



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/48/367
20 September 1993
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок восьмая сессия
Пункт 98 предварительной
повестки дня*

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ ПО ФИНАНСИРОВАНИЮ РАЗВИТИЯ

Источники финансирования развития

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
I. ПОЛОЖЕНИЕ В ОБЛАСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ	1 - 47	4
A. Внутренние ресурсы на цели развития	2 - 13	4
B. Международные ресурсы на цели развития	14 - 47	8
1. Частные источники финансирования	19 - 28	10
2. Нельготные источники официальных финансовых средств	29 - 38	13
3. Источники льготного официального финансирования	39 - 47	15
II. ТЕКУЩИЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ	48 - 67	19
A. Внутренние аспекты политики	49 - 52	19
B. Международные аспекты политики	53 - 67	21

* A/48/150 и Corr.1.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

РИСУНКИ

	<u>Стр.</u>
I. Накопление и экономический рост в развивающихся странах	6
II. Чистая передача финансовых ресурсов в развивающиеся страны-импортеры капитала, 1982-1992 годы	9
III. Многосторонние обязательства в области развития, 1970-1992 годы	17

СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ

На второй очередной сессии Экономического и Социального Совета в 1991 году Генеральный секретарь обратился к международному сообществу с призывом рассмотреть вопрос о созыве международной конференции по финансированию развития 1/. Серьезную озабоченность в то время вызывало то, что объем финансовых ресурсов представлялся неадекватным для удовлетворения ожидаемого мирового спроса на инвестиции. Предполагалось, что специальный международный форум сможет предоставить возможность для выдвижения согласованных инициатив в области политики с целью увеличить объем мировых накоплений и разработать модели финансирования, которые позволяли бы более эффективно направлять эти накопления на инвестиционные цели, особенно в развивающихся странах.

Побудившая к выдвижению этого предложения озабоченность была порождена рядом обстоятельств. С одной стороны, в повестке дня мировой инвестиционной деятельности возникли существенные новые потребности, связанные со вступлением ряда стран на путь перехода от централизованного планового хозяйства к рыночной экономике, одновременно с этим предусматривались значительные расходы на послевоенную реконструкцию в районе Персидского залива. С другой стороны, как представляется, начиная с середины 70-х годов имела место тенденция к снижению мировой нормы накопления средств за счет текущих поступлений, а сами поступления росли медленно. Другими словами, не происходило адекватного роста общего объема накоплений. В этой связи представлялось вероятным, что существенные потребности в инвестициях останутся неудовлетворенными, в том числе по неосуществленным проектам в развивающихся странах, где на протяжении значительной части 80-х годов проходили сложные перестроечные процессы. Многим инвесторам, особенно в развивающихся странах, было бы трудно выплачивать реальные процентные ставки, прогнозируемые в условиях дефицита мировых накоплений. С течением времени это поставило бы под угрозу перспективы мирового развития и глобальный мир и безопасность.

В ответ на выдвинутое Генеральным секретарем предложение Экономической и Социальной Совет в своем решении 1991/274 от 26 июля 1991 года постановил передать этот вопрос на рассмотрение Генеральной Ассамблеи на ее сорок шестой сессии. Ассамблея в своей резолюции 46/205 от 20 декабря 1991 года консенсусом постановила рассмотреть вопрос о созыве такой конференции. В этих целях Генеральным секретарем был подготовлен доклад (A/47/575) для обсуждения на сорок седьмой сессии Ассамблеи; в этом докладе был сделан вывод, в частности, о том, что некоторые опасения, на основе которых было выдвинуто первоначальное предложение, не были обоснованными, что было обусловлено отчасти заметным - однако, по всей видимости временным - замедлением темпов роста мировой экономики и, соответственно, ослаблением спроса на инвестиции в период 1991-1992 годов. В своем решении 47/436 от 18 декабря 1992 года Ассамблея постановила продолжить изучение вопроса о созыве международной конференции по финансированию развития, действуя в тесном сотрудничестве со Всемирным банком, Международным валютным фондом (МВФ), региональными банками развития и Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), и, для дальнейшего рассмотрения этого вопроса, просила Генерального секретаря представить ей на ее сорок восьмой сессии доклад о состоянии потенциальных источников финансирования развития. Настоящий доклад подготовлен в ответ на эту просьбу.

I. ПОЛОЖЕНИЕ В ОБЛАСТИ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ

1. Первоначально под финансами на цели развития понимались финансовые ресурсы, предназначенные для инвестирования в развивающихся странах. Впоследствии с учетом того, что некоторые виды расходов, традиционно относимые к текущим, также получили широкое признание в качестве исключительно важных компонентов расходов на цели развития, инвестиционная деятельность стала рассматриваться как одно из важных, но не единственное направление использования финансовых ресурсов на цели развития. Одним из примеров служит чрезвычайная экономическая помощь, в частности продовольственная помощь, которая традиционно учитывалась в рамках помощи на цели развития, а следовательно, и деятельности по финансированию развития в широком смысле. То же верно и в отношении технического содействия. Сегодня стало общепринятым представление о развитии как процессе наращивания человеческого потенциала развивающихся стран. С этой точки зрения зарплату учителей, равно как и инвестиции в новые школьные здания, можно рассматривать как часть расходов на цели развития. Несмотря на то, что расходы по развитию людских ресурсов, как правило, несут как частные лица, так и правительства, главная ответственность за положение в этой области лежит все же на последних. Таким образом, задача рассмотрения положения в области "финансирования развития" понимается в настоящем докладе как требующая изучения ситуации как в области финансирования инвестиций, так и наличия средств - и внутренних, и внешних - на покрытие текущих расходов правительств по развитию людских ресурсов.

A. Внутренние ресурсы на цели развития

2. Подавляющую часть финансовых средств на цели развития составляют национальные ресурсы, и главным фактором, определяющим их объем, является общая тенденция изменения показателей дохода на душу населения. Сопоставление картины по состоянию на начало 80-х годов и начало 90-х годов иллюстрирует это положение.

3. В начале 80-х годов исследователи обычно разбивали развивающиеся страны на две группы. Одну из них составляло небольшое число стран, объем накоплений в которых существенно превышал внутренние инвестиционные потребности благодаря тому, что произошло резкое повышение цен на экспортируемую ими нефть, обусловившее существенный скачкообразный рост показателей национального дохода. Эти страны получили название "развивающиеся страны с избытком капитала". Во вторую группу входили все остальные развивающиеся страны мира. Преобладающая часть внутренних инвестиционных потребностей в этих странах удовлетворялась за счет местных накоплений, однако наряду с этим значителен был и приток в них иностранного капитала. Соответственно, эти страны назывались "развивающимися странами-импортерами капитала".

4. Следующее десятилетие было для обеих групп стран беспокойным. К началу 90-х годов, которым предшествовал пятилетний период относительно низких международных цен на нефть и затянувшаяся война в районе Персидского залива, норма накопления в странах с избытком капитала находилась в целом на уровне около 23 процентов от валового внутреннего продукта (ВВП), т.е. составляла менее половины этого показателя в 1980 году и находилась на том же уровне, что и соответствующий показатель по странам-импортерам капитала 2/. Составляющая у последних 23 процента норма накопления почти не претерпела изменений по сравнению с 1980 годом. В то же время показатель валовых внутренних накоплений в азиатских странах-импортерах капитала вырос с 27 процентов ВВП до 31 процента, главным образом благодаря

быстрому росту поступлений в регионе и тенденции сберегать и инвестировать на месте значительную долю прироста дохода. В странах же Африки и Латинской Америки совокупные показатели накопления были в 1990 году ниже, нежели десять лет назад 3/.

5. Последнее не может быть отнесено на счет явных срывов в политике в области накопления как таковой. Причина здесь кроется, скорее, в том, что наиболее низкие показатели накопления имели, как правило, страны с наихудшими показателями экономического роста. Места для политики, направленной на содействие накоплению, будь то личное или правительственное накопление, в весьма сложной экономической обстановке действительно мало. Например, средний показатель ВВП на душу населения в Кот-д'Ивуаре в период 1989-1991 годов был на 29 процентов ниже в реальном исчислении по сравнению с периодом 1979-1981 годов. В этих условиях, несмотря на реформы в области политики и усилия по проведению экономической перестройки, показатель валовых внутренних накоплений составил в последний период в среднем 15 процентов от ВНП по сравнению с 22 процентами от ВНП десятью годами ранее, т.е. снизился на 7 процентов 4/.

