

 Генеральная
Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/52/399
25 September 1997
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Пятьдесят вторая сессия
Пункт 95а повестки дня

ВОПРОСЫ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ: ФИНАНСИРОВАНИЕ РАЗВИТИЯ,
ВКЛЮЧАЯ ЧИСТУЮ ПЕРЕДАЧУ РЕСУРСОВ МЕЖДУ РАЗВИВАЮЩИМИСЯ И
РАЗВИТЫМИ СТРАНАМИ

Источники финансирования развития

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 3	3
II. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ	4 - 25	3
A. Внутренние сбережения развивающихся стран	5 - 6	4
B. Международная передача ресурсов развивающимся странам	7 - 25	5
1. Сбережения для целей международной передачи и их получение развивающимися странами	7 - 11	5
2. Финансовая структура чистой передачи ресурсов развивающимся странам	12 - 25	6
III. МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ	26 - 34	10
A. Необходимость создания благоприятных условий	26 - 28	10
B. Политика в отношении внутреннего финансового сектора	29 - 34	11

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
IV. РАЗВИТИЕ И ЕГО ФИНАНСИРОВАНИЕ В НОВОМ ТЫСЯЧЕЛЕТИИ 12	35 - 42	

Таблицы

1. Капиталовложения и сбережения в развитых и развивающихся странах, 1980-1995 годы	4
2. Официальная помощь в целях развития, предоставляемая странами - членами Комитета содействия развитию, 1980-1996 годы	9

/ ...

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад был подготовлен во исполнение резолюции 50/93 Генеральной Ассамблеи от 20 декабря 1995 года, в которой Ассамблея постановила рассмотреть на своей пятьдесят второй сессии вопрос о созыве международной конференции по финансированию развития и просила Генерального секретаря подготовить доклад об основных областях.

2. В период после принятия резолюции 50/93 произошел целый ряд событий, связанных с рассматриваемым вопросом. В пункте 88 приложения I к резолюции 50/227 Генеральной Ассамблеи от 24 мая 1996 года о дальнейших мерах по перестройке и активизации деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях Генеральная Ассамблея указала, что Экономический и Социальный Совет должен на периодической основе планировать проведение специального заседания высокого уровня на период, приуроченный к проведению полугодовых совещаний бреттон-вудских учреждений. Впоследствии при принятии Повестки дня для развития Ассамблея отметила, что следует должным образом рассмотреть механизмы проведения межправительственного диалога по вопросу о финансировании развития (пункт 287 приложения к резолюции 51/240 Ассамблеи). В пункте 41 доклада Генерального секретаря, озаглавленного "Обновление Организации Объединенных Наций: программа реформы" (A/51/950), было предложено проводить обсуждения на этапе заседаний высокого уровня продолжительностью в одну неделю и посвятить первую такую сессию международному финансированию в целях развития.

3. Основное внимание в настоящем докладе уделяется источникам финансирования развития и частным и официальным механизмам, преобразующим финансы в инвестиции. Однако, поскольку рассматриваемая тема носит широкий характер и поскольку существуют более общие процедурные соображения, материалы, дополняющие те, которые упомянуты выше, содержатся в целом ряде других докладов, подготовленных к нынешней сессии Ассамблеи, а именно в докладах Генерального секретаря о глобальной финансовой интеграции (A/52/406) и о положении развивающихся стран в области задолженности на середину 1997 года (A/52/290). В свою очередь Экономический и Социальный Совет принял по итогам последнего этапа своих заседаний высокого уровня согласованные выводы, некоторые из которых также касаются финансирования развития¹.

II. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ

4. Вопрос о том, достаточно ли мировых сбережений для удовлетворения растущих финансовых потребностей развитых и развивающихся стран и стран с переходной экономикой, волнует международное сообщество не один год. Споры идут вокруг проблемы уменьшения мировых сбережений, которое может быть обусловлено сочетанием дефицита в государственном секторе промышленно развитых стран с постоянно расширяющимся инвестиционным спросом в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Высказываются опасения относительно того, что нехватка сбережений может спровоцировать повышение мировых реальных процентных ставок и что это, среди прочего, может ослабить общую экономическую активность и дестимулировать необходимые инвестиции. Что касается перспективы развития, то данную проблему можно рассматривать с точки зрения сбережений внутри страны и возможного получения финансовых ресурсов из-за рубежа.

