



# Секретариат

Distr.  
LIMITED

ST/SG/AC.6/1997/L.4  
30 April 1997  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

ГРУППА ЭКСПЕРТОВ ПО ПРОГРАММЕ ОРГАНИЗАЦИИ  
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-  
АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ФИНАНСОВ

Тринадцатое совещания  
27 мая-4 июня 1997 года

ПОЛИТИЧЕСКАЯ, СОЦИАЛЬНАЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОБСТАНОВКА В  
РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАНАХ И СТРАНАХ С ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Доклад, подготовленный Секретариатом

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
ВВЕДЕНИЕ . . . . .	1 - 8	2
I. АКТИВИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА МОБИЛИЗАЦИИ РЕСУРСОВ . . . . .	9 - 31	4
А. Активизация процесса мобилизации внутренних финансовых ресурсов . . . . .	12 - 27	5
В. Активизация процесса мобилизации частных иностранных инвестиций . . . . .	28 - 31	10
II. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ (ПЛАНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ, СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА, ОЦЕНКА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА И ПОДОТЧЕТНОСТЬ) . . . . .	32 - 45	11
III. РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И РАЗВИТИЕ ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ . . . . .	46 - 55	16
А. Реформа государственных предприятий . . . . .	46 - 51	16
В. Развитие частных предприятий . . . . .	52 - 55	17

## ВВЕДЕНИЕ

1. В условиях, когда международное сообщество сталкивается со все бóльшим числом фактов, свидетельствующих о низких темпах экономического роста во многих развивающихся странах и странах, осуществляющих переход от централизованно планируемого хозяйства к свободной рыночной экономике (страны с переходной экономикой), и о связанных с этим негативных глобальных последствиях, необходимо, чтобы Организация Объединенных Наций поощряла и принимала ориентированные на практические действия меры по исправлению положения, направленные на оказание этим странам содействия в деле сокращения масштабов нищеты и обеспечения устойчивого экономического роста. В долгосрочной перспективе искоренение нищеты во всем мире отвечало бы интересам как экономически развитых, так и других стран.

2. В соответствии с применяемым в настоящее время основным критерием, каковым является объем годового потребления на душу населения, составляющий менее 370 долл. США, примерно треть всего населения развивающихся стран, т.е. свыше 1 млрд. человек, живет в условиях нищеты. Это люди, оставшиеся в стороне от процесса развития и в последние десятилетия не получавшие практически никаких выгод от экономического роста. Беднота не в состоянии достичь минимально приемлемого жизненного уровня и не имеет средств для обеспечения себя необходимыми продуктами питания, одеждой или жильем. Средняя продолжительность жизни бедняков низка, коэффициенты смертности их детей высоки, и при этом около 10 млн. детей не получают абсолютно никакого базового образования. По существу, примерно 15 млн. детей в возрасте до пяти лет ежегодно умирают в обстоятельствах, которые обычно не являются причиной смертности в экономически развитых странах.

3. В целом проблема нищеты носит более острый характер в сельских районах, хотя масштабы нищеты увеличиваются и в городах. Бедняки, как правило, проживают на маргинальных землях в сельских районах или в барачных поселках на окраинах городов. Сельская беднота имеет ограниченный доступ к государственным услугам, технической помощи или источникам кредита или не имеет его вообще. К сельской бедноте относится большое число безземельных крестьян, а также арендаторов или исполщиков, заключивших отзывные соглашения о землепользовании. В последние десятилетия эта группа бедняков значительно расширилась, и они являются самой крупной группой потенциальных мигрантов в городские районы.

4. Наиболее эффективным средством борьбы с нищетой является принятие национальных стратегий развития, предусматривающих проведение в жизнь разумной макроэкономической и структурной политики, которая стимулирует устойчивый рост, расширяющий возможности неимущих с точки зрения получения доходов, и обеспечивает развитие людских ресурсов бедноты прежде всего на основе широкого доступа к образованию, услугам в области здравоохранения и планирования семьи. В подготовленном в 1994 году министерством по вопросам экономического сотрудничества Федеративной Республики Германии рабочем документе, озаглавленном "Решение проблемы нищеты посредством использования самопомощи и механизмов финансирования, ориентированных на удовлетворение интересов целевых групп", было отмечено, что "бедняки в странах третьего мира действительно помогают сами себе:

- они достигают индивидуально или в составе групп значительных успехов с точки зрения сбережений и труда;
- они могут становиться кредитоспособными, получать, эффективно использовать и погашать кредиты. Представители беднейших слоев населения оказываются особенно надежными клиентами банков;

- они продуктивно работают, занимаясь самыми различными видами деятельности, и способны повышать производительность своего труда;
- они образуют группы, часто на добровольной и неформальной основе, которые регулируют их деятельность, занимаясь такими вопросами, как: помощь на уровне общин, труд, размер, цель и порядок предоставления кредитов, групповая безопасность, урегулирование конфликтов;
- они способствуют сбалансированному развитию всех членов группы, не сдерживая индивидуальной активности;
- вся эта деятельность способствует формированию ядра и основ демократических процессов развития".

5. Оказалось, что использование государственных финансовых ресурсов на цели улучшения состояния здоровья и повышения уровня образования бедняков является одним из видов инвестиций, от которых выигрывает экономика в целом, поскольку наличие здоровой, хорошо образованной рабочей силы приводит к повышению производительности труда и темпов экономического роста. Вместе с тем программы социального обеспечения, которые не предусматривают каких-либо мер, направленных на обеспечение соответствующего повышения производительности труда получателей помощи неизбежно будут недолговечными и даже контрпродуктивными.

6. В целом капиталистическая революция (реформы, направленные на установление свободных рыночных отношений, и хорошо продуманная и осторожно проведенная приватизация в период после холодной войны) привела к увеличению объема иностранных инвестиций, упорядочению деятельности государственного сектора и уменьшению темпов инфляции, что позволило обеспечить высокий уровень стабильности и благосостояния. Вместе с тем в тех странах, где объективно назревшие реформы сдерживались порочной практикой кумовства и семейственности и не сопровождалась принятием целенаправленных мер по обеспечению справедливости, прочности валюты, создания конкурентных рынков и демократии. Результатом этих реформ стало безудержное проявление меркантилизма, и огромное большинство населения не может использовать возможности и выгоды, обусловленные экономическим ростом. В некоторых случаях как выражение протеста в связи с бесчестно проведенной приватизацией, в результате которой государственные монополии были просто заменены частными монополиями, возникла "популистская" оппозиция. Недостатки в проведении приватизации используются в качестве довода противниками рыночных реформ, которые утверждают, что такие реформы являются лишь средством обеспечения получения богатыми дополнительных выгод при игнорировании интересов бедноты. Неправильно проведенные рыночные реформы иногда также вызывают популистское противодействие осуществляемым при поддержке Международного валютного фонда (МВФ) программам структурной перестройки, которая, нередко являясь необходимостью, воспринимается в качестве меры, имеющей пагубные последствия для бедняков.