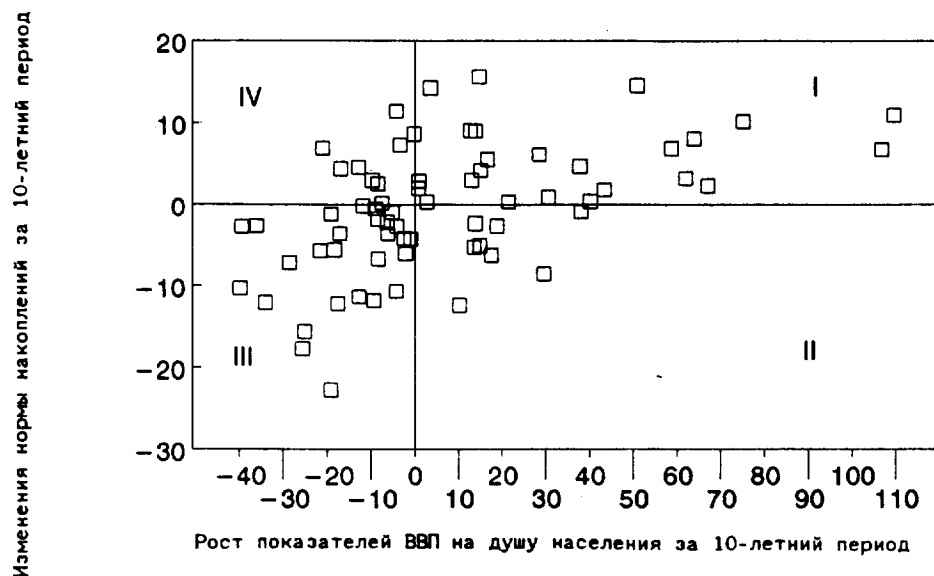
6. Такая же картина характерна и для стран с более высоким уровнем доходов на душу населения. Так, в Венесуэле показатель реального ВВП на душу населения снизился за время с 1979-1981 годов (периода относительно высоких международных цен на нефть и легкого доступа к международному кредиту) по 1989-1991 годы (период кризиса задолженности и перестройки) на 18 процентов. За десятилетие доля сберегаемого ВВП снизилась почти на 6 процентов - с 32 процентов до менее чем 27 процентов. Такая же взаимосвязь между накоплением и экономическим ростом прослеживается и в случае стран, имеющих хорошие показатели экономической деятельности. В Таиланде, например, показатель ВВП на душу населения в период 1989-1991 годов был на 75 процентов выше соответствующего показателя за период 1979-1981 годов; норма накопления в более поздний период была здесь на 10 процентов выше, чем в первый (30 процентов от ВВП против 20).

7. Безусловно, взаимосвязь между накоплением и экономическим ростом не является абсолютно однозначной, однако приведенные три примера, несмотря на свою однобокость, в целом верно отражают общую картину. Иллюстрацией тому служит рис. I, на котором представлена выборка из 68 стран, по которым имеются необходимые данные. Квадратиками на схеме представлены показатели общего роста ВВП отдельных стран на душу населения за охватываемый десятилетний период (по горизонтали) и изменения в процентной доле сберегаемого ВВП, происшедшие за 10 лет (по вертикали). Для всех стран, оказавшихся в секторе I схемы, были характерны рост показателей ВВП на душу населения и повышение доли накопления. Во всех странах, попавших в сектор III, отмечалось снижение показателя ВВП на душу населения и уменьшение нормы накоплений. Несмотря на то, что в секторы II и IV схемы попали 17 стран, на долю секторов I и III приходится 51 страна (три четверти от их общего числа).

8. Основу основ трудностей, с которыми столкнулись страны, представленные в секторе III, составляет то, что с начала 80-х годов они столкнулись с необходимостью реализации своих программ макроэкономической стабилизации и структурной перестройки в условиях исчезновения многих благоприятных экономических и финансовых факторов, на которые они полагались ранее и к числу которых относились, в частности, выгодные цены на экспортируемое сырье, низкие реальные процентные ставки по внешнему долгу, доступ к новым потокам внешних финансовых средств и растущий спрос на рынках экспортных товаров. Международное сообщество предоставило финансовую помощь в поддержку программ перестройки в соответствующих

/...

Рисунок I. Накопление и экономический рост в развивающихся странах



Источник: Департамент экономической и социальной информации Секретариата Организации Объединенных Наций на основе данных Всемирного банка.

Примечание: выборка из 68 стран, по которым имелись данные за периоды 1979-1981 годов и 1989-1991 годов. По горизонтали представлены показатели роста ВВП на душу населения в процентах за время с первого периода по второй. По вертикали показаны изменения процентной доли сберегаемого ВВП за то же время.

странах, однако ее объем был отнюдь не достаточным для того, чтобы компенсировать вышеупомянутое ухудшение внешних условий. Кроме того, ряд развивающихся стран стали жертвой внутренних или региональных конфликтов, полностью вытеснивших вопросы развития из программы стратегических действий.

9. В условиях общего сокращения внутренних накоплений, являющегося следствием дефицита поступлений, многие правительства столкнулись с особыми трудностями в направлении адекватных ресурсов на осуществление бюджетных программ развития. С одной стороны, слабые системы налогообложения и обязательства субсидировать отдельные секторы, которые, возможно, были малоэффективными, однако работоспособными в условиях роста поступлений, превратились в невыносимое бремя в период экономического спада. С другой стороны, правительство не располагало какими-либо средствами контроля над ростом определенных статей расходов.

10. Одним из примеров служит рост государственных платежей по процентам как следствие роста внешней задолженности и, соответственно, выплат в счет обслуживания долга, так и в результате того, что принятие курса на переход к рациональной денежно-кредитной политике в ряде стран привело к повышению внутренних процентных ставок до весьма высоких уровней 5/. Согласно данным выборки по 39 развивающимся странам, процентные платежи возросли в среднем с 6,6 процента от объема правительственных расходов в 1980 году до 12,8 процента 10 лет спустя 6/. В выборке из 9 стран с большим уровнем задолженности процентные платежи достигли почти 19 процентов от уровня расходов, и даже в выборке из 11 стран с низким уровнем дохода на процентные платежи приходится почти 14 процентов расходов. В странах Африки к югу от Сахары уровень правительственных расходов после корректировки на инфляцию и вычета процентных платежей был ниже в конце 80-х годов по сравнению с началом десятилетия в 14 из 29 стран, по которым был проведен анализ.

11. Кроме того, во многих развивающихся странах значительные суммы государственных ресурсов по-прежнему поглощают военные расходы. Однако в этой области наметилась обнадеживающая тенденция: в 40 из 58 стран, по которым имелись данные, доля расходов центрального правительства на оборону за 10-летний период, заканчивающийся в 1990-1991 годах, снизилась. Тем не менее широта варьирования процентных показателей затрат на оборону в общих расходах разных стран указывает на то, что по-прежнему имеются значительные возможности для сокращения военных расходов - так, некоторые страны, согласно представленным данным, направляют на нужды обороны менее 2 процентов своих бюджетных средств (например, Барбадос, Коста-Рика и Маврикий), тогда как многие другие тратят 25 и более процентов 7/. А ведь одна из главных задач "Повестки дня для мира" как раз и заключается в том, чтобы ослабить конфликты и напряженность в мире и позволить правительствам снизить озабоченность вопросами их военной безопасности 8/.

12. Таким образом, с учетом того, что большинство стран сталкивается с реальностями расходов по статьям уплаты процентов и обороны, а также необходимости сократить дефицит государственного бюджета, во многих странах государственные расходы на цели развития жестко ограничиваются. Правительства изыскивают возможности не допустить снижения расходов на службы развития людских ресурсов, однако их усилия сопровождаются переменным успехом. В странах Африки к югу от Сахары, в частности, объем реальных расходов на нужды здравоохранения и образования в 80-е годы увеличился, однако численность населения росла еще более высокими темпами, особенно в странах с низким уровнем дохода. В более общем плане усилия

правительств были направлены на сдерживание своих расходов за счет ограничения пополнения запасов, переноса сроков вложения инвестиций и снижения фонда заработной платы. Последнее обеспечивалось, особенно в странах Африки и Латинской Америки, скорее за счет понижения уровня реальной заработной платы - рост номинальной заработной платы отставал от темпов инфляции, - чем на основе непосредственных сокращений персонала. Это пагубно отразилось на качестве предоставляемых услуг, поскольку более квалифицированные сотрудники ушли в частный сектор или выехали за рубеж, большинство же было вынуждено тратить все больше времени на поиск приработка в других областях деятельности.

13. Недопустимость сохранения такого положения находит растущее признание, и, как отмечается ниже, в настоящее время имеются согласованные на широкой основе направления политики с целью укрепить финансы государственного сектора и более эффективно направлять ресурсы туда, где они необходимы более всего. Углубилось также понимание того, какие перекосы в инвестиционной деятельности и безвозвратные потери ресурсов порождает неадекватность состояния внутреннего финансового сектора, и того, в чем заключаются основные задачи реформы в области политики и организационной структуры 9/. Наряду с этим существенно важно, чтобы возрастал также и объем подлежащих распределению ресурсов, и ключом к внутринациональной мобилизации этих ресурсов - как государственных, так и частных накоплений - по-прежнему остается возобновление экономического роста.