A. Внутренние сбережения развивающихся стран

5. Для финансирования своих капиталовложений развивающиеся - равно как и все другие - страны используют преимущественно свои внутренние сбережения (см. таблицу 1). В 90-е годы благодаря чистому притоку ресурсов из-за рубежа им удалось в целом инвестировать больший объем средств, чем это позволяли их собственные сбережения. Однако такая чистая передача в конечном итоге составляла в среднем менее 1 процента их валового внутреннего продукта (ВВП). Наибольшие средние нормы инвестирования среди всех развивающихся стран зафиксированы в странах Восточной и Южной Азии, которые имеют также самые высокие средние нормы накопления. Чистый приток ресурсов в этот регион составил менее 1,5 процента ВВП. В Китае, стране с самой высокой нормой инвестирования, объем внутренних сбережений превысил объем инвестиций. После чистого оттока ресурсов в 80-е годы в 90-е годы в Латинской Америке наблюдался чистый приток ресурсов, хотя и небольшой. Африка нуждалась в значительном чистом притоке ресурсов (в сравнении с ее ВВП) ввиду снижения норм внутреннего накопления в течение длительного периода падения уровня доходов на душу населения, остановить которое удалось лишь недавно².

Таблица 1. Капиталовложения и сбережения в развитых и развивающихся странах, 1980-1995 годы
(в процентах от ВВП)

	Валовые внутренние капиталовложения				Валовые внутренние сбережения			
	1980 г од	1985 г од	1990 год	1995 год	1980 год	1985 год	1990 год	1995 год
Развивающиеся страны	25,9	23,3	25,2	27,3	29,0	23,9	25,9	26,7
Латинская Америка	24,8	19,1	19,8	19,7	23,6	23,8	22,1	19,5
Африка	25,1	20,7	22,6	21,8	30,0	20,8	19,3	16,7
Западная Азия	23,7	20,7	23,1	22,0	40,9	19,5	24,3	24,2
Восточная и Южная Азия ^a	26,1	24,1	29,3	31,9	23,8	24,2	28,9	30,4
Китай	35,2	37,8	34,7	40,5	34,9	33,7	37,5	42,0
Развитые страны	23,4	21,4	22,2	21,2	23,7	21,8	22,3	21,9

Источник: "Обзор мирового экономического и социального положения, 1997 год (E/1997/50), таблицы A.5 и A.11.

^a Исключая Китай.

6. Высокие нормы накопления в ряде развивающихся стран указывают на то, что объем сбережений может быть увеличен и в странах с низкими нормами накопления. Сложность заключается в том, как этого добиться. Во-первых, важным фактором повышения норм накопления являются устойчивые и высокие темпы роста доходов. Поэтому политика, направленная на активизацию такого роста в большем числе развивающихся стран позволила бы

создать потенциал для придания мощного импульса циклу роста доходов, генерирующих большие сбережения для будущего роста. Во-вторых, к увеличению внутренних сбережений, как правило, ведет уменьшение бюджетного дефицита, а именно сокращение объема расходуемых государством сбережений³. Третьим фактором является либерализация и реформирование финансового сектора, хотя такая политика, как было установлено, оказывает различное воздействие на нормы накопления в странах с неодинаковыми уровнями доходов. Воздействие на накопление в странах с низким уровнем доходов, в частности, представляется незначительным главным образом в силу того, что, несмотря на рост процентных ставок, лица с низким уровнем доходов не склонны сокращать потребление и повышать норму своих сбережений⁴. В результате снижения рождаемости прогнозируется существенное уменьшение доли населения в возрасте младше 15 лет и старше 65 лет⁵, что, как можно ожидать, приведет к увеличению норм накопления. Однако во многих африканских странах позитивное воздействие таких демографических изменений пока будет весьма ограниченным, поскольку снижение рождаемости сравнительно невелико и эта тенденция наметилась лишь недавно.

B. Международная передача ресурсов развивающимся странам

1. Сбережения для целей международной передачи и их получение развивающимися странами

7. Развитые страны в целом, как правило, сберегают больший объем ресурсов, чем они инвестируют внутри страны, и вывозят излишки за рубеж в форме государственных и частных капиталовложений, займов и субсидий. В 1993–1995 годах чистая передача в среднем составляла почти 0,7 процента их совокупного ВВП, причем большая часть этой суммы поглощалась развивающимися странами⁶. Одни развитые страны, и в первую очередь Соединенные Штаты Америки, поглощают значительный чистый объем ресурсов, передаваемых другими странами, в то время как другие, и в первую очередь Япония, Германия и ряд других стран Западной Европы, являются крупными чистыми экспортёрами ресурсов⁷. Однако в силу того, что в последние годы экспортируемые суммы превышали поглощаемые суммы, в целом наблюдался совокупный отток ресурсов.