7. Именно в этих условиях развивающиеся страны и страны с переходной экономикой должны пытаться решать трудную задачу максимальной активизации процесса мобилизации финансовых ресурсов из внутренних и внешних источников, обеспечивая в то же время наиболее эффективное и продуктивное использование этих ресурсов в интересах всех слоев населения, включая бедняков, и строгий учет в отношении государственных финансовых операций, с тем чтобы завоевать доверие как своих граждан, так и иностранных доноров и инвесторов.

8. С этой целью правительствам развивающихся стран и стран с переходной экономикой в сотрудничестве с международным сообществом, в частности с Организацией Объединенных Наций, следует стремиться к укреплению своего потенциала в следующих областях:

I. Активизация процесса мобилизации ресурсов:

A. Активизация процесса мобилизации внутренних финансовых ресурсов:

1. активизация процесса мобилизации государственных доходов;
2. активизация процесса мобилизации частных сбережений (предприятий и отдельных лиц);

B. Активизация процесса мобилизации частных иностранных инвестиций;

II. Повышение эффективности управления государственными финансами (планирование государственных расходов, составление бюджета, оценка исполнения бюджета и подотчетность);

III. Реформа государственных предприятий и развитие частных предприятий:

A. Реформа государственных предприятий;

B. Развитие частных предприятий.

I. АКТИВИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА МОБИЛИЗАЦИИ РЕСУРСОВ

9. Хотя усиление роли правительства решением проблемы не является, успешность стимулирования экономического и социального прогресса в рамках системы свободного рынка, т.е. посредством личного убеждения, в весьма значительной степени зависит от усилий правительств. Правительственная политика должна отражать последовательную приверженность делу улучшения положения неимущих. Внешние факторы – прежде всего мировая торговля, прямые иностранные инвестиции, иностранные займы и иностранная помощь – могут играть важную роль в рамках стратегии сокращения масштабов нищеты. За счет иностранной помощи можно обеспечить предоставление инвестиционного капитала, иностранной технологии и квалифицированных кадров. Иногда она служила эффективным инструментом снижения остроты проблемы нищеты, однако полностью реализовать ее потенциал по разным причинам удавалось не всегда. Двусторонние доноры руководствуются самыми разными соображениями (политическими, стратегическими, коммерческими и гуманитарными), и сокращение масштабов нищеты, как правило, является далеко не самым главным приоритетом. Кроме того, ряд стран-получателей помощи, как представляется, оказались в состоянии, называемом "зависимостью от помощи", и от многих финансируемых за счет помощи проектов, нацеленных на решение проблемы нищеты, бедняки ничего не получили. Вместе с тем, если бы большее число стран-получателей помощи сосредоточили пристальное внимание на борьбе с нищетой и если бы доноры извлекли уроки из опыта прошлых лет, то можно было бы привести веские доводы в пользу увеличения объема предоставляемой помощи. Согласно прогнозам Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), объем помощи к 2000 году мог бы увеличиться до 108 млрд. долл. США или 144 млрд. долл. США, при условии доведения до соответственно 0,5 или 0,7 процента показателей соотношения размеров помощи ВВП тех доноров, которые в настоящее время не достигли этих показателей, и сохранения донорами,

превысившими эти показатели, своей помощи на нынешнем уровне. Однако объем иностранной помощи, если он будет возрастать на 2 процента в год, может увеличиться в 2000 году лишь до 64 млрд. долл. США. Оказание иностранной помощи способствует созданию условий для процветания и мира во всем мире. При надлежащем использовании она является катализатором процесса развития.

10. Несмотря на обнадеживающие тенденции, характерные для международных потоков прямых иностранных инвестиций, объем чистого притока ресурсов, особенно в страны с низким уровнем дохода и в имеющие крупную задолженность страны с уровнем дохода ниже среднего, остается неизменным или сократился, что свидетельствует о необходимости продолжения международным сообществом деятельности по мобилизации адекватных финансовых ресурсов в поддержку усилий развивающихся стран, направленных на снижение степени уязвимости от внешних факторов в сочетании с устойчивым ростом. Меры на международном уровне, выражающиеся в увеличении объема иностранной помощи и проведении политики открытой торговли, могут поддержать и дополнить меры, принимаемые странами-получателями помощи, однако главную ответственность за экономический и социальный прогресс этих стран несут их правительства.

11. Обновленная концепция развития обуславливает необходимость расширения инвестиций на основе активизации усилий по мобилизации финансовых ресурсов. Это подразумевает расширение деятельности по мобилизации большего объема внутренних финансовых ресурсов и привлечению большего объема частных иностранных капиталов.

#### А. Активизация процесса мобилизации внутренних финансовых ресурсов

12. Сколь бы значительной ни была роль иностранного капитала, он должен в основном дополнять внутренние финансовые ресурсы, если страна собирается встать на путь самостоятельного развития. Поэтому инвестиционные потребности страны должны все шире удовлетворяться за счет сбережений, полученных в трех основных секторах национальной экономики: а) государственном секторе, сбережения в котором соответствуют сумме, на которую налоговые поступления (включая таможенные сборы) и неналоговые ресурсы (т.е. субсидии, доходы от собственности, поступления от продажи государственных активов, штрафы и другие государственные доходы) превышают текущие государственные расходы; б) предпринимательском секторе (как корпоративном, так и неинкорпорированном), сбережения в котором образуются за счет нераспределенной прибыли предприятий; и в) секторе домашних хозяйств, сбережения в котором образуются за счет окладов, зарплаты и гонораров специалистов, если речь идет об отдельных лицах, и за счет прибылей, если речь идет о семейных предприятиях. Сбережения в секторе домашних хозяйств включают сбережения владельцев собственности или рантье, которые не имеют своих предприятий, и исключительно личные сбережения отдельных семей. Если не во всех, то в большинстве стран на долю сектора домашних хозяйств в настоящее время приходится основная часть сбережений.

#### 1. Активизация процесса мобилизации государственных доходов

13. Правительства несут общую ответственность за предоставление услуг, имеющих жизненно важное значение для процесса развития, в частности услуг в области образования, здравоохранения, водоснабжения и санитарии, содержания дорожной сети, общественного транспорта и строительства основного жилищного фонда. Некоторые элементы текущих государственных расходов, в частности в таких сферах, как образование и здравоохранение, имеют столь же важное значение для развития, что и капиталовложения в дорожное и жилищное строительство. Кроме того, государство может или заниматься непосредственно производственной деятельностью, если частный сектор не хочет заполнять какие-либо ниши, которые могут образоваться в сфере предоставления основных услуг, или стремиться направлять ресурсы частному

сектору для стимулирования или расширения предпринимательской деятельности. Способность правительства предоставлять необходимые услуги зависит от объема налоговых поступлений, которые оно в состоянии собрать. Неспособность обеспечить надлежащий объем поступлений, как правило, ведет к сокращению объема предоставляемых услуг или вызывает инфляционное давление, которое, в свою очередь, создавая дополнительный импортный спрос, распространяется на сектор внешней торговли, усиливая давление на платежный баланс.