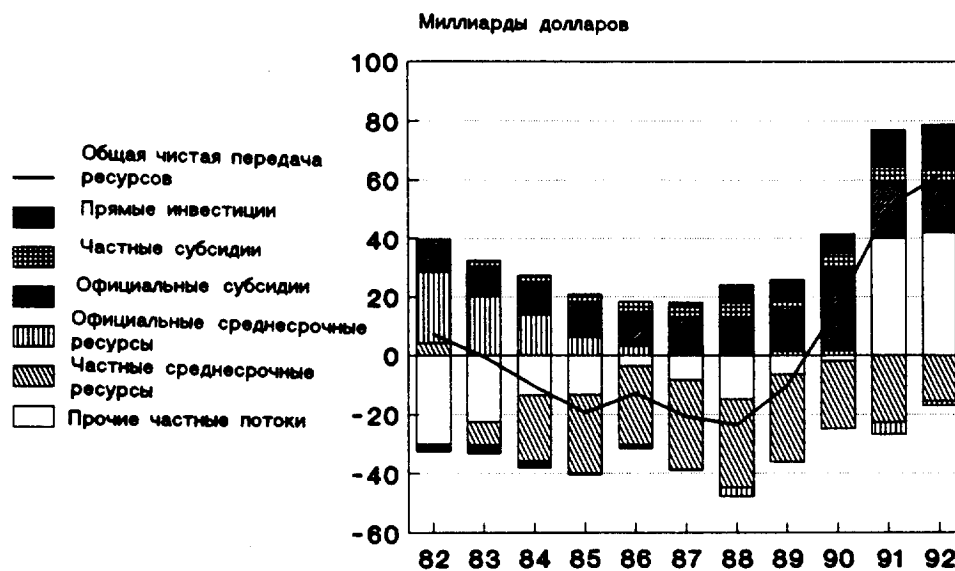
В. Международные ресурсы на цели развития

14. Международное сообщество давно признало, что надлежащие уровни внутреннего инвестирования превышают имеющиеся у большинства развивающихся стран возможности финансирования за счет своих собственных накоплений, откуда и вытекает необходимость в чистой передаче финансовых ресурсов для устранения существующего разрыва. Уровень накопления в развивающихся странах реально способен подняться настолько, чтобы обеспечить возможность преодоления этого несоответствия, лишь по истечении длительного периода роста доходов на душу населения.

15. В этом отношении в области международных финансовых потоков в последнее время произошли определенные важные события. Полный учет всех финансовых средств, передаваемых в развивающиеся страны-импортеры капитала и из них, - потоков капитала за вычетом прибыли, процентов или других доходов, связанных с такими потоками, - позволяет получить общую сумму чистой передачи финансовых ресурсов, определяемой на финансовой основе 10/. Как видно из рисунка II, этот показатель чистой передачи средств был отрицательным на протяжении большей части 80-х годов, однако в 90-е годы резко изменился и достиг высоких положительных величин. Соответствующие ресурсы используются для импорта товаров и широкого перечня услуг сверх того уровня, который можно было бы обеспечить за счет поступлений от экспорта, и для увеличения официальных валютных резервов. В последние несколько лет преобладающая часть этого притока средств шла именно на пополнение резервов, хотя наряду с этим были отмечены также и значительные повышения уровней импорта, особенно в странах Латинской Америки. По существу, 1992 год явился первым за десятилетие годом, когда страны Латинской Америки имели пассивное сальдо торгового баланса, финансируемое за счет чистого притока ресурсов.

16. Тем не менее значительная часть увеличения объема чистой передачи финансовых ресурсов в 1991 и 1992 годах, представленного на рис. II, приходится на прирост по неосновной категории финансирования, в которую сведены показатели динамики

Рисунок II. Чистая передача финансовых ресурсов в развивающиеся страны-импортеры капитала, 1982-1992 годы а/



Источник: Организация Объединенных Наций, "Обзор мирового экономического положения, 1993 год", (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.II.C.1), приложение, таблица A.27.

а/ Чистые потоки капитала за вычетом чистой прибыли.

краткосрочных средств и движения активов, хранимых жителями развивающихся стран за рубежом. Как представляется, значительная часть этого притока была обусловлена краткосрочными внутренними процентными ставками, существенно превышающими процентные ставки на международных рынках капитала. В самом деле, связанные с высокими международными процентными ставками опасения, которые изначально подтолкнули выступить с первоначальным призывом к проведению официальной конференции по финансированию, были отнюдь не обоснованны, так как международные процентные ставки снижались и происходило существенное перераспределение мирового накопления, характеризовавшееся притоком средств в некоторые развивающиеся страны. Однако в силу неустойчивости значительной части притока этих средств и международного контекста их движения столь же быстро может произойти и их обратный отток за рубеж, например в случае, если разница в процентных ставках станет менее привлекательной. Кроме того, большинство стран не использовали даже эту возможность привлечения поступлений. Таким образом, существенная часть притока новых средств не является надежным источником для финансирования развития.

17. Говоря иными словами, любое приращение объема чистой передачи финансовых средств в ту или иную развивающуюся страну ведет к увеличению потенциального объема импорта и может использоваться для финансирования дополнительных инвестиций. Однако на практике более определенно прослеживается увязка с задачами развития в различных категориях среднесрочных и долгосрочных финансовых потоков и субсидий. Поэтому в политике по-прежнему следует делать упор на международных ресурсах в целях развития, причем в меньшей степени на вопросе формирования накоплений, которые могут использоваться для инвестирования в развивающихся странах, и в большей - на выделении инвестиционных ресурсов странам и финансовой структуре потоков средств.

18. Опыт последнего времени указывает на то, что запасы среднесрочных и долгосрочных частных финансовых средств являются весьма значительными и могут использоваться удовлетворяющими предъявляемым требованиям развивающимися странами во все более разнообразных формах и на все более многообразных условиях. Однако, как представляется, предъявляемым требованиям в настоящее время отвечает слишком малое число стран. Действительно, некоторые страны с низким уровнем дохода и слабым потенциалом обслуживания долга будут вынуждены в обозримом будущем пользоваться главным образом льготными официальными потоками средств. На протяжении многих предстоящих лет в определенной мере опираться на официальные финансовые средства будут вынуждены большинство развивающихся стран. Ключевой вопрос здесь заключается в том, будет ли предложение средств - как государственных, так и частных - достаточным для удовлетворения спроса на них.

1. Частные источники финансирования

19. Если говорить о различных частных источниках внешних финансовых средств на цели развития, то наиболее обнадеживающая тенденция в последние годы наблюдается, как видно из диаграммы II, в области прямых инвестиций. Вместе с тем распределение этих инвестиций было весьма неравномерным. 65 процентов от их общей суммы приходилось в 1992 году на 10 развивающихся стран, т.е. степень концентрации капиталовложений начиная с 1981 года практически не изменилась (правда, в этой десятке в разное время фигурировали разные страны) 11/. Свыше половины валовых прямых инвестиций в развивающиеся страны в 1991 и 1992 годах пришлось на страны азиатско-тихоокеанского региона, тогда как в начале 80-х годов на их долю приходилась примерно треть таких инвестиций. В более ранние периоды страны

/...

Латинской Америки и Карибского бассейна получали больше инвестиций, чем страны Азии, и, даже несмотря на резкий всплеск инвестиционной деятельности в Латинской Америке начиная с 1991 года, объем инвестиций, поступающих в азиатско-тихоокеанский регион, возрос примерно на одну треть. Кроме того, в Африке вообще не наблюдалось роста масштабов прямого инвестирования: в то время как объем инвестиций в других регионах со временем существенно возрос, в Африке он сохранялся на уровне 2-3 млрд. долл. США в год, и теперь он составляет лишь 5 процентов от общего объема капиталовложений в развивающиеся страны.

20. Привлекательность Азии для экспортеров прямых инвестиций объясняется в основном теми же причинами, что и привлекательность этого региона для его собственных внутренних инвесторов: относительно стабильной макроэкономической и политической обстановкой, устойчивостью платежных балансов и проведением политики по их регулированию, учитывающей внешние факторы, и быстрым ростом уровня реального дохода. Аналогичные условия или надежды на их скорое возникновение служат стимулом для вложения капитала в некоторые страны Латинской Америки. Вместе с тем недавнее инвестирование значительного объема средств в Латинскую Америку было связано с приватизацией государственных предприятий. Хотя на очереди стоят новые предприятия, акты приватизации являются по своей сути единичными, и сохранение притока инвестиций в долгосрочной перспективе будет зависеть в первую очередь от того, насколько уверенно деловые круги будут давать положительную оценку сложившимся там общим условиям для предпринимательства. Именно отсутствием такой оценки применительно ко многим африканским странам и объясняются во многом те трудности, с которыми сталкивалась Африка при привлечении прямых инвестиций.

21. При выборе объектов приложения капитала экспортеры прямых инвестиций обращают внимание также на наличие производственных ресурсов, которые дополняли бы эти инвестиции, - инфраструктуры, квалифицированной рабочей силы, местной сети банковских и коммерческих услуг, поставщиков и субподрядчиков. Опять же, наличие этих условий играет решающую роль и для внутренних инвесторов. Там, где они отсутствуют, они должны быть созданы в интересах динамичного роста, а сам частный сектор обычно принимает в этой работе лишь ограниченное участие. Ведущая роль в деле предоставления всех остальных ресурсов должна принадлежать правительствам.