8. То, какой объем своих сбережений развитый мир будет продолжать экспортствовать в целях дополнения внутренних сбережений развивающихся стран, зависит в первую очередь от будущего роста сбережений и капиталовложений в промышленных странах. В первой половине 90-х годов норма валового внутреннего накопления в промышленных странах в среднем составляла более 21,5 процента, что сопоставимо с нормой в середине 80-х годов. Несмотря на снижение нормы накопления в период спада в начале 90-х годов, с 1994 года она начала расти. Наибольший скачок был отмечен в государственном секторе, поскольку при замедлении темпов экономического роста увеличивался дефицит государственного бюджета. Однако экономический подъем в ряде стран в сочетании с политикой сокращения дефицита в целом позволил уменьшить бюджетный дефицит, и к 1994 году правительства развитых стран как группы вновь стали источником сбережений (т.е. текущие поступления превысили текущие расходы). Частные сбережения, в целом отражающие цикличность экономического развития, также перестали сокращаться в 1992 году и ежегодно возрастили в период с 1992 года по 1994 год.

9. Быстрое увеличение государственных расходов, обусловившее рост бюджетного дефицита, лишь отчасти было связано с цикличностью экономического развития. Сказывалось также действие более долгосрочных тенденций, которым, по общему мнению, следовало положить конец. Именно поэтому во многих странах были разработаны программы обеспечения большей сбалансированности бюджета, и в ближайшие годы, по крайней мере в долгосрочной перспективе, ожидается дальнейшее сокращение дефицита.

10. Несмотря на усилия по обеспечению большей сбалансированности бюджетов, быстрое старение населения развитых стран усугубит бюджетные проблемы для государственного сектора этих стран в долгосрочной перспективе. Ввиду увеличения доли населения пенсионного возраста в настоящее время ожидается резкое увеличение государственных расходов по таким статьям, как пенсионное обеспечение и здравоохранение. Кроме того, рост доли лиц преклонного возраста, которые в меньшей степени склонны к сбережению средств, может привести к снижению общих норм накопления в частном секторе. Действительно, нынешние сбережения лиц, которые достигнут пенсионного возраста в следующем столетии, отчасти являются прямой причиной наблюдаемого роста портфельных инвестиций на формирующихся рынках. Нынешние демографические тенденции указывают на то, что последствия старения населения как для государственных бюджетов, так и для норм накопления в частном секторе сегодня почти никак не проявляются, но они могут приобрести серьезный характер в 2010 году и в последующий период⁸.

11. В краткосрочном и среднесрочном плане развитые страны, по-видимому, будут располагать финансовыми ресурсами для их передачи развивающимся странам примерно по нынешним реальным процентным ставкам. Однако ко второму десятилетию следующего столетия, когда потенциал развитых стран в области чистой передачи ресурсов начнет существенно ослабевать, круг развивающихся стран, являющихся чистым источником международных сбережений, может расширяться. Поэтому трудно прогнозировать конечную ситуацию в долгосрочном плане. Гораздо важнее сделать так, чтобы как можно больше число развивающихся стран стали привлекательным местом для вложения международных сбережений, что позволило бы им активизировать экономический рост сегодня и, тем самым, увеличить объем глобальных сбережений завтра.

2. Финансовая структура чистой передачи ресурсов развивающимся странам

12. В 1996 году чистая передача ресурсов развивающимся странам – чистым должникам (т.е. чистый приток за вычетом уплаченных процентов и дивидендов и чистого оттока внутренних финансовых ресурсов) составила 87 млрд. долл. США⁹. Общий чистый объем переданных ресурсов в 1996 году был аналогичен объему таких ресурсов в предыдущие годы этого десятилетия. Из общего чистого объема переданных ресурсов 35 млрд. долл. США были использованы для финансирования импорта товаров и услуг, а остальная часть пошла на пополнение официальных резервов. К концу 1996 года совокупные официальные резервы в этих странах достигли 465 млрд. долл. США, что эквивалентно объему средств, требуемых для импорта товаров и услуг и выплаты процентов по иностранным займам и прибылей в течение почти четырех месяцев.

13. В 1996 году была отмечена чистая передача официальных ресурсов из развивающихся стран, поскольку чистый приток официальных займов и субсидий был меньше, чем отток средств в виде процентов и погашения основной суммы долга. Чистый отток официальных ресурсов представлял собой аномальное явление, обусловленное тем, что Мексика досрочно выплатила часть своих чрезвычайных займов, взятых у официальных кредиторов, так как эти займы были рефинансираны за счет частных заемных средств. Однако, даже несмотря на это, чистая передача ресурсов из всех официальных источников, взятых вместе, в пересчете на доллары США в текущих ценах уменьшилась незначительно.