14. Одним из важных препятствий на пути к ликвидации нищеты является слабая финансовая дисциплина, которая в условиях нестабильной экономики может привести к возникновению значительного бюджетного дефицита, финансирование которого осуществляется инфляционными методами. Чтобы обеспечить финансирование своих расходов, многие страны идут на образование бюджетного дефицита, поскольку их налоговая база слишком ограничена, что не позволяет вводить высокие налоги. Даже в тех случаях, когда имеется более широкая налоговая база, налоговые управления слишком неэффективно ведут сбор причитающихся по закону налогов, и во многих случаях увеличению налогов препятствует политическая обстановка. Ввиду отсутствия развитых рынков капитала и возможностей получения внешних займов дефицит бюджета зачастую финансируется целиком или частично центральным банком, т.е. путем денежной эмиссии, что влечет за собой повышение общего уровня цен и, следовательно, снижение реальной стоимости денежной единицы. Повышение эффективности сбора налогов может способствовать уменьшению объема средств, затрагиваемых на финансирование дефицита, и снижению темпов инфляции. Высокие темпы инфляции имеют чрезвычайно важные последствия для выделения и распределения средств. Эти последствия препятствуют росту, стимулируя, в частности, бегство капитала.

15. Финансовая политика играет важную роль в деле стимулирования и обеспечения стабилизации и роста с учетом тесной взаимозависимости между бюджетно-финансовой, кредитно-денежной и внешнеэкономической политикой. Применение конкретных фискальных инструментов имеет благоприятные последствия с точки зрения роста сбережений, прекращения бегства капитала, привлечения иностранных инвестиций и т.д.

16. Серьезные последствия для фискальной политики имеет уклонение от налогов как на национальном, так и на международном уровнях. Оно нарушает принцип справедливости налогового обложения и подрывает концепцию добровольного соблюдения налогового законодательства. Оно может в значительной степени способствовать снижению значимости закрепленных в законодательном порядке стимулов и тем самым сказаться на политике в отношении выделения средств, приводя к срыву осуществления программ перераспределения ресурсов, созданию искусственных перекосов в макроэкономических показателях и повышению ставок налогов для компенсации потерянных поступлений, что налагает несправедливо тяжелое бремя на тех налогоплательщиков, которые не могут уклониться от уплаты налогов. Чем больше масштабы уклонения от уплаты налогов, тем труднее финансировать государственные расходы безинфляционными методами, или иными словами, надлежащим образом повысить объем налоговых поступлений с тем результатом, чтобы величина превышения налоговых поступлений расходами находилась в прямой зависимости от величины ставок налогов. Фактически взимание налогов начинают считать несправедливым, поскольку все шире распространяется точка зрения, согласно которой государственные расходы не приносят соизмеримых благ ни самим налогоплательщикам, ни их общинам.

17. Налоговые управления принимают различные меры, направленные на то, чтобы сузить возможности для уклонения от уплаты налогов. Характер этих мер зависит от специфики конкретной страны, включая ее правовую и политическую систему, традиции и психологию ее населения. В число этих мер входит использование косвенных налогов, заполнение деклараций и удержание налогов третьих сторон, применение эффективной системы и перепроверка информации,

проведение ревизий и одностороннее определение размера облагаемого налогом дохода, двустороннее определение размера облагаемого налогом дохода (метод удержания) и использование законодательных положений, административных постановлений и судебных решений, а также введение и применение штрафных санкций. С уклонением от уплаты налогов в международном масштабе можно бороться путем заключения двусторонних договоров о налогообложении, предусматривающих оказание взаимной помощи и обмен информацией.

18. Для надлежащего осуществления вышеупомянутых мер требуется наладить эффективную и действенную работу налоговых ведомств. Укрепление налоговых ведомств во многих случаях может сделать повышение ставок налогов и/или введение новых налогов менее необходимым или ненужным. Точно также попытки получить дополнительные доходы путем повышения ставок налогов или введения новых налогов могут привести к вызывающим разочарование результатам, если не будут приложены решительные и скоординированные усилия по повышению эффективности и действенности работы налоговых ведомств. Чем слабее налоговое ведомство, тем более ограниченными будут возможности сбора налогов, и, если это ведомство не в состоянии обеспечить взимание каких-либо новых налогов, оно не может оказать сколь-нибудь значительного влияния на объем налоговых поступлений. Обеспечить увеличение объема поступлений за счет сокращения масштабов практики уклонения от уплаты налогов можно за счет мер, направленных на приведение структуры системы налогообложения в стране в соответствие с возможностями ее налогового ведомства. Факторы, затрудняющие работу налогового ведомства, как правило, оказывают определяющее влияние на фактическую структуру налогообложения в стране. Результаты работы налогового ведомства могут привести к изменению действующих законов о налогообложении или к принятию новых законов в целях создания более широкой базы для взимания подоходных налогов и налогов на потребление для уменьшения зависимости от налогов на импорт и экспорт.

19. Основное внимание в контексте мер, направленных на повышение эффективности и действенности функционирования налоговых ведомств, уделяется, в частности, вопросам, связанным с институциональными рамками, управлением, оценкой степени соблюдения законов (включая регистрацию), сбором налогов, проведением расследований и ревизий, учетом поступлений, информационными системами, а также обучением и информированием налогоплательщиков и оказанием им содействия. Кроме того, предпринимаются шаги для облегчения управления системой налогообложения, что позволит более эффективно применять законы о налогообложении при более экономичном использовании ресурсов. Налоговое ведомство, способное эффективно и действенно применять законы о налогообложении, является важным средством обеспечения дополнительных государственных доходов без повышения налогов и/или введения новых налогов, т.е. применения непопулярных мер, которых многие правительства предпочитают избегать. Как заметил римский император Тиберий, которому советовали повысить налоги, "хороший пастырь стрижет овец, а не обдирает их". В условиях современного мира, характеризующихся разочарованием в концепции усиления роли государства в экономике, или государственного вмешательства, хорошо налаженная деятельность налогового ведомства будет способствовать проведению структурной перестройки экономики за счет развития предпринимательства, оказывая положительное воздействие как на модели, так и на темпы роста.