22. В промышленно развитых странах крупные государственные инвестиции обычно финансируются за счет выпуска облигаций, продаваемых местному населению и за рубежом. Правительства развивающихся стран получили доступ на международные рынки долгосрочного ссудного капитала для целей такого финансирования еще в XIX столетии (хотя в различные исторические моменты этот доступ для них, разумеется, временно закрывался). Это источник, который вновь разрабатывается некоторыми странами Латинской Америки, а также рядом азиатских стран. В сумме с облигациями, выпущенными частными и государственными предприятиями, страны Латинской Америки - главным образом Аргентина, Бразилия и Мексика - мобилизовали на этих рынках в 1992 году почти 12 млрд. долл. США. Эта сумма более чем вдвое превышала объем займов азиатских стран (главным образом Китая и Республики Корея). Тремя годами раньше Латинская Америка почти не собрала средств при помощи этого механизма. Большинству развивающихся стран и практически всем странам Африки этого не удастся сделать до сих пор 12/.

23. В 70-х и начале 80-х годов наиболее распространенным механизмом привлечения значительных объемов международных кредитов из частных источников для развивающихся стран было кредитование международными банковскими консорциумами. Международные

рынки долгосрочного ссудного капитала проявляли известную осторожность, стремясь вначале получить подробные сведения о заемщике, и выход на них имело лишь небольшое число развивающихся стран. Для выделения банковских кредитов требовалось, чтобы число банкиров, знакомых с потенциальным заемщиком, было значительно меньше числа владеющих облигациями частных лиц и организаций. Так, один банк или группа банков - зачастую и банки, действующие в этой развивающейся стране и в силу этого поддерживающие с ней постоянные взаимоотношения, - могли выдать и контролировать крупный заем, используя средства, предоставленные многими, иногда сотнями других банков. Для развивающихся стран, за исключением тех, кто избежал кризиса задолженности, этот источник средств в 80-х годах в значительной мере оскудел.

24. Так, на долю азиатских стран приходится теперь свыше 70 процентов среднесрочных и долгосрочных международных банковских займов, выданных развивающимся странам (в 1991 и 1992 годах, когда этим рынком активно пользовались Кувейт и Саудовская Аравия, эта цифра превышала 80 процентов). Масштабы кредитования стран Латинской Америки, несмотря на упомянутое выше возвращение этих стран на рынки долгосрочного ссудного капитала, остаются незначительными. В особенно ограниченном объеме банковское кредитование осуществляется в Африке, где ряд стран некогда получили большие займы, а впоследствии превратились в крупных должников.

25. Крупные коммерческие банки во многих промышленно развитых странах и зарубежных центрах чрезмерно увлеклись спекулятивным кредитованием в таких формах, как вложение средств в недвижимость и финансирование операций по слиянию компаний, не говоря уже о задолженности развивающихся стран, и им пришлось сокращать и перестраивать свою капитальную базу. Они до сих пор заключают со странами, испытывающими кризис задолженности, соглашения и договоренности о выкупе в целях сокращения своих финансовых претензий к последним 13/. Они не собираются в скором времени возобновить кредитование тех же самых стран. Между тем рынки долгосрочного ссудного капитала стали более сложными, и на них открылось больше возможностей для спекулятивного кредитования при помощи облигаций.

26. В самом деле, благодаря успешному развитию международных коммуникаций настолько возросла общая информированность международных финансовых рынков о развивающихся странах, что корпорации этих стран могут теперь все шире размещать свои собственные акции в промышленно развитых странах. В 1991 году такие компании выпустили на международные рынки новые акции на сумму почти 5 млрд. долл. США, а в 1992 году - на сумму свыше 7 млрд. долл. США (хотя значительная доля от общей суммы приходится на акции, выпущенные в ходе приватизационных мероприятий в Мексике) 14/.

27. Если подвести итог, то события недавнего времени, как представляется, указывают на то, что развивающиеся страны все шире прибегают к международным частным источникам финансирования в форме прямых или портфельных инвестиций и продолжают пользоваться международными банковскими кредитами главным образом там, где их можно без труда получить. Финансовые средства для инвестиционных проектов, вполне перспективных с точки зрения извлечения прибыли, судя по всему, имеются в изобилии. Даже в странах с неустойчивым платежным балансом такие проекты могут оказаться привлекательными для кредиторов, если будущие поступления в иностранной валюте будут использовать для обслуживания задолженности.

28. Несмотря на такую привлекательность, доступ на рынки по-прежнему весьма ограничен и многие кредиторы считают свои займы в значительной мере спекулятивными. Кредитование правительств, переживающих кризис задолженности, с "суверенным" риском может оказаться непросто организовать. В самом деле, некоторые категории институциональных инвесторов в промышленно развитых странах имеют право на покупку главным образом долговых обязательств "инвестиционного класса", согласно рейтингу одного из частных учреждений. По состоянию на середину 1993 года такой рейтинг был присвоен выпущенным в иностранной валюте облигациям лишь восьми развивающихся стран (Индонезии, Китая, Колумбии, Малайзии, Республики Корея, Таиланда, Турции и Чили) 15/. Кроме того, несмотря на то, что на вторичном рынке цены на непогашенные долговые обязательства перед банками и последующие облигации имеющих крупную задолженность стран возросли, в каждом втором случае долговые обязательства по-прежнему продаются с более чем 10-процентной скидкой от их номинальной стоимости 16/. В июне 1993 года латиноамериканские долговые обязательства предлагались для покупки в среднем лишь за 55 процентов от их номинала.

2. Нельготные источники официальных финансовых средств

29. Иногда официальные финансовые ресурсы дополняют собой средства, мобилизуемые в частном секторе, или стимулируют их мобилизацию, а иногда официальные каналы являются единственным реальным источником международной финансовой помощи. Мало кто из развивающихся стран, независимо от степени доступа к частным источникам, готовы отказаться от всех средств из официальных источников. Даже страны с более высоким уровнем дохода имеют здесь такое преимущество, как возможность подвергнуть свои проекты экспертизе многосторонних учреждений и воспользоваться их технической помощью, а также понести меньше расходов в связи с получением обеспеченных по официальным каналам экспортных кредитов, не говоря уже о ресурсах МВФ в периоды структурной перестройки. Что касается некоторых стран с более низким уровнем дохода, то у них нет возможности занимать в частном секторе значительную часть финансовых средств, которая им необходима, и они в состоянии пользоваться лишь той частью официальных финансовых средств, которая выдается либо на льготных условиях, либо безвозмездно. Перспективы получения подобных средств, о чем будет говориться ниже, весьма неопределенны; вместе с тем неясны и перспективы получения официальной помощи в других формах - на менее льготных условиях.

30. Речь идет об учреждениях по кредитованию экспорта (УКЭ). Главная задача УКЭ состоит в стимулировании экспорта стран базирования, причем нередко предметом экспорта являются средства производства, требующие средне- или долгосрочного финансирования. Как правило, УКЭ сокращают издержки для покупателей посредством страхования займов, предлагаемых банками, или кредитов поставщиков, непосредственно предлагаемых экспортерами. Они сокращают риск для заемщиков и тем самым - взимаемые проценты. Иногда и сами УКЭ выступают в роли кредиторов.

31. Расходы УКЭ по идее не должны покрываться за счет комиссионных и сборов, однако вследствие кризиса задолженности развивающихся стран и стран с переходной экономикой учреждениям по кредитованию экспорта пришлось удовлетворить финансовые требования в объеме, намного превышающем их премиальный доход. Убытки покрываются правительствами, и в результате этого "опекуны" этих организаций потребовали, чтобы УКЭ более осмотрительно, чем в прошлом, подходили к страхованию экспорта 17/. Это означает, что некоторые проекты, которые ранее могли бы быть одобрены для финансирования в форме экспортных кредитов, могут быть вообще не реализованы или что условия их финансирования будут менее привлекательными.

32. Естественным для УКЭ явлением является их конкуренция между собой на основе предложения во все большей степени субсидируемых кредитов, однако она долгое время держалась под контролем благодаря периодическому обновлению соглашения, заключенного в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и официально называемого "Соглашение об основных принципах официально поддерживаемого кредитования экспорта". Новые обстоятельства вынудили ОЭСР исключить из Соглашения большинство положений о субсидиях на выплату процентов, однако страны могут по-прежнему предоставлять такие субсидии косвенным образом, используя официальную помощь в целях развития ОПР для покрытия части стоимости экспортируемых товаров. Тем не менее предпринимаются также усилия с целью ограничить использование этих "смешанных кредитов". В ходе обсуждений в ОЭСР подчеркивалось, что необходимо убедиться в том, что используемая в смешанных кредитах ОПР не утрачивает своей роли "помощи" и не подменяет собой средства, которые могут быть получены из коммерческих источников 18/.