14. Большой объем частных финансовых ресурсов, переданных развивающимся странам в 1996 году, был обусловлен отчасти умеренными процентными ставками в развитых странах и продолжающейся диверсификацией и быстрым ростом институциональных инвестиционных портфелей, несмотря на столь же быстрое увеличение объема прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Основными факторами, стимулировавшими приток таких средств, являлись укрепление

национальной экономической политики и высокие темпы экономического роста в ряде развивающихся стран.

15. Потоки частных финансовых средств в отдельные страны по-прежнему были весьма неодинаковы. В 1996 году три четверти общего объема поступавших средств приходилось на десять стран. Кроме того, чистый объем частных финансовых средств составлял значительно меньшую долю от валового национального продукта (ВНП) в странах с низким уровнем доходов (1,5 процента – по классификации Всемирного банка эта группа стран не включает Китай и Индию), чем в странах со средним уровнем доходов (3,2 процента)¹⁰. То, что в число стран, получающих значительные суммы международных частных финансовых средств, не входят развивающиеся страны с самым низким уровнем доходов, по-прежнему вызывает особое беспокойство, поскольку это не позволяет им ослабить свою зависимость от все более ограниченного потока официальных финансовых средств.

16. Положение Африки в этой области нередко контрастирует с положением Азии и Латинской Америки. После того как целый ряд стран с большой задолженностью получил доступ к частным источникам кредитования, в начале нынешнего десятилетия возобновилась чистая передача частных ресурсов странам Латинской Америки и этот источник стал доминировать в их структуре чистого притока финансовых средств. Их положение оставалось прочным даже после временного ухудшения ситуации в связи с финансовым кризисом в Мексике в 1994 году. В 90-е годы в Восточной и Южной Азии в чистом притоке финансовых ресурсов доминировал чистый объем передаваемых частных средств, хотя ПИИ составляли в них значительно большую долю.

17. После более чем десяти лет оттока частных средств в Африке наконец наметилась обратная тенденция. В последние два года наблюдалось некоторое увеличение притока частных финансовых средств, хотя и с весьма низкого уровня. Прогресс в области макроэкономической стабилизации и экономических реформ, финансовая либерализация, создание фондовых бирж и ускорение реализации программ приватизации в ряде африканских стран создали благоприятную среду для притока иностранных средств, хотя в этом регионе инвесторы по-прежнему хотят иметь большие нормы прибыли, чем в других развивающихся регионах. Такие частные средства в основном поступают в небольшое число стран (главным образом в Алжир, Кот-д'Ивуар, Египет, Гану, Марокко, Нигерию, Южную Африку и Тунис). Наиболее высокими темпами растут потоки таких финансовых ресурсов, как портфельные инвестиции и кредиты коммерческих банков, хотя кредиты в наибольшей степени характерны для Южной Африки. Прямые иностранные инвестиции все еще составляют примерно лишь пятую часть чистого объема получаемых частных ресурсов и в значительной степени ориентированы на энергетический и горнодобывающий сектора. Однако с ускорением темпов приватизации в ряде стран ожидается дальнейшее увеличение как портфельных, так и прямых инвестиций.

18. В целом, увеличившись почти в четыре раза в 90-е годы, ПИИ стали крупнейшим компонентом потока частных финансовых ресурсов в развивающиеся страны. Это важно потому, что помимо источника финансирования ПИИ могут служить средством передачи технологий и обеспечения доступа к международным экспортным рынкам. Быстрый рост ПИИ отражает, с одной стороны, растущую глобализацию производства через транснациональные корпорации и, с другой – процесс экономических реформ во все большем числе развивающихся стран, особенно в том, что касается регулирования иностранных инвестиций и торговли и приватизации государственных предприятий.

19. Для тех стран, которые пока не имеют достаточного доступа к рынку частных заемных средств, официальная помощь развитию остается одним из главных источников внешнего финансирования, поскольку такие ресурсы позволяют развивающимся странам в более широком

плане осуществлять капиталовложения в области, которые не охвачены проектами, обеспеченными банковским финансированием (например, программы борьбы с нищетой). Однако большая часть средств, выделяемых в рамках обычных операций многосторонних банков развития, представляет собой средства, которые изначально являлись частными. Базовый механизм Всемирного банка и региональных банков развития заключается в том, что они продают свои собственные облигации частным инвесторам, а поступления перекредитовывают развивающимся странам под несколько больший процент. Поскольку облигации этих учреждений обеспечиваются правительствами государств, являющихся их учредителями, они считаются весьма надежными. Большинство заемщиков не могут собрать сопоставимые объемы средств для долгосрочного финансирования под свою собственную гарантию. Многосторонние банки развития помогают также мобилизовывать частные средства на цели инвестирования в совместно финансируемые проекты развития. Прямое многостороннее участие обеспечивает – имплицитно и иногда эксплицитно – гарантию от рисков. Отдельным механизмом для привлечения частных ресурсов является страхование многосторонних капиталовложений прямых инвесторов в развивающихся странах от некоммерческих рисков. Именно так поступает Всемирный банк, используя при этом свое Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МАИГ)¹¹.