## 2. Активизация процесса мобилизации частных сбережений (предприятий и отдельных лиц)

20. В предпринимательском секторе сбережения являются важным компонентом успешных деловых операций. Предпринимательская прибыль, безусловно, представляет собой наиболее доступный источник финансирования капиталовложений, и это в первую очередь относится к развивающимся странам, где, как правило, отсутствуют сложившиеся рынки капитала, обеспечивающие доступ к внешнему финансированию. Торгово-промышленные предприятия – как

корпоративные, так и некорпоративные, – как правило, стремятся накапливать средства и инвестировать значительную часть своих сбережений, которая неизменно намного выше соответствующей доли инвестируемых сбережений, полученных за счет сэкономленных доходов в виде заработной платы и окладов. Поэтому, чем выше доля предпринимательской прибыли в общем объеме дохода, тем более значительным будет совокупный показатель нормы сбережений.

21. Личные сбережения, полученные за счет доходов в виде заработной платы и окладов, в значительной степени представляют собой отложенное потребление и приобретают все более важное значение по мере перехода от возраста трудовой деятельности к пенсионному возрасту. Поскольку пенсионный фактор имеет доминирующее значение, чистый объем средств из этого источника будет зависеть от того, насколько доходы нынешнего поколения возраста трудовой деятельности превышают доходы, полученные поколением, уже вышедшим на пенсию. Поэтому он будет зависеть от темпов роста реальных доходов и, особенно, от темпов роста численности лиц, получающих заработную плату или оклад, и от величины подушевого дохода.

22. В некоторых случаях значительная часть используемой в качестве платежного средства сельскохозяйственной продукции передается в счет погашения арендной платы экономически неактивным землевладельцам, например, землевладельцам, не живущим на своей земле. Доля сбережений в доходах такого рантье, по всей вероятности, будет низкой, поскольку у таких рантье, как правило, нет существенных стимулов к накоплению. У них нет предпринимательских стимулов, и, поскольку доходы, получаемые от владения землей, могут считаться надежными и постоянными, вряд ли может возникнуть интерес к сбережению и в связи с приближением пенсионного возраста.

23. Личные сбережения принимают форму наличных денег, бессрочных вкладов (как на текущих, так и на сберегательных счетах), срочных депозитов, ценных бумаг, полисов страхования жизни и взносов в пенсионные фонды. Относительно значительная доля сбережений в развивающихся странах хранится в виде наличных средств, и наиболее очевидной причиной этого является неадекватность системы финансового посредничества. Накопление наличности и тот факт, что люди предпочитают другие высоколиквидные виды сбережений, объясняются рядом факторов, в том числе желанием иметь под рукой наличные средства на случай непредвиденных обстоятельств или для использования в спекулятивных операциях, чтобы оградить себя от постепенного снижения реальной стоимости сбережений, безразличным отношением к процентам, которые можно получить по вкладам в сберегательных учреждениях, или незнанием того, что можно получить проценты, и даже недоверием к финансовым посредникам. Противопоставить такому поведению можно развитие банковских услуг в направлении использования более современных концепций, ориентированных на интересы клиентов, включая выплату заработной платы и окладов, пенсий и т.д. через банковские счета.

24. Усилия, прилагаемые в целях увеличения общего объема личных сбережений на счетах в финансовых учреждениях, включали создание различных стимулов с учетом социально-экономических условий в соответствующих странах. Эти стимулы могут быть разбиты на три основные категории:

- a) меры стимулирования, предусматривающие обеспечение сохранности сбережений;
- b) меры стимулирования, предусматривающие более высокую норму прибыли;
- c) меры стимулирования, связанные с разработкой кредитных механизмов для мобилизации сбережений населения.



25. Под обеспечением сохранности сбережений может подразумеваться сохранение их номинальной стоимости и/или реальной стоимости. Сохранение номинальной стоимости сбережений зависит от целого ряда факторов, а именно: от эффективного и осмотрительного внутреннего административного управления деятельностью сберегательных учреждений при действенном контроле со стороны государства; возможности получения кредитов, сопряженных с высокой степенью риска, при наличии кредиторов, к услугам которых прибегают в самом крайнем случае; а также от возможности получения официальных гарантий полной или частичной сохранности средств, размещенных на счетах в сберегательных учреждениях.

26. Что касается сохранения реальной стоимости сбережений, то хорошо известно, что длительные периоды инфляции приводят к перераспределению реальных доходов и богатства, в результате которого выигрывают те, у кого рост богатства и доходов опережает рост цен, а проигрывают те, у кого рост доходов и богатства отстает от роста цен. К последней категории относятся получатели фиксированных доходов и пенсионеры, владельцы банковских счетов, а также держатели ценных бумаг с твердой ставкой процента и страховых полисов. Инфляционное давление, как правило, ограничивает склонность к сбережению, что ведет к сокращению объема добровольных сбережений, которые могут быть использованы для инвестиций в производственную деятельность. Постоянное снижение покупательной способности денег подрывает способность и желание домашних хозяйств накапливать сбережения в денежной форме и побуждает их вкладывать средства в такие неденежные активы, как земля, жилье, драгоценные металлы и ювелирные изделия, как в своей стране, так и за рубежом. Для противодействия влиянию инфляции используются различные методы. Эти методы подразделяются на не предусматривающие корректировку стоимости финансовых активов с учетом реальных темпов инфляции и предусматривающие такую корректировку. Методы первой категории включают повышение процентных ставок по сберегательным вкладам и кредитам до уровня, соизмеримого с прогнозируемыми темпами инфляции. Эти методы, предусматривающие корректировку условий размещения средств на сберегательных счетах и предоставления займов в целях сохранения реальной стоимости активов, носят различные названия, например, методы индексации, привязки к стоимости, корректировки денежной стоимости и гарантии сохранения покупательной силы.

27. Меры стимулирования, предусматривающие более высокую норму прибыли от сбережений, включают установление привлекательных ставок процента, предоставление налоговых льгот, а также выплату надбавок и премий. Что касается мер стимулирования, связанных с разработкой кредитных механизмов для мобилизации сбережений населения, то предоставление возможности использовать хранящиеся в банке средства в качестве залогового обеспечения получаемых кредитов выступало в качестве средства стимулирования личных сбережений со времен возникновения кооперативного и взаимного кредита, хотя широкое распространение – как в географическом плане, так и в целевом отношении – эта практика получила лишь после окончания второй мировой войны.