33. Условия кредитования экспорта ужесточились и в другом смысле. Некоторые УКЭ приняли новые меры по сокращению рисков кредиторов, которые, как представляется, дискредитируют саму идею кредитования экспорта. Одним из примеров является требование об открытии офшорных временно заблокированных депозитных счетов, на которых держались бы инвалютные поступления от проекта, предполагающего использование средств производства, финансируемых экспортными кредитами. Эта мера аналогична той, которую мог бы разработать тот или иной коммерческий банк и без страхования экспорта, оставляя, с точки зрения заемщика, весьма мало шансов на увеличение займа, выданного без официальной поддержки. С учетом подобных факторов, а также сохранения низких темпов роста капиталовложений и, следовательно, импорта средств производства во многих развивающихся странах, пожалуй, не удивительно, что в долларовом выражении среднесрочные и долгосрочные экспортные кредиты в период 1991-1992 годов составили в среднем лишь 2,8 млрд. долл. США, то есть примерно столько же, сколько и в 1970 году 19/. В самом деле, проблема уменьшения бремени задолженности в первую очередь по экспортным кредитам у тех развивающихся стран, которые оказались в тисках долгового кризиса, решается, судя по всему, медленнее, чем проблема урегулирования долговых обязательств перед коммерческими банками, особенно у стран с низким уровнем дохода 20/.

34. Обычные каналы кредитования через международные финансовые учреждения являются сейчас для развивающихся стран главным источником несубсидируемых официальных кредитов. В случае с Всемирным банком и другими многосторонними банками развития преимущество для заемщика состоит в том, что он выплачивает процент, лишь незначительно превышающий тот обусловленный чрезвычайно малым риском процент, по которому само учреждение может занимать средства на международных рынках долгосрочного ссудного капитала. Учреждение получает займы на исключительно выгодных условиях по двум причинам: во-первых, его портфель займов развивающимся странам в значительной степени диверсифицирован, а, во-вторых, обслуживание долга самим учреждением эффективным образом гарантируется промышленно развитыми странами и другими мощными в финансовом отношении странами-членами учреждения. Сроки погашения также больше тех, которые устанавливаются обычно при прямом выходе на финансовые рынки 21/.

35. МВФ является многосторонним финансовым учреждением особого типа. Его кредитование имеет своей целью оказать временную поддержку платежного баланса в ходе экономической перестройки и является таким образом, как правило, менее долгосрочным, чем кредитование развития как таковое, и не имеет связи с конкретными

проектами. Обычные займы МВФ должны погашаться в течение пяти лет, однако страны могут брать более долгосрочные кредиты со сроком погашения до 10 лет (в сравнении с 20 годами во Всемирном банке). Что касается других аспектов, то МВФ выдает займы под проценты, также незначительно превышающие расходы самого учреждения, хотя в его обычных операциях Фонд проще рассматривать как "корзину" валют, из которой Фонд выплачивает проценты странам, чьи валютные депозиты в Фонд были выданы в кредит странам-заемщикам. Главное финансовое отличие МВФ от банков развития состоит в том, что Фонд занимает средства только у правительств, не выходя на финансовые рынки.

36. Обычно считается, что два крупнейших многосторонних учреждения - МВФ и Всемирный банк - обладают достаточным потенциалом для удовлетворения потребностей в кредитовании на нельготных условиях, ожидаемых в течение следующих нескольких лет. МВФ расширил свои возможности в деле предоставления нельготных займов, увеличив свои ресурсы в 1992 году на 50 процентов при проведении девятого общего пересмотра квот. Сам Фонд, однако, получает в настоящее время от развивающихся стран в порядке погашения прежних кредитов больший объем средств, чем он выплачивает в виде новых займов 22/.

37. Последний раз Всемирный банк принял меры по общему увеличению своей капитальной базы в 1988 году, благодаря чему его резервы для выдачи кредитов на нельготных условиях возросли на 75 млрд. долл. США. Если бы темпы кредитования возросли в соответствии с прогнозом, сделанным в тот момент, то Банку потребовались бы теперь дополнительные ресурсы. Тем не менее Банк, судя по всему, имеет в настоящее время достаточные возможности для выдачи предполагаемых новых кредитов, хотя ввиду трудностей и задержек с организацией проектов и программ, которые имели многие развивающиеся страны в условиях медленного экономического роста, выдача кредитов была сопряжена порой с непростыми переговорами по вопросам политики, а также с низким уровнем капиталовложений со стороны правительства 23/.

38. Региональные банки развития, напротив, стремятся расширить свои возможности в деле предоставления кредитов. Речь идет, в частности, об Азиатском банке развития и Межамериканском банке развития. Африканский банк развития сталкивается с трудностью иного рода: лишь небольшое число стран-членов из этого региона могут позволить себе брать у Банка обычные займы на установленных им условиях, близких к коммерческим. Масштабы кредитования, осуществляемого на исключительно льготных условиях его механизмом - Африканским фондом развития (АФФР) - в настоящее время, однако, весьма ограничены из-за нехватки ресурсов, в связи с чем предстоит вести переговоры о пополнении и расширении этих ресурсов.

3. Источники льготного официального финансирования

39. Помимо своих обычных программ все многосторонние банки и МВФ предоставляют развивающимся странам с низким доходом займы на чрезвычайно льготных условиях через специальные механизмы, например Международную ассоциацию развития (МАР) Всемирного банка, АФФР и другие аналогичные механизмы региональных банков, Международный фонд сельскохозяйственного развития и Расширенный фонд структурной перестройки (РФСР) МВФ. С учетом безвозмездных субсидий на техническую и продовольственную помощь оперативных организаций Организации Объединенных Наций (например, Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Фонда Организации Объединенных Наций в области народонаселения, Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) и Всемирной продовольственной программы) на них приходится большая часть

/...

того, что обычно относят к многосторонней ОПР. Двадцать лет назад на многостороннюю ОПР приходилось приблизительно 50 процентов от общего объема выделяемых многосторонних ресурсов. В последние годы на нее приходилось менее одной трети (см. диаграмму III).

40. Размеры многосторонней ОПР сократились из-за тех же проблем, что и ОПР в целом: сказались трудности при обеспечении политической поддержки, проявляющейся в адекватном росте бюджетных ассигнований. В отличие от официального финансирования одними многосторонними банками, когда лишь небольшая доля увеличения капитала выплачивается, а остальная часть "может быть востребована" (чего пока что не отмечается) средства для программ льготных кредитов полностью покрываются за счет бюджетов стран-доноров.

41. Кроме того, так как договоренности о равном распределении расходов между странами-донорами определяют долю каждой страны, вносимую в ходе многостороннего пополнения, крупная страна-донор, которая пожелает внести относительно небольшой взнос, может оказаться в состоянии ограничить размеры общего увеличения. От возможностей правительств стран, которые пожелают обеспечить более существенное пополнение, зависит их способность убедить проявляющего нежелание партнера к увеличению предлагаемых взносов. Действие этого механизма ограничило масштабы недавнего десятого пополнения средств ОПР (ОПР-10), из которых выделяются ресурсы на финансирование в рамках ОПР на период с 1 июля 1993 года по 30 июня 1996 года. В ходе этого пополнения 34 страны-донора внесут 18 млрд. долл. США, что вместе с 4 млрд. долл. США, которые, как ожидается, поступят в погашение ранее предоставленных из средств ОПР займов, обеспечит в реальном исчислении примерно тот же уровень ресурсов, что и ОПР-9. Всемирный банк стремился добиться более широкомасштабного пополнения, особенно в свете новых обязательств международного сообщества в отношении поддержки программ в области экологически устойчивого развития, содержащихся, например, в Декларации Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию 24/ и в Повестке дня на XXI век 25/. Кроме того, средства необходимо будет распределять среди большего количества стран, так как недавно членами Всемирного банка стали некоторые страны, находящиеся на этапе перехода от централизованного планового хозяйства к рыночной экономике, при этом они получили право на ОПР 26/.

42. Организация Объединенных Наций проводит сбор средств на свою оперативную деятельность, осуществляемую на безвозмездной основе, в форме ежегодных добровольных обязательств без заключения официального соглашения о совместном несении расходов. Однако и при такой системе последние изменения разочаровывают, при этом они быстро отразились на программных мероприятиях. Так, объем общих обязательств по оперативной деятельности снизился с 4 млрд. долл. США в 1991 году до 3,6 млрд. долл. США в 1992 году, при этом около половины сокращения пришлось на ПРООН, являющуюся крупнейшей программой 27/. В отношении будущего некоторые доноры высказали ту точку зрения, что привлечение дополнительных средств потребует изменений в том, что касается методов контроля над оперативной деятельностью и ее координации.

43. Хотя распределение ОПР через многосторонние каналы представляет собой наиболее желательную форму международного сотрудничества, на нее приходится менее 30 процентов получаемой развивающимися странами ОПР. Остаток вносится на двусторонней основе, при этом страны-доноры ориентируют свои программы сотрудничества прежде всего на те страны, с которыми у них установились

Рисунок III. Многосторонние обязательства в области развития,
1970-1992 годы
(в млрд. долл. США в ценах 1980 года)



Источник: Департамент по вопросам экономической и социальной информации и анализа политики Секретариата Организации Объединенных Наций на основе информации отдельных учреждений.

