играют ведущую роль в этом процессе, увеличивая объем помощи, открывая свои рынки для товаров, экспортируемых развивающимися странами, и постепенно отказываясь от субсидий, вносящих диспропорции в систему торговли. Банк и Фонд сыграют роль катализаторов в процессе реализации ПРСП, однако в конечном итоге успех стратегий, имеющих целью улучшение условий жизни бедного населения, будет зависеть от самих стран и помощи, согласованно оказываемой этими странам всеми их партнерами по развитию. Только благодаря таким скоординированным действиям можно достичь Целей в области развития, установленных на Саммите тысячелетия (Millennium Development Goals (MDG)) на период до 2015 года.