#### В. Активизация процесса мобилизации частных иностранных инвестиций

28. В 1995 году объем притока частного капитала в развивающиеся страны превысил 170 млрд. долл. США. Однако 75 процентов этих средств приходилось на долю всего лишь 12 стран. Примерно в 50 странах, большинство из которых относятся к числу очень бедных, притока частного капитала фактически не происходило. Выступая перед Советом управляющих группы Всемирного банка в октябре 1996 года, президент Банка отметил, что "в новых условиях в мире, характеризующихся открытостью рынков, перед развивающимися странами открываются более широкие возможности. Инвестиции размещаются в странах с рациональной политикой и эффективным государственным управлением, либеральными торговыми режимами и высокой нормой

сбережений, а также действенными правовыми и судебными системами. Иначе говоря, капитал направляется в те страны, в которых для этого созданы надлежащие основополагающие условия".

29. Во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой темпы прироста инвестиций значительно ниже уровня, необходимого для достижения удовлетворительных показателей развития. Для достижения такого уровня необходимо резко увеличить масштабы притока капитала из внешних источников в эти страны. Приток частных иностранных инвестиций может дать сильный импульс экономическому развитию, поскольку благодаря ему страны-импортеры капитала получают не только крайне необходимый им капитал, но и специальные управленческие знания и технологии. В частности, приток таких инвестиций может способствовать диверсификации экономики и укреплению экспортного потенциала на основе совершенствования технологий. Для привлечения частных иностранных инвестиций необходимо четкое понимание прав и обязанностей стран-импортеров капитала, инвесторов и правительств стран-экспортеров капитала.

30. Идеальным способом весьма желательного объединения усилий частных иностранных инвесторов правительств стран-импортеров капитала и местных предпринимателей является создание совместных предприятий. Однако масштабы участия местного капитала в осуществлении конкретных проектов зависят от таких факторов, как политика государства, местные условия и наличие национального капитала и предпринимателей. Для стимулирования размещения инвестиций в странах-импортерах капитала может быть также необходимо реформировать системы налогообложения как в этих странах, так и в странах-экспортерах капитала. Важным средством определения режима налогообложения в обеих категориях стран являются двусторонние договоры по вопросам налогообложения, устраняющие двойное налогообложение и сохраняющие действенность стимулов, создаваемых странами-импортерами капитала. Международное двойное налогообложение затрудняет движение капитала, распространение технологий и миграцию населения, а также имеет негативные последствия для торговли товарами и услугами. Для развития экономических отношений между странами очень важно устранить это препятствие. В частности, весьма желательной мерой является уточнение, стандартизация и предоставление гарантий соблюдения налогового статуса лиц и предприятий, получающих доходы от капиталовложений или владеющих капиталом в других странах. Сам факт заключения двусторонних соглашений по вопросам налогообложения свидетельствует о проведении активной политики стимулирования иностранных инвестиций. Такие соглашения смягчают обоснованные опасения иностранных предпринимателей по поводу возможных изменений налоговой политики и возможности принятия неожиданных решений, продиктованных внутривнутриполитическими соображениями. Такие соглашения рассматриваются как обеспечивающие странам, обладающим одинаковым суверенитетом в налоговых вопросах, но находящимся в неодинаковом экономическом и финансовом положении, возможность устанавливать режимы налогообложения юридических и физических лиц страны-партнера на равноправной взаимной основе. Постоянная эволюция фискальной практики диктует в настоящее время необходимость пересмотра Типовой конвенции Организации Объединенных Наций об устранении двойного налогообложения в отношениях между развитыми и развивающимися странами 1979 года с учетом усиливающейся глобализации и либерализации мировой экономики, расширения международных связей в налоговой области, возникновения новых технологий и новых методов осуществления международных операций, все большего усложнения методов установления трансфертных цен и применения более изощренных методов уклонения от уплаты налогов.

31. В целях увеличения темпов прироста внутренних частных инвестиций национальные финансовые учреждения принимают меры для привлечения иностранного капитала и развития рынков капитала. Такие учреждения, как национальные банки развития, хорошо разбираются в финансовых и хозяйственных вопросах и знакомы с местными условиями и проблемами. Поэтому они вполне способны решать вопросы, касающиеся сотрудничества с местными партнерами,

передачи технологий и потребностей в инвестициях в рамках конкретных проектов. Кроме того, такие учреждения могут оказывать помощь в создании и налаживании функционирования других финансовых учреждений, таких, как местные фондовые биржи, а также разрабатывать принципиально новые инвестиционные программы.

II. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ФИНАНСАМИ  
(ПЛАНИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РАСХОДОВ, СОСТАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТА, ОЦЕНКА ИСПОЛНЕНИЯ БЮДЖЕТА И ПОДОТЧЕТНОСТЬ)

32. Развивающимся странам и странам с переходной экономикой следует постоянно учитывать, что управление государственными финансами имеет важное значение в проведении в жизнь политики, направленной на достижение целей развития в экономической, социальной и других областях. Управление государственными финансами полностью или частично охватывает процессы и функции, связанные с планированием и составлением бюджета по программам, исполнением бюджета и проверкой и анализом отчетности. Управление государственными финансами призвано в максимальной практически возможной степени обеспечить законное, эффективное и результативное использование государственных финансовых ресурсов в условиях гласности и подотчетности перед законодательными органами и народом.

33. Реформа системы финансового управления обычно включает в себя следующие компоненты:

- a) использование упорядоченного планирования и программирования в качестве одного из средств оценки и выбора путей достижения желаемых целей;
- b) принятие решений, касающихся распределения ресурсов, в контексте объединенного бюджета;
- c) объединение функций составления бюджета и учетных функций;
- d) использование принципов бухгалтерского учета, позволяющих соотносить результаты с затратами;
- e) принятие мер в целях укрепления финансовой подотчетности;
- f) оценка как конечных результатов, так и затрат;
- g) подготовка сводных докладов.

34. Как отмечалось в докладе Группы экспертов по вопросам государственного управления и финансов о работе ее двенадцатого совещания (A/50/525-E/1995/122, пункты 113 и 114):

"Во многих странах на возможностях управления финансами отрицательно сказывается осуществление популистских мер в области финансов, наличие неэффективных и неотлаженных механизмов составления бюджета и нарушение деятельности существующих учреждений, занимающихся вопросами управления финансами.

Основная проблема для всех стран заключается в том, каким образом согласовать методы стратегического управления и контроля сводных финансовых переменных с

процессами изменения приоритетов в расходах и обеспечения эффективного новаторского руководства деятельностью учреждений, занимающихся предоставлением услуг".

35. С учетом того, что мобилизация поступлений идет недостаточно активно, для достижения целей развития или осуществления намеченных бюджетных коррективов необходимо рационально использовать финансовые ресурсы, поступающие как из внешних, так и из внутренних источников. Поэтому все большее число стран пересматривают свои приоритеты в плане расходования средств, преследуя двойную цель сокращения бюджетного дефицита и обеспечения наиболее эффективного использования имеющихся финансовых ресурсов. Необходимо усовершенствовать порядок исполнения бюджета и контроля за расходами. Сокращение общего бюджетного дефицита достигается, как правило, за счет мер экономии, а не за счет мер по увеличению объема поступлений. Действительно, в кратковременной перспективе возможности обеспечения значительного увеличения поступлений ограничены. Большой акцент необходимо делать на сдерживании роста расходов, поскольку расходная база, как правило, шире базы поступлений. Одним из необходимых условий в этой связи является правильное составление бюджета.