Примечание: Обязательства в реальном исчислении представляют собой обязательства в долларах США, скорректированные на величину инфляции путем применения индекса экспортных цен на обработанную продукцию промышленно развитых стран (за исключением механизмов МВФ).

относительно тесные политические или экономические связи, и в относительно большей степени предоставляют те ресурсы, которыми они располагают в избытке, например продовольствие.

44. Объединение двусторонней ОПР и взносов на многосторонние льготные операции дает в результате общий объем ОПР с точки зрения составления бюджета стран-донором и с точки зрения обязательств по ОПР, взятых в рамках Организации Объединенных Наций и в других образованиях. Хотя правительства стран-доноров выполняют эти обязательства, общий объем поступления по линии ОПР в реальном исчислении с середины 80-х годов по существу не возрастает и остается на уровне примерно 55 млрд. долл. США в ценах 1991 года 28/. Помощь государств-членов Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР за этот период в реальном исчислении возросла примерно на 2,5 процента в год. Однако другие страны-доноры сократили объем своей ОПР; прежде всего это касается стран-доноров, являющихся экспортерами нефти, и бывших стран с централизованным плановым хозяйством Восточной Европы и Союза Советских Социалистических Республик. Ни одна из этих групп стран не сумела поддержать размеры своей помощи на прежнем уровне, который для арабских стран из числа экспортеров нефти в 1985 году составлял 1,3 процента от их валового национального продукта (ВНП). Помощь арабских стран в 1992 году, оцениваемая в 1 млрд. долл. США, по сравнению с размерами помощи в долларовом выражении в 1985 году снизилась более чем на две трети, а вторая группа стран за этот же период была фактически не в состоянии оказывать какую-либо помощь.

45. Таким образом, в результате увеличения странами КСР объема ОПР удалось избежать снижения общего уровня помощи, однако объем ОПР стран-членов Комитета содействия развитию увеличивался лишь соразмерно темпам прироста совокупного ВНП. Это способствовало сохранению общего соотношения ОПР в ВНП по группе стран-членов КСР на уровне 0,33 процента, но данный показатель составляет чуть меньше половины целевого показателя Организации Объединенных Наций в 0,7 процента от ВНП и свидетельствует об отсутствии какого-либо прогресса в деле достижения данного целевого показателя по всей группе. Хотя для таких стран, как Австрия, Дания, Испания, Люксембург, Норвегия, Португалия, Финляндия, Франция, Швейцария и Швеция, соотношение ОПР/ВНП в 1992 году было выше, чем в середине 80-х годов, общий объем ОПР этих стран составлял менее 30 процентов от общего объема ОПР стран-членов КСР. Лишь четыре страны достигли или превысили целевой показатель в 1992 году (Дания, Нидерланды, Норвегия и Швеция), но на них приходилось лишь 13 процентов ОПР стран-членов Комитета содействия развитию.

46. В течение ряда лет все большее беспокойство вызывает то, что темпы прироста объема помощи не только не достигают целевых показателей Организации Объединенных Наций, но и, возможно, будут все меньше соответствовать потребностям членов международного сообщества. Как отметил Председатель КСР почти год назад,

"тенденции в предоставлении ОПР вызывают особое беспокойство в связи с растущим спросом и возможностями в нынешнем быстро меняющемся мире. Возникновение новых стран-получателей помощи и таких новых приоритетных секторов, как охрана окружающей среды, в последующие несколько лет приведет к еще более острой конкуренции в отношении ограниченных ресурсов ОПР ..." 29/.

Далее он призвал обеспечить более высокую эффективность использования помощи, что является важным даже при наличии больших ресурсов на цели оказания помощи, и предположил, что страны-получатели помощи могут столкнуться со все более острой

/...

конкуренцией в отношении ограниченных ресурсов на оказание помощи. Еще более недвусмысленные выводы были сделаны в ходе анализа тенденций в области предоставления помощи во Всемирном банке:

"... Для развивающихся стран-получателей помощи вопрос стоит чрезвычайно остро: докажите, что вы можете использовать помощь эффективно - на основе как разумной экономической политики, так и эффективного руководства - или же вы рискуете потерять ее" 30/.

47. Перспективы предоставления помощи по крайней мере в последнее время вызывают еще большую обеспокоенность. Италия, четвертый по величине донор КСР, была вынуждена сократить свой бюджет на оказание помощи в 1993 году на 40 процентов, а в Соединенных Штатах Америки, которые соперничают с Японией за право называться крупнейшим донором, администрация и конгресс рассматривают вопросы о глобальных изменениях в помощи другим странам, включая размер ассигнований. Япония, с другой стороны, недавно приняла новый пятилетний целевой показатель роста средств своей программы помощи, что приведет к повышению ОПР Японии в период 1993-1997 годов по сравнению с предыдущим пятилетним периодом на 40-50 процентов.

II. ТЕКУЩИЕ ВОПРОСЫ ДЛЯ ОБСУЖДЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПОЛИТИКИ

48. В последние годы международное сообщество приняло ряд документов, которые в совокупности свидетельствуют о консенсусе в отношении целей в области развития и роли международного сотрудничества в деле достижения этих целей, включая, в частности, финансирование в интересах развития. К основным документам в Организации Объединенных Наций относятся "Декларация о международном экономическом сотрудничестве, в частности оживлении экономического роста и развития в развивающихся странах" (содержащаяся в резолюции S-18/3 Генеральной Ассамблеи от 1 мая 1990 года, приложение) и "Международная стратегия развития на четвертое Десятилетие развития Организации Объединенных Наций" (содержащаяся в резолюции 45/199 Ассамблеи от 21 декабря 1990 года, приложение). Финансирование в целях развития стало также важным предметом обсуждения на двух крупных международных совещаниях в 1992 году - восьмой сессии Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, которая приняла "Картахенские обязательства" 31/, и Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию, принявшей Повестку дня на XXI век 25/. В качестве самого последнего примера можно привести рассмотрение Объединенным министерским комитетом Совета управляющих Банка по вопросам передачи и Фонда реальных ресурсов развивающимся странам (Комитетом развития) вопроса о финансировании развития на его осеннем 1992 года и весеннем 1993 года совещаниях 32/. Для вышеупомянутых документов характерна общность основных принципов и проблем, хотя акценты в них расставлены по-разному. Если предполагается провести международную конференцию по вопросам финансирования развития, то они могли бы стать отправной точкой, хотя рассмотреть можно было бы также, как отмечается ниже, и некоторые другие пункты.

A. Внутренние аспекты политики

49. На международном уровне существует всеобщее признание того, что основным источником финансовых ресурсов в целях развития должны быть сами развивающиеся страны. Точно так же никто не подвергает сомнению важность разработки устойчивой макроэкономической политики и гибких экономических структур, функционирующих в

/...

основном в соответствии с динамикой рынка. Для превращения потенциальных инвестиций в фактические средства производства не менее важны соответствующие правовые и институциональные рамки, предусматривающие однозначное толкование обязательств и гарантий предприятий. Кроме того, широко распространено мнение, что относительно высокие темпы накопления могут быть достигнуты за счет увеличения дохода на душу населения в бедных странах, однако весьма нетипичным было бы значительное увеличение накоплений за счет изменения структуры расходов в ущерб потреблению в условиях стагнации доходов.

50. Эти принципы можно объединить путем подхода к решению проблемы увеличения внутренних накоплений в странах с низкими темпами экономического роста как проблемы экономической перестройки и роста, при этом оба этих аспекта рассматривались бы в качестве необходимых и взаимоусиливающих. Перестройку следует осуществлять в форме пересмотра политики, а в случае необходимости - путем осуществления институциональных реформ. Темпы роста застойной экономики, как правило, стимулируют путем увеличения расходов - как за счет расширения экспорта, так и за счет новых инвестиций, при этом значительную роль играет приток финансовых средств из-за рубежа. Другими словами, проблема в области политики может быть сформулирована следующим образом: повышение темпов экономического роста в условиях стагнации при одновременном осуществлении пакета мер в области политики, который бы содействовал укреплению уверенности национальных участников экономической деятельности 33/. В случае успешного осуществления такой политики население с растущими доходами будет склонно создавать дополнительные значительные накопления, которые можно было бы мобилизовать на национальном уровне и инвестировать в национальную экономику.

51. Сейчас также широко признается важность для обеспечения эффективного перелива накоплений в инвестиции и хорошо организованного и все более гибкого национального финансового сектора. Таким образом, усилия в области совершенствования финансового сектора должны предприниматься прежде всего в целях организационного строительства, включая создание рынка капиталов, а также либерализации административных рычагов управления. Однако необходимо, чтобы последние дополнялись надлежащим продуманным законодательством и контролем над финансовыми учреждениями. Многие страны в настоящее время решают проблемы, связанные с теми финансовыми учреждениями, которые оказались неплатежеспособными в результате непродуманной кредитной политики. Не менее важны меры по облегчению доступа к кредитам мелких предпринимателей и фермеров.