20. Все вышеупомянутые международные механизмы касаются передачи средств практически на коммерческих условиях. Другие же представляют собой весьма льготные займы или субсидии, которые выделяются, прямо или косвенно, из бюджетов стран-доноров. Большинство стран, получающих средства в виде займов или субсидий, находятся на сравнительно раннем этапе развития и способны лишь на то, чтобы поглощать финансовые ресурсы, предоставляемые на льготных условиях. Тем не менее с окончанием холодной войны и выдвижением в странах-донорах в качестве приоритетной задачи сокращения бюджетного дефицита некоторые из этих стран пересмотрели свои обязательства в области официальной помощи в целях развития (ОПР). Кроме того, с 1990 года значительные средства, предназначавшиеся ранее для финансирования регулярных программ в области развития, стали расходоваться на цели оказания чрезвычайной и гуманитарной помощи¹².

21. В 1996 году ОПР стран – членов Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) составила 55,1 млрд. долл. США, что почти на 4 млрд. долл. США меньше, чем в 1995 году. Это означает, что в реальном выражении объем ОПР сократился на 4 процента по сравнению с 1995 годом и это после того, как ее объем в указанном году уже уменьшился на 9 процентов (см. таблицу 2). Помощь из других источников невелика, но ее поток из некоторых новых развивающихся стран-доноров растет; в 1995 году на долю такой помощи приходилось лишь около 1,5 процента всего объема помощи, предоставляемой КСР¹³. В 1996 году доля ОПР в совокупном ВНП стран – членов КСР также упала до рекордно низкого уровня, составив лишь 0,25 процента. В 1996 году – как и в предыдущие годы – четыре страны (Дания, Нидерланды, Норвегия и Швеция) превысили установленный Организацией Объединенных Наций в отношении помощи целевой показатель в 0,7 процента ВНП. В 90-е годы передача ресурсов ОПР некоторыми донорами сокращалась (характерным примером этого служат Соединенные Штаты), однако в 1996 году наибольший спад был отнесен у крупнейшего донора, Японии, ОПР которой в реальном выражении сократилась на 25 процентов. Хотя это сокращение было обусловлено преимущественно временными факторами, исходя из уже утвержденного правительством этой страны бюджета можно ожидать сокращений и в более отдаленной перспективе.

Таблица 2. Официальная помощь в целях развития, предоставляемая странами – членами Комитета содействия развитию, 1980–1996 годы^a

	ОПР/ВНП (в процентах)			Объем ОПР (годовые изменения в процентах)			Объем ОПР (в млн. долл. США)
	1980-1984 годы (в среднем)	1985-1989 годы (в среднем)	1996 год	1990 ^b -1995 годы	1995 год ^c	1996 год ^c	
Австралия	0,48	0,42	0,29	2,5	5,2	-15,1	1 093
Австрия	0,29	0,23	0,28	9,3	1,2	-14,0	640
Бельгия	0,56	0,46	0,35	-3,9	23,1	-6,4	937
Канада	0,45	0,47	0,31	-0,6	-9,2	-15,4	1 782
Дания	0,76	0,89	1,04	3,3	-2,6	10,5	1 773
Финляндия	0,29	0,54	0,34	-14,5	8,1	9,3	409
Франция	0,53	0,59	0,48	0,8	-12,2	-11,3	7 430
Германия	0,46	0,41	0,32	-0,9	-4,5	3,8	7 515
Ирландия	0,20	0,21	0,30	17,4	29,7	14,5	177
Италия	0,20	0,37	0,20	-9,7	-42,6	33,9	2 397
Япония	0,31	0,31	0,20	0,2	1,2	-24,7	9 437
Люксембург	0,20	0,18	0,41	14,4	-5,9	21,6	77
Нидерланды	1,01	0,97	0,83	-0,8	10,8	6,2	3 303
Новая Зеландия	0,28	0,26	0,21	2,7	-1,2	-7,3	122
Норвегия	0,97	1,09	0,85	1,1	-4,4	3,1	1 311
Португалия	0,03	0,16	0,21	8,3	-25,0	-15,6	221
Испания	0,09	0,10	0,22	10,1	-8,2	-8,6	1 258
Швеция	0,85	0,89	0,82	-1,8	-16,8	7,6	1 968
Швейцария	0,27	0,31	0,34	3,0	-5,9	-1,6	1 021
Соединенное Королевство	0,37	0,31	0,27	1,8	-6,5	-0,8	3 185
Соединенные Штаты	0,24	0,20	0,12	-4,4	-27,6	20,6	9 058
Всего	0,34	0,33	0,25	-0,9	-9,4	-4,2	55 114

Источник: Комитет содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития.