36. Составление бюджета в идеале предполагает следующее:

- a) оценку различных видов государственной деятельности с точки зрения ее вклада в достижение целей страны;
- b) планирование государственной деятельности на соответствующий отрезок времени;
- c) определение путей достижения целей с минимальными затратами;
- d) пересмотр бюджета в свете меняющихся обстоятельств и практического опыта.

Любой бюджет представляет собой план, но не каждый план является бюджетом. В целом любой план направлен на определение и формулирование оптимальных стратегий для достижения поставленных целей; он задает направления стратегиям путем постановки реальных целей и конкретных задач.

37. Многие страны внедрили системы планирования, составления программ и бюджетов, которые позволяют устанавливать цели программ в количественных показателях, определять выгоды и оценивать затраты на каждую программу с учетом ожидаемых и реально полученных результатов. Действительно, содержание государственного бюджета не должно ограничиваться изложением данных о поступлениях и расходах правительства, а должно отражать общие задачи в области развития. Для того чтобы дать всеобъемлющее представление о стратегии правительства, бюджет центрального правительства должен содержать сводные данные об операциях органов государственного управления различных уровней и правительственных структур. Кроме того, для обеспечения последовательности и сбалансированности при мобилизации и использовании реальных ресурсов основной бюджет должен дополняться балансами инвалютных и кредитных операций, распределения рабочей силы и других реальных и материальных ресурсов. Составление многолетних бюджетов стимулирует разработку и осуществление долгосрочных и последовательных стратегий мобилизации ресурсов. Оно выдвигает на передний план вопросы, связанные с регулированием спроса и балансом реальных ресурсов, и создает условия для согласованного и планомерного осуществления долговременных проектов.

38. Составление бюджетов по программам является одним из эффективных инструментов управления в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. При составлении таких бюджетов необходимо принимать во внимание обусловленную как внешними, так и внутренними

факторами неопределенность, которая в обозримом будущем может усилиться. Во избежание крупных экономических кризисов и просчетов этим странам необходимо создавать резервы не только иностранной валюты, но и других материальных ресурсов. Им следует осуществлять значительно более жесткий контроль за распределением доходов и движением средств внутри страны. Растущая уязвимость для внешних факторов оказывает большое влияние на процесс составления бюджета. Условия неопределенности требуют значительной изобретательности и гибкости в стратегиях и методах составления бюджетов. Успешность составления всеобъемлющих бюджетов, выработки разумных бюджетных стратегий и контроля за ходом исполнения бюджетов зависит от наличия необходимых данных и информации. Поэтому требуется принять меры по совершенствованию сбора и систематизации необходимых данных.

39. В контексте наблюдения за процессом развития ведомств и должностным лицам, отвечающим за бюджеты и программы, необходима постоянная информация о структуре экономики, мобилизации и использовании ресурсов и связанных с этим затратах, полученных результатах и значении этих результатов для достижения национальных целей и решения стоящих перед странами задач. Кроме того, необходимы данные не только о финансовых аспектах операций, но и об их экономических и физических аспектах и эффективности. Для обеспечения последовательности и эффективного распределения средств при управлении программами и проектами и их осуществлении такие данные необходимы на национальном и секторальном уровнях, а также на уровнях программ и проектов. Во многих странах в силу неразвитости систем учета получение подобной информации может быть сопряжено с трудностями. Изменения в этих системах должны включать согласование деятельности бюджетных и учетных структур, подготовку учетных работников, децентрализацию учетных функций, обеспечение надлежащей регистрации учетной информации и оперативной подготовки точных данных.

40. Возможно, функции государственных учетных структур необходимо будет расширить, с тем чтобы они включали определение и внедрение новых концепций учета и создание разветвленной сети учетных органов для получения различных видов данных, необходимых для управления государственными делами и оценки эффективности и результативности государственных программ и проектов и связанных с ними затрат. Совершенствование учета на уровне проектов может улучшить управление проектами, а также во многом способствовать поиску эффективных способов использования ресурсов и оптимального сочетания ресурсов.

41. Во многих странах взаимодействие между плановыми, бюджетными, учетными и ревизионными ведомствами налажено слабо. Для того чтобы учет отвечал общим потребностям финансового управления, должна быть обеспечена координация между всеми этими ведомствами.

42. Что касается учета на государственных предприятиях, то требуемая для целей управления учетная информация должна включать в себя данные об источниках и использовании финансовых средств, реальных ресурсах, условно чистой продукции, объеме производства, нормах затрат, выполнении задач и т.д. В качестве первого шага необходимо разработать единообразные, пригодные для использования определения понятий. Четкость понятий является одним из необходимых предварительных условий для разработки методологии и согласованных рамок оценки. Практическими методами учета являются учет движения средств, производственный учет, кассовый метод учета доходов и издержек и амортизационный метод учета. Главная задача, связанная с производственным учетом, состоит в совершенствовании использования этого метода и распространении его на различные аспекты деятельности.

43. Достаточно часто функция традиционной ревизии, суть которой состоит в проверке законности и финансовой точности операций, выполняется неэффективно по причине неразвитости учетных систем, которые обеспечивают основу для ревизии, нехватки квалифицированных

ревизоров, недостаточности объема ресурсов, выделяемых на проведение ревизий, отсутствия четко сформулированных стандартов ревизии и, в некоторых случаях, отсутствия полной независимости проводящих ревизию органов. Для того чтобы ревизионные органы совместно с другими соответствующими ведомствами участвовали в выполнении задачи по оценке эффективности и результативности правительственных программ и проектов, необходимо принять ряд мер. Прежде всего механизм составления бюджета должен обеспечивать основу для проверки исполнения. При планировании и составлении бюджета необходимо устанавливать четкие цели и конкретные задачи в плане эффективности, с учетом которых можно было бы оценивать исполнение. Для облегчения проверки исполнения и ее более тесной увязки с осуществлением программ и проектов необходимо разработать комплексную методологию оценки, включающую цели, задачи в плане эффективности и целевые показатели по эффективности, а также соответствующие системы отчетности и анализа. Ведомства, занимающиеся планированием, составлением бюджетов, учетом и проведением ревизий, должны совместно разработать определения основополагающих понятий и определить единицы измерения. Они также должны согласовать свои соответствующие роли в проверке исполнения и определить роль внутренних и внешних ревизий.