52. Другим необходимым условием успеха является опирающаяся на широкую основу и справедливая система налогообложения, позволяющая получать достаточные средства за счет растущих доходов для поддержки основных государственных услуг, часть которых является необходимым дополнением частных инвестиционных проектов. Надлежащее государственное финансирование развития людских ресурсов в настоящее время рассматривается как один из наиболее важных компонентов усилий в области развития. Кроме того, все шире признается необходимость расширения регулирующих функций налоговых властей. Кроме того, многие страны также по-новому подходят к вопросу о предоставлении государственной помощи путем осуществления доступных для всех субсидированных мероприятий и отдают предпочтение целевой помощи в интересах уязвимых групп населения. Так, наблюдается тенденция к обеспечению более существенного возмещения стоимости государственных услуг и постепенного отказа от субсидий предприятиям государственного сектора.

В. Международные аспекты политики

53. Общеизвестно также то, что развивающиеся страны в чрезвычайно высокой степени зависят от международных экономических условий и что, хотя национальные потребности в области политики требуют расширения потенциала этих стран в отношении использования возможностей мировых рынков, этим странам также необходимо уметь противостоять неблагоприятным тенденциям на этих рынках. Последняя способность может быть в достаточной степени развита самостоятельно этими странами лишь на завершающем этапе развития. Кроме того, практически все признают наличие того исходного фактора, отраженного во всех основных принятых на международном уровне документах, что страны на начальном и промежуточном этапах развития нуждаются в чистых финансовых ресурсах из других стран.
54. Таким образом, международное сообщество признает необходимость поддерживать усилия развивающихся стран в области развития, особенно на начальном этапе развития и при осуществлении начальных усилий в области экономической перестройки и стратегических реформ. Такая поддержка должна включать финансовую помощь, при необходимости изменение структуры внешней задолженности и обеспечение открытого международного режима торговли.
55. В области торговли неоднократно заявляемая на международном уровне готовность покончить с протекционизмом в промышленно развитых странах находится в полном противоречии с практическим положением дел в некоторых странах и с той степенью либерализации торговли, которая имеет место в развивающихся странах. В настоящее время нет других мер, которые бы, как представляется, имели такое же важное значение для укрепления доверия на международном уровне к либерализации торговли промышленно развитых стран, чем успешное завершение многосторонних переговоров в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле.
56. Международная политика в вопросах задолженности стран с большим внешним долгом изменилась весьма существенно, особенно в том, что касается задолженности коммерческим банкам. Однако еще предстоит многое сделать и прежде всего в интересах стран с низким доходом, которые должны значительные средства официальным кредиторам, о чем говорится в докладе Генерального секретаря (A/48/345) "Международная стратегия в области задолженности по состоянию на середину 1993 года".
57. В отношении финансовых потоков много внимания уделяется изысканию способов привлечения все большего объема потенциально значительных международных частных инвестиций. Необходимые для создания надлежащих условий в интересах привлечения долгосрочных частных инвестиций факторы по существу представляют собой те же самые факторы, которые требуются для повышения уровня сбережений и инвестиций в самой экономике развивающихся стран: прежде всего определенные показатели экономического роста, а также экономическая стабильность и необходимые правовые и институциональные основы. Последние события показывают, что иностранные инвестиции направляются в те страны, в которых экономическая перестройка достигла определенного этапа и связывается с существенным экономическим ростом и в особенности относительно стабильным платежным балансом, не обремененным чрезмерной внешней задолженностью. В основе решения об осуществлении инвестиций лежат именно такие соображения; широкий набор особых стимулов, временных налоговых льгот, кредитных субсидий и других моментов, которыми развивающиеся страны зачастую

стремятся выделиться в конкурентной борьбе за привлечение потенциальных инвесторов, играет побочную роль.

58. Что характерно для прямых инвестиций, также характерно и для портфельных инвестиций, а также средне- и долгосрочных кредитов. При этом международное сообщество в состоянии играть важную роль в расширении доступа развивающихся стран к различным источникам таких средств путем оказания технической и финансовой помощи в вопросах выхода на финансовые рынки и путем отказа от чрезмерной регламентации в промышленно развитых странах порядка размещения средств в развивающихся странах. Кроме того, частные инвестиции в развивающиеся страны могут быть увеличены за счет официальной финансовой помощи. Иногда официальные финансовые средства образуют основу пакета мер, включающего частные инвестиции, которые в противном случае не удалось бы привлечь для осуществления проекта, например в рамках официальных договоренностей "о совместном финансировании".

59. По-прежнему большое значение имеет способность основных официальных доноров не только выступать в качестве такого катализатора, но и осуществлять свои обычные программы финансирования. Хотя некоторые из многосторонних учреждений в настоящее время располагают достаточным "пространством для маневра", как это рассмотрено выше, другие, например Азиатский и Межамериканский банки развития, вступают в важные переговоры в целях увеличения своих капитальных ресурсов. Такие договоренности необходимо заключить достаточно оперативно, как и все еще не проведенные переговоры по некоторым механизмам льготного финансирования, прежде всего таким механизмам в рамках МВФ, связанным с новыми договоренностями в отношении РФСП (предполагается завершить в ноябре 1993 года) и пересмотром и пополнением Глобального экологического фонда (запланировано на декабрь 1993 года), а также упоминаемому выше пополнению Африканского фонда развития.

60. Последним и, пожалуй, самым жгучим вопросом, с которым сталкивается международное сообщество в области сотрудничества в целях развития, являются плохие показатели и прогноз ОПР в целом. Некоторые страны, которые относились к числу основных доноров в прошлом, более не в состоянии выполнять такие функции. В других странах все труднее становится получить средства для ОПР из ограниченных бюджетных ресурсов в связи с тем, что такие средства испрашиваются для осуществления других видов деятельности.

61. В некоторых странах-донорах ОПР пострадала в связи с последствиями для бюджета экономического спада или замедления экономического развития. Действительно, ускорение темпов экономического развития в этих странах способствовало бы решению их собственных экономических и социальных проблем, что привело бы к снижению спроса на бюджетные средства и тем самым содействовало бы ослаблению воздействия сдерживающих рост ОПР факторов. В этой связи особое значение приобретают широкие последствия низких темпов экономического роста для сегодняшних глобальных проблем.

62. Однако в некоторых странах-донорах пересматривается также и приоритетность ОПР с точки зрения политики. Страны-доноры предоставляют ОПР в различных целях, при этом лишь некоторые из них связаны с экономическим и социальным развитием. На основе обсуждения вопросов об экспортных кредитах и "смешанных кредитах" можно предположить, что иногда мотивами предоставления помощи являются коммерческие соображения. Получая помощь на основе таких соображений, развивающаяся страна, прошедшая длительный этап ухудшения экономического положения и сталкивающаяся с растущей нищетой, будет все менее привлекательным рынком и, таким образом, менее

/...

крупным получателем ОПР как раз в тот период, когда она испытывает наибольшую потребность в помощи.

63. Другие мотивы при предоставлении помощи странами-донорами были связаны с созданием политических союзов, прежде всего в контексте "холодной войны", что более не является актуальным. Гуманитарные соображения по-прежнему представляют собой сильный стимул, однако различные подходы стран к вопросам прав человека и участия в политической деятельности, уже не говоря о военных расходах, могут встретить противодействие со стороны политических структур стран-доноров в отношении ОПР. Кроме того, в политической сфере стран-доноров на масштабах ОПР отрицательно сказывается тот факт, что соответствующие мероприятия продолжаются уже более 30 лет, а доходы на душу населения в большом количестве стран-получателей помощи сегодня ниже, чем тогда, когда началось предоставление ОПР. Большое количество в основном мелких стран стало в значительной степени зависеть от средств ОПР, что вызывает чувство обеспокоенности как у доноров, так и у получателей помощи 34/.

64. Возможно, что во многих случаях слишком большие надежды возлагались на относительно небольшие объемы помощи. Однако для сообщества доноров в течение многих лет важное значение имела совместная ответственность доноров-получателей помощи за повышение эффективности ОПР. Комитет содействия развитию ОЭСР недавно систематизировал свою работу в отношении надлежащих методов предоставления помощи в пособии, подготовленном для доноров 35/. Этот вопрос также всегда обсуждается на заседаниях консультативных групп и "круглых столов" доноров и отдельных стран-получателей помощи.

65. Существенной сопутствующей тенденцией в последнее время является повышение роли неправительственных организаций в международном сотрудничестве в целях развития. Неправительственные организации представляют собой важный альтернативный механизм ОПР, позволяющий людям всего мира реализовывать свои стремления в гуманитарной области, что, как правило, содействует сокращению масштабов государственного вмешательства как в отношении мероприятий доноров, так и мероприятий получателей помощи. С другой стороны, НПО мобилизуют финансовые средства в значительно меньших размерах, чем государственные учреждения, хотя НПО в странах-донорах зачастую играют важную роль пропагандистов в более эффективной и широкомасштабной официальной помощи.