^a Данные за 1996 год носят предварительный характер.

^b По обменному курсу и в ценах 1994 года.

^c В ценах и по обменному курсу предыдущего года.

22. Это имеет угрожающие последствия для наименее развитых стран, внешнее финансирование которых по-прежнему сильно зависит от ОПР. ОПР стран – членов КСР, предоставляемая наименее развитым странам, оставалась неизменной в первой половине 90-х годов, а затем заметно сократилась в реальном выражении, особенно в 1995 году¹⁴. Объем ОПР предоставляемой наименее развитым странам, как доля совокупного ВНП стран-доноров постепенно уменьшался с 0,09 процента в 1992 году до 0,06 процента в 1995 году, что значительно ниже установленного Организацией Объединенных Наций целевого показателя для помощи этим странам в размере 0,20 процента ВНП стран-доноров.

23. Сокращение бюджетов помощи создало особые трудности для многосторонних учреждений. Если в одних случаях взносы в бюджет учреждений, таких, как Программа развития Организации Объединенных Наций, являются добровольными, то в других доноры соглашаются на фиксированную долю покрытия соответствующих расходов. Когда крупный донор уменьшает свои взносы в бюджет того или иного учреждения, возникают проблемы, но когда такое сокращение ограничивает финансирование учреждения другими донорами, проблемы приобретают серьезный характер. Поэтому для предотвращения осложнения ситуации с пополнением ресурсов некоторых учрежденийрабатываются новые подходы к финансированию.

24. Один из новых подходов был применен в рамках четвертого пополнения Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР) в ноябре 1996 года. Ранее в МФСР действовала жесткая система, в соответствии с которой члены Фонда подразделялись на три категории (страны –

члены ОСР, страны – члены Организации стран – экспортёров нефти и прочие развивающиеся страны). Она была преобразована в более гибкую структуру, в которой членам МФСР предоставляются два вида голосов, а именно равные членские голоса и голоса, определяемые размером их взносов.

25. В многосторонних банках развития, которые осуществляют как программы кредитования на коммерческих условиях, так и программы льготного кредитования, часть прибылей от деятельности, связанной с кредитованием на коммерческих условиях, в настоящее время направляется на цели льготного кредитования. Такая операция была проделана, например, в 1996 году в рамках одиннадцатого пополнения ресурсов Международной ассоциации развития (МАР), а также в 1997 году в рамках седьмого пополнения Азиатского фонда развития при Азиатском банке развития (в последнем случае было также предусмотрено увеличение взносов некоторыми развивающимися странами Азии). Однако одним из следствий использования прибылей в рамках механизмов льготного финансирования является то, что это не позволяет банкам делиться своими прибылями с коммерческими заемщиками в форме снижения издержек и тарифов. Разумеется, возможности применения такого механизма ограничены.

III. МОБИЛИЗАЦИЯ ФИНАНСОВЫХ РЕСУРСОВ

А. Необходимость создания благоприятных условий

26. Наиболее эффективным способом привлечения международных сбережений для развивающихся стран является проведение политики, направленной на укрепление своих внутренних механизмов капитaloобразования и, тем самым, увеличение своих собственных сбережений. В целом это вопросы, входящие в сферу национальной политики. Однако многие из мер, необходимых для создания таких благоприятных условий, выходят за рамки контроля со стороны отдельных развивающихся стран и требуют международных усилий в области политики¹⁵.

27. Национальная политика, требуемая для достижения этой цели, должна быть направлена, в частности, на создание стабильной макроэкономики и поддержание ее стабильности, включая приемлемые уровни внутренней и внешней задолженности. Что касается стран, прошлый опыт которых имел следствием накопление чрезмерного внешнего долга, то для сокращения их задолженности до приемлемого уровня национальной политики самой по себе, как правило, недостаточно и для облегчения долгового бремени им требуется международная помощь¹⁶.

28. Кроме того, для привлечения долгосрочных капиталовложений необходима надлежащая материальная и социальная инфраструктура, а для финансирования создания такой инфраструктуры – и иногда содействия ее разработке – часто также требуется международная помощь. Политика должна быть также направлена на обеспечение того, чтобы производимые капиталовложения отвечали национальным и международным задачам экономического и социального развития, которые, как правило, закреплены в планах и программах социального и экономического развития.