44. Эффективная система управления государственными финансами должна опираться на надлежащие ревизорские механизмы, в рамках которых будет выясняться порядок использования государственных ресурсов, оцениваться результаты, достигнутые за счет использования этих ресурсов, и проверяться соблюдение правовых, учетных и административных норм и процедур. Наличие адекватной комплексной системы управления государственными финансами и финансовой ревизии необходимо для обеспечения устойчивого экономического роста и укрепления демократии. Она обеспечивает получение правительством необходимых ресурсов при удовлетворении им коллективных нужд населения на основе рационального, экономичного и эффективного использования этих ресурсов. Она укрепляет демократию, способствуя усилению подотчетности государственных должностных лиц и содействуя повышению доверия к правительству на основе транспарентности.

45. Для облегчения оценки эффективности функционирования государственных торговых и промышленных предприятий необходимы четкие указания в отношении тех целей, которые должны быть достигнуты на уровне секторов и предприятий. Эффективность производства является одним из необходимых условий прибыльности. Предприятия должны иметь конкретные указания и полную информацию о тех товарах и услугах, субсидирование которых оправдано соображениями обеспечения социальной защиты. Такие указания должны быть последовательными и должны применяться в равной степени как к государственным, так и к частным предприятиям, производящим сходные товары и предоставляющим сходные услуги. Цены должны покрывать издержки (эксплуатационные затраты, амортизацию, проценты и т.д.) и, когда это возможно, обеспечивать получение максимальной прибыли. Вместо того, чтобы сосредоточить активы неприватизированных государственных предприятий полностью в руках правительства, можно было бы создать стимулы для того, чтобы рабочие, фермеры, ремесленники, кооперативы и т.д. приняли участие в формировании собственного заемного капитала таких предприятий. За счет налаживания разносторонних связей участие государственных предприятий может стимулировать инициативу частного сектора и инвестиции и ускоренный рост в отстающих по уровню экономического развития районах.

### III. РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ И РАЗВИТИЕ ЧАСТНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

#### A. Реформа государственных предприятий

46. Государственные предприятия играют важную роль во многих странах, как развитых, так и развивающихся, независимо от различий в политических системах и идеологии. Во многих случаях они создавались потому, что частные предприниматели не обладали достаточным капиталом или стимулами для капиталовложений в интересах экономики в целом, или в целях недопущения создания частной монополии. В число других причин входили соображения, связанные с распределением и размещением, желание обеспечить снабжение основными потребительскими товарами и промежуточными вводимыми ресурсами по низким ценам, а также необходимость увеличения государственных поступлений в условиях неэффективности функционирования налоговой системы. Созданные в виде корпораций, фирм, холдинг-компаний, управлений, статутных органов, специальных счетов и самостоятельных учреждений, государственные предприятия занимаются деятельностью не только в секторах коммунального хозяйства и общественного транспорта (в которых они обычно возникали изначально), но и в других секторах, включая банковское дело и финансы, торговлю, туризм, сельское хозяйство и такие сектора высокого риска, как авиакосмическая промышленность. Их функции включают выпуск товаров производственного и потребительского назначения, а также добычу полезных ископаемых. В ряде стран в таких стратегических секторах, как энергетика, транспорт, связь, черная металлургия и угольная промышленность, действуют исключительно принадлежащие государству предприятия.

47. Вместе с тем в последние десятилетия финансовые результаты деятельности государственных предприятий вызывают растущую обеспокоенность. Их зависимость от государственных субсидий и других форм помощи способствует увеличению дефицита государственных бюджетов и усиливает инфляционное давление и трудности, связанные с контролем общего объема расходов стран. Поскольку рост убыточности неэффективных государственных предприятий усугубил проблему снижения реальных бюджетных поступлений во многих развивающихся странах во время экономического спада в начале 90-х годов, разочарование результатами их деятельности становилось все более распространенным. Всемирный банк и несколько членов Комитета содействия развитию ОЭСР предложили меры по обеспечению эффективности, которые включали инвестирование средств в целях закрытия убыточных предприятий, сокращение функций и заключение с частными фирмами контрактов на управление. Западные учреждения, занимающиеся оказанием помощи, обычно воздерживаются от финансирования государственных промышленных предприятий, за исключением случаев, когда крупная экономия за счет эффекта масштаба, может быть достигнута только через посредство государственных корпораций, как в случае с предприятиями, производящими определенные виды удобрений, и металлургическими заводами в странах с низким уровнем дохода.

48. Примечательной чертой конца 80-х и начала 90-х годов стал тот факт, что в условиях экономического спада в промышленно развитых странах некоторые развивающиеся страны были способны ускорить рост или поддерживать его темпы на относительно высоком уровне. Однако в центральной и восточной частях Европы (включая бывший Союз Советских Социалистических Республик) трудности, неразрывно связанные с созданием жизнеспособного рынка и абсолютно новых государственных механизмов для замены прекратившей свое существование командной системы хозяйства, имели чрезвычайно неблагоприятные последствия, вызвав резкое падение объема промышленного производства, нехватку сельскохозяйственной продукции, нарушение торгового обмена, напряженное положение в области внешнего финансирования и бюджетные диспропорции.

49. В 90-х годах государственный сектор в развивающихся странах и странах с переходной экономикой переживал острый кризис, и часто необходимы были радикальные реформы. Возникли следующие три основных варианта реформ: структурная перестройка, ликвидация и приватизация. Ни один из этих вариантов, взятый в отдельности, не является универсально применимым, и многое зависит от результатов деятельности того или иного конкретного государственного предприятия в сопоставлении с поставленными перед ним целями. Приватизация предприятий, полностью или частично принадлежащих государству, и перестройка ключевых стратегических экономических единиц могут рассматриваться в качестве наиболее желательных вариантов, особенно когда управление государственным предприятием осуществляется неэффективно по причине отсутствия действенной системы прав собственности, контроля и составления бюджета или по причине политического давления и коррупции. Часто государственные предприятия стремятся к достижению целей, которые мало или вообще не связаны с первоначальной целью их создания, а продолжение функционирования некоторых из них допускается даже после того, как исчезли причины их существования. Вместе с тем приватизацию не следует приравнивать к полному отказу от государственного вмешательства в экономику.

50. В большинстве развивающихся стран государственное вмешательство в форме подготовки кадров, совместных научных исследований и, иногда, в форме временной бюджетной поддержки для расширения деятельности не наносит ущерба частной инициативе. Разумеется, что государство должно выполнять свои функции, принимая меры в целях укрепления финансовой стабильности и стимулирования экономической деятельности.