66. Действительно, есть основания искать пути расширения обязательств по ОПР. Одно из них - все более широкое признание глобального характера некоторых секторальных и экологических проблем, включая уменьшение масштабов выброса двуокиси углерода в целях борьбы с глобальным потеплением, восстановление продуктивности мест промыслов океанической рыбы, предоставление фермерам с низкими доходами альтернативных вариантов производства, которые могут конкурировать с выращиванием незаконных наркотических культур, и укрепление национального и регионального мира и безопасности на основе помощи в целях экономического развития в период после окончания конфликтов.

67. Однако как всегда основной причиной предоставления ОПР является то, что странам мира тяжело смириться с тем, что значительная их часть неизменно оказывается за пределами группы стран, в которых отмечается существенный рост доходов и повышение уровня обеспеченности. ОПР была и остается важнейшей составляющей международного экономического сотрудничества в целях развития. Стремление укрепить это сотрудничество основывается на признанной взаимосвязанности

национальных интересов и необходимости обеспечения солидарности во взаимозависимом мире. Готовность международного сообщества предоставлять ОПР по-прежнему служит главным доказательством его готовности к международному сотрудничеству в целях развития.

Примечания

1/ См. Официальные документы Генеральной Ассамблеи, сорок шестая сессия, Дополнение № 3 (A/46/3/Rev.1), глава III, пункты 6-14.

2/ Совокупные оценки приводятся по данным Департамента экономической и социальной информации и анализа политики Секретариата Организации Объединенных Наций (ДЭСИАП), "Система макроэкономических данных" (МЭДС) - аналитическая база данных Отдела анализа макроэкономической и социальной политики.

3/ В Африке показатель совокупных накоплений снизился с 26 процентов ВВП в 1980 году до 19 процентов в 1990 году, а в Латинской Америке за тот же период - с 23 процентов до 21 процента ВВП.

4/ Средние цифры за трехгодичный период используются в данном случае с целью снизить влияние краткосрочных изменений в экономическом положении отдельных стран на статистические показатели; норма накопления рассчитана в номинальном выражении в местной валюте по национальным счетам поступлений; в основу реального показателя ВВП также положены показатели в национальной валюте (данные из обновленного издания Всемирного банка "World Tables", 28 августа 1992 года).

5/ По вопросу о соотношении между обслуживанием внешней задолженности и непроцентным бюджетным балансом см. доклад Генерального секретаря (A/45/487), озаглавленный "Чистая передача ресурсов из развивающихся стран" раздел IV и ссылки к нему.

6/ Приводимые в следующих пунктах статистические показатели основаны на данных издания "Доклад о мировом социальном положении, 1993 год" (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.93.IV.2), глава VIII.

7/ В эту группу входят Израиль, Йемен, Республика Корея, Мьянма, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Пакистан, Сальвадор, Сирийская Арабская Республика и Уганда.

8/ См. доклад Генерального секретаря во исполнение заявления, принятого 31 января 1992 года на заседании Совета Безопасности на высшем уровне, о превентивной дипломатии, миротворчестве и поддержании мира (A/47/277-S/24111), озаглавленный "Повестка дня для мира".

9/ См. "Savings and Credit for Development, Report of the International Conference on Savings and Credit for Development", Klarskovgard, Denmark, 28-31 May 1990 (United Nations publication, Sales No. E.92.II.A.1).

10/ В основу нижеследующей информации положены данные "Обзора мирового экономического положения, 1993 год" (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.93.II.C.1), глава IV. Формальное определение "чистой передачи" дано в "Обзоре мирового экономического положения, 1986 год" (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.86.II.C.1), приложение III. Чистый приток средств, рассматриваемый как один из дополнительных элементов внутреннего накопления, обычно определяется как "чистая передача средств на расходной основе" и отличается от "чистой передачи на финансовой основе", определяемой в настоящем тексте чистым объемом использования или накопления официальных резервов.

11/ Данные о структуре вывозимых инвестиций взяты из "World Investment Report, 1993" (United Nations publication, Sales No. E.93.II.A.14), p. 45, table II.2.

12/ По данным Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка из публикации "Developing country access to private capital flows", Development Issues: Presentations to the 46th Meeting of the Development Committee (Washington, D.C., World Bank, May 1993), p. 55.

13/ См. доклад Генерального секретаря (A/48/345), озаглавленный "Международная стратегия в области задолженности по состоянию на середину 1993 года".

14/ В общую сумму входят акции, выпускаемые на основе депозитных свидетельств, когда банк выступает в роли посредника и хранит у себя ранее выпущенные акции, и акции класса В, выпущенные китайскими фирмами (данные из публикации МВФ и Всемирного банка "Developing country access to private capital flows", p. 56).

15/ Рейтинг компании "Стэндард энд Пуэрз" на 5 июля 1993 года взят из публикации Всемирного банка "Financial Flows to Developing Countries: Quarterly Review", July 1993, p. 9.

16/ Из 25 развивающихся стран, стоимость ценных бумаг которых на вторичном рынке фиксируется Секретариатом Организации Объединенных Наций, в первой половине 1993 года только ценные бумаги Алжира и Чили предлагались для покупки за 90 или более процентов от их номинальной стоимости (на основе данных, предоставленных компанией "Мерилл Линч энд Саломон бразерс", Нью-Йорк). Общий рост выгодности предложений о покупке на рынке свидетельствует как об улучшении перспектив для стран, о которых идет речь, так и снижении процентных ставок по другим международным облигациям.

17/ См. Malcolm Stephens, "Export finance as a source of funding for developing countries", in Development Issuer Presentations to the 46th meeting of the Development Committee (Washington, D.C., World Bank, May 1993), pp. 195-200.

18/ Этот вопрос остается важным пунктом в повестке дня Комитета ОЭСР по оказанию помощи в целях развития (см. OECD, Development Cooperation, 1992 Report (Paris, OECD, December 1992), pp. 10-11).

19/ По данным ОЭСР, "Financial resources for developing countries: 1992 and recent trends", Press release SG/PRESS(93)41 of 29 June 1993.

/...

20/ См. документ A/48/345.

21/ Некоторые развивающиеся страны имеют достаточно широкий доступ к частным финансовым средствам, которые могут выдаваться им на весьма выгодных условиях, особенно если принять во внимание валютный риск, которому подвергаются многосторонние учреждения, использующие в своих операциях с займами различные валюты, не говоря уже об оговорках в отношении проводимой политики, обсуждаемых в рамках многостороннего соглашения о выдаче займов.

22/ Фонд получил от развивающихся стран 200 млн. долл. США в чистом выражении в 1992 году и свыше 50 млн. долл. США - за первые шесть месяцев 1993 года, тогда как выданные на льготных условиях займы за оба периода составили в чистом выражении 800 млн. долл. США (по данным МВФ, International Financial Statistics).

23/ С этим связано и снижение в последние годы доли тех операций, которые сам Банк считает успешными. Для решения данной проблемы председатель банка поручил провести внутреннее обследование ("Warenhans Report" ("Доклад Вапинханса"), названный в честь бывшего заместителя председателя Банка, под чьим руководством он готовился), а затем начал осуществление новой программы по выполнению его рекомендаций. Описание последнего см. в "Getting Results: the World Bank's Agenda for Improving Development Effectiveness (Washington, D.C., World Bank, 1993) ("Добиваться результатов: повестка дня Всемирного банка в области повышения эффективности развития" (Вашингтон, О.К., Всемирный банк, 1993 год).

24/ См. "Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по окружающей среде и развитию", Рио-де-Жанейро, 3-14 июня 1992 года, том I, Резолюции, принятые Конференцией (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.93.I.8), резолюция I, приложение I.

25/ Там же, приложение II.

26/ См. доклад Генерального секретаря, озаглавленный "Воздействие недавних изменений в странах с переходной экономикой на мировую экономику" (A/48/331).

27/ См. "Обзор мирового экономического положения, 1993 год ...", приложение, таблица A.33.

28/ Более подробные предварительные данные о помощи, предоставленной в 1992 году, см. в ОЭСР "Financial resources for developing countries: 1992 and recent trends".

29/ OECD, Development Cooperation ..., p. 23.

30/ "Global Economic Prospects and the Developing Countries", 1993 (Washington, D.C., World Bank, April 1993), p. 50.

31/ "Доклад Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию о работе ее восьмой сессии", часть первая, раздел A.

32/ См. пресс-коммюнике Комитета развития от 22 сентября 1992 года (перепечатано в "IMF Survey", 12 October 1992, pp. 313-315) и от 1 мая 1993 года (перепечатано в "IMF Survey", 17 May 1993, pp. 150-152).

/...

33/ Нынешний подход к таким пакетам мер в области политики рассматривается в еще одном докладе Генерального секретаря (A/48/380), представленном Генеральной Ассамблее на ее сорок восьмой сессии, озаглавленном "Программы экономической стабилизации в развивающихся странах".

34/ В период 1986-1991 годов размеры ОПР превысили 10 процентов ВВП в более чем 30 странах; в 19 странах они превышали 20 процентов ВВП (на основе данных "World Development Indicators", "World Development Report", 1993 (Washington, D.C.: World Bank, 1993)).

35/ См. "Development Assistance Manual: DAC Principles for Effective Aid" (Paris, OECD, 1992).