В. Политика в отношении внутреннего финансового сектора

29. Финансовый сектор связывает тех, кто нуждается в финансовых ресурсах, и тех, кто имеет их излишек. Поэтому он играет важную роль в мобилизации финансовых ресурсов на цели развития. Жизненно важное значение для финансирования продуктивных капиталовложений имеет прочная финансовая система, в рамках которой функционирует надежная банковская система и разрабатываются механизмы для удовлетворения потребностей в долгосрочном финансировании.

30. Однако большая часть ресурсов финансового сектора используется для удовлетворения краткосрочных потребностей, таких, как оборотный капитал, внешняя торговля и т.д. Основными финансовыми посредниками в осуществлении таких операций выступают коммерческие банки, хотя для крупных заемщиков, даже в развивающихся странах, все большее значение приобретают финансовые рынки¹⁷. Долгосрочное финансирование обеспечивается как финансовыми учреждениями, так и через рынки, причем во все большей степени через рынки ценных бумаг в развивающихся странах. В большинстве стран государство и/или принадлежащие ему финансовые учреждения предоставляют средства для долгосрочного финансирования и в той или иной степени вмешиваются в функционирование частного финансового сектора. Однако с 80-х годов в отношении этого сектора в целом проводится политика уменьшения роли государства¹⁸.

31. Развивающиеся страны переставали контролировать учетные ставки, сокращали объем кредитования правительств, разрабатывали новые инструменты финансирования долгосрочных инвестиций и пытались создать более эффективную структуру регулирования и надзора. Финансовая либерализация в сочетании с дерегулированием международных финансовых операций в ряде стран привела также к повышению степени интеграции в глобальный финансовый рынок. Конечным результатом этого являлось, с одной стороны, улучшение распределения финансовых ресурсов, а с другой – сильное спекулятивное давление на пока еще хрупкие финансовые системы, которое нередко порождало финансовые кризисы.

32. Одним из серьезных факторов, подрывающих положение финансового сектора, стало слабое регулирование деятельности в банковской сфере и надзор за ней особенно в отношении несовершенной практики кредитования. В некоторых странах либерализация внешних финансовых потоков сочеталась с применением высоких местных процентных ставок. Такие ставки привлекали большие объемы спекулятивного капитала, который финансовые учреждения вкладывали в сомнительные инвестиции, подвергая тем самым повышенным рискам портфели выданных ими займов. В нескольких случаях полученные ликвидные средства вкладывались в непродуктивные и спекулятивные предприятия, что влекло за собой увеличение объема просроченных кредитов и повышение риска банкротства. Иногда в результате неожиданного оттока средств за рубеж финансовая система начинала давать сбои и возникали кризисы, которые создавали серьезную проблему нехватки ликвидности, если банковская система имела низкие или неудовлетворительно контролируемые нормы резервного покрытия.

33. Вследствие нескольких случаев возникновения внутренних финансовых кризисов в развивающихся странах в последние годы и с учетом все большего желания интегрировать эти страны в международную финансовую систему международные группы финансовых регулирующих учреждений предпринимают попытки разработать согласованные стандарты в области надзора за функционированием финансового сектора, включая комплекс основополагающих принципов эффективного банковского надзора и стратегию обеспечения финансовой стабильности в странах с формирующейся рыночной экономикой¹⁹.

34. Даже если официальный финансовый сектор является развитым и крепким, он далеко не всегда обслуживает всю экономику в целом надлежащим образом. В частности, обойденные его вниманием мелкие заемщики могут быть вынуждены прибегать к помощи неофициального финансового сектора, который продолжает играть определенную роль в области финансового посредничества в большинстве развивающихся стран. "Заемодавцы", прославившиеся в истории тем, что обращали сложное положение своих клиентов себе на пользу, несут небольшие операционные расходы в связи с предоставлением кредитов мелким производителям (ремесленникам, одиночным торговцам и мелким фермерам), которые обычно не имеют никакого обеспечения и нуждаются в весьма скромных суммах. Однако международное сообщество проявляет повышенное внимание к внедрению новаторских организационных структур в области

микрофинансирования. Так, все более широко признается то, что кредитование небольших групп заемщиков в рамках одной общины – это эффективный механизм передачи финансовых ресурсов наиболее бедным слоям общества для целей организации производства²⁰.

IV. РАЗВИТИЕ И ЕГО ФИНАНСИРОВАНИЕ В НОВОМ ТЫСЯЧЕЛЕТИИ

35. Продолжавшаяся в 90-е годы эволюция понимания природы развития наконец достигла той точки, когда то там, то здесь стал упоминаться "новый глобальный консенсус в отношении развития". Такой новый "консенсус" опирается как на опыт прошлых десятилетий в области развития, так и на итоги обсуждения проблем развития, в том числе в рамках серии глобальных конференций Организации Объединенных Наций, проведенных в первой половине десятилетия. Он нашел свое отражение в ряде программных заявлений отдельных стран и всего международного сообщества в целом, совсем недавним и наиболее ярким примером которых служит Повестка дня для развития, принятая Генеральной Ассамблеей 20 июня 1997 года (резолюция 51/240, приложение).