51. Существенно важное значение для обеспечения плавного перехода от коммунизма к капитализму без перегибов и чрезмерного ускорения темпов этого перехода имеет разумная степень осмотрительности, скептицизма и прагматизма со стороны государства. Реформа государственных предприятий должна осуществляться продуманно с учетом реального положения дел. Она должна быть направлена на а) улучшение результатов деятельности неприватизированных государственных предприятий за счет укрепления управленческого потенциала в областях планирования, соблюдения договорной дисциплины, финансовой подотчетности и информационных систем и б) укрепление потенциала надзорных учреждений, в том что касается обеспечения соблюдения договорной дисциплины, анализа финансовой отчетности и систем получения государственными предприятиями информации, а также оказания содействия процессу реформирования государственных предприятий.

#### В. Развитие частных предприятий

52. Развитие частных предприятий может обеспечить более широкую основу для процесса развития и придать ему динамичный характер. В развивающихся странах и странах с переходной экономикой имеются явные и скрытые предпринимательские ресурсы, которые могут быть мобилизованы: существует много людей, которые желают заниматься самостоятельной деятельностью, в контексте которой они видят прямую связь между своими собственными усилиями и достигнутыми результатами и которая может приносить им прибыль и моральное удовлетворение. Более широкая мобилизация талантливых предпринимателей может сыграть важную роль в эксплуатации имеющихся во многих районах сырьевых ресурсов и обеспечении товаров и услуг с учетом потребностей местного (в отличие от общенационального) рынка.

53. Развитие предпринимательской деятельности надо рассматривать в обозримом будущем как процесс распределения капитала мелких собственников в разных секторах промышленности и торговли, в которых ощущается значительная нехватка капитала и его часто невозможно получить по обычным каналам. Банки неохотно идут на риск, связанный с финансированием местных предприятий, и будут ограничивать кредиты предпринимателям, несмотря на желание последних быстро расширять свою деятельность. Новые предприниматели могут быть вынуждены начинать



свое дело с ограниченными финансовыми средствами и расширять его лишь за счет полученной и реинвестированной прибыли. Иногда политические соображения могут вынуждать банки предоставлять займы лицам, которые обладают незначительным собственным капиталом или не обладают им вообще и не имеют предпринимательских и специальных знаний, необходимых для разумного использования займов. Развитию предпринимательского потенциала будет препятствовать недостаточный анализ в доинвестиционный период и отсутствие надзора в постинвестиционный период. Создание консультационной службы для предпринимателей в той или иной форме и надлежащей системы гарантирования банковских займов полностью или частично в тех случаях, когда финансовые учреждения не хотят брать на себя весь риск, может способствовать предпринимательской инициативе и развитию. Системы гарантий должны обеспечивать удовлетворение претензий в установленные сроки после того, как должным образом удостоверен факт невыполнения финансовых обязательств.

54. Развитие предпринимательской деятельности может помочь мобилизовать сбережения, возможности использовать которые для целей развития в противном случае не имелось бы. На начальном этапе малые предприятия почти всегда действуют на основе самофинансирования и могут расширяться лишь за счет реинвестирования собственной прибыли. Вследствие низкой капиталоемкости, которая обычно характерна для малых и средних предприятий, их развитие, как правило, обеспечивает создание большего числа рабочих мест в сопоставлении с объемом инвестиций, чем развитие крупных предприятий. Трудности практического характера, ограничивающие возможности государственных и кооперативных предприятий, обуславливают необходимость развития частной инициативы. Чем больше масштабы приватизации, тем важнее роль государства в обеспечении того, чтобы расширенный частный сектор, преследуя свои частные интересы, также удовлетворял потребности общества в целом. Хотя частный сектор является "локомотивом развития", правительство должно проложить и поддерживать в рабочем состоянии "рельсы", т.е. создать и поддерживать юридические и нормативные условия для частной собственности и честной конкуренции, принимать надлежащие меры по исправлению положения в тех случаях, когда рыночные силы оказываются неэффективными, защищать тех, кто находится в неблагоприятном положении, и поддерживать экономическую стабильность и правопорядок. Точно так же только правительство может играть лидирующую роль в прогнозировании потребностей и планировании создания в консультации с деловыми кругами ключевых вспомогательных учреждений и инфраструктуры (физической и в форме людских ресурсов) для того, чтобы предпринимательская деятельность бурно развивалась в условиях, способствующих росту частного сектора и инвестиций. В число вспомогательных учреждений входят специализированные учреждения, занимающиеся деятельностью в таких областях, как финансы, НИОКР, приобретение технологии, содействие развитию экспорта, изучение рыночной конъюнктуры, развитие людских ресурсов. Все аспекты политики оказывают воздействие на предпринимательскую деятельность, и поэтому их влияние на нее необходимо изучать совместно с соответствующими представителями частного сектора в духе партнерства. Особенно важное значение имеет политика в отношении либерализации торговли, дерегулирования, приватизации, конкуренции, развития людских ресурсов, содействия расширению инвестиций в развитие рынка рабочей силы, борьбы с коррупцией и взяточничеством и охраны окружающей среды.

55. На Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам микрокредитов, состоявшейся 2 февраля 1997 года в Вашингтоне, О.К. (см. А/52/113-Е/1997/18), президенты наиболее бедных стран мира, руководители банков развития и действующих в глобальных масштабах корпораций обещали, что они будут добиваться выделения коммерческих кредитов на сумму 10 млрд. долл. США владельцам малых предприятий во всем мире, живущим за чертой бедности. Сторонники идеи расширения микрокредитов надеются достичь свою цель, заключающуюся в обеспечении всеобщего процветания начиная с низового уровня, путем мобилизации частного капитала коммерческих банков и инвесторов в объеме около

10 млрд. долл. США. Предполагается, что финансовая помощь на такую же сумму поступит в течение следующих семи лет от благотворительных организаций и правительств. Организаторы Встречи заявили, что к 2005 году они намерены обеспечить предоставление 100 млн. людей микрокредитов на сумму в размере около 21 млрд. долл. США. Они отметили, что для расширения практики предоставления небольших ссуд необходимы небольшие учреждения, которые занимались бы оформлением кредитов, и что их создание является целью организаторов Встречи на высшем уровне. Указывалось, что, поскольку в странах Юго-Восточной Азии и Латинской Америки с рыночной экономикой в последние годы были зафиксированы темпы роста, превышающие аналогичные показатели в развитых странах, идея передачи в частные руки предприятий и служб, которыми ранее руководило государство, обрела популярность в кругах, занимающихся вопросами развития. Поэтому слово "предпринимательство" стало новым термином, широко используемым занимающимися оказанием помощи организациями. Премьер-министр Бангладеш шейх Хасина заявила, что займы в размере всего лишь 100 долл. США, часто называемые микрозаймами или микрокредитами, "способны нанести серьезный удар по бедности в Бангладеш и в странах во всем мире".

-----