36. В свою очередь Комитет содействия развитию (КСР) ОЭСР в 1996 году выступил с новым заявлением о задачах, определяющих будущее развитие ОПР, предоставляемой его странами-членами²¹. В этом программном документе КСР добавил к своим традиционным целевым показателям в отношении потоков помощи целевые показатели, характеризующие желаемый результат. Новые задачи ориентированы на борьбу с нищетой в развивающихся странах и определяют целевые показатели в социальной и экологической областях, которых надлежит достичь к 2005 и 2015 годам и которые были установлены исходя прежде всего из результатов международных конференций, проведенных под эгидой Организации Объединенных Наций в 90-х годах.

37. Одновременно – и отчасти и в связи – с появлением этих новых течений в теории и практике развития происходили еще более глубокие изменения в масштабах и характере мировых финансовых потоков. Наиболее радикальное изменение представляло собой взрывоподобный рост трансграничного оборота частного капитала, и в частности расширение участия ряда развивающихся стран в таком обороте. Повышение роли рыночных сил в процессе развития и последующая либерализация и дерегулирование рынков во многих развивающихся странах стимулировали резкое увеличение прямых иностранных инвестиций и притока другого частного капитала в целый ряд развивающихся стран.

38. В то же время вышеупомянутому сокращению объема ОПР способствовали "усталость от помощи" и нехватка бюджетных средств в развитых странах, обусловленные растущими сомнениями относительно эффективности государства как инструмента развития. Как следствие, структура потоков финансовой помощи на цели развития, в которой ранее преобладал государственный сектор, изменилась в пользу частного сектора. Кроме того, в рамках самой официальной помощи в последние годы наблюдалось увеличение доли ресурсов, выделяемых на удовлетворение насущных гуманитарных потребностей, в ущерб ассигнованиям под более долгосрочные цели развития.

39. Совокупная чистая передача ресурсов всем развивающимся странам в последнее десятилетие резко увеличилась. Однако наряду с этим изменились также характер потоков таких ресурсов, их распределение, структура и условия, на которых они предоставлялись, в связи с чем возникает вопрос, соответствует ли новая организация потоков новому консенсусу международного сообщества в отношении развития и нуждам развивающихся стран. Одним из общепризнанных недостатков роста объема передаваемых частных средств является то, что он ограничивается узким – хотя и

медленно расширяющимся – кругом стран. В одних странах увеличение притока частных ресурсов компенсировало сокращение ОПР, исчисленной на финансовой основе; в других же – этого не происходило и уменьшение чистого притока финансовых ресурсов становилось препятствием на пути развития.

40. Даже несмотря на сохранение или увеличение передачи средств, исчисленной на финансовой основе, изменение структуры совокупного потока в развивающиеся страны, по всей вероятности, будет иметь последствия для развития. В силу различных недостатков, относимых на счет деятельности государственного сектора, уменьшение доли государственного и увеличение доли частного финансирования во многих отношениях, по-видимому, будет благотворным. Однако частные инвесторы отнюдь не обязательно считают для себя привлекательным финансировать все виды деятельности, являющиеся приоритетными с точки зрения развития, в том числе многие из тех, которые необходимы для создания благоприятных условий для привлечения частного капитала. Это касается, например, либо расходов, имеющих длительные периоды окупаемости (таких, как расходы на материальную инфраструктуру), либо расходов, польза от которых практически не поддается количественной оценке (таких, как расходы на здравоохранение), либо и тех, и других вместе (образование). Частный капитал должен играть определенную роль во всех указанных областях, однако до настоящего времени значительная часть прироста потока частных средств в развивающиеся страны приходилась на портфельные инвестиции и краткосрочный капитал. Такие потоки необязательно отвечают приоритетам в области развития и в силу своей изменчивости могут оказывать дестабилизирующее воздействие. В связи с этим сохраняется потребность в значительном объеме ОПР, особенно в бедных странах.

41. Недавно крупные доноры подтвердили значение, которое они придают оказанию помощи наиболее бедным странам²². Тем не менее нынешний объем льготных ресурсов, предоставляемых этим странам, меньше того, который, по общему признанию, желателен. Например, совокупный поток средств в наименее развитые страны из стран-доноров как группы всегда был меньше целевого показателя в 0,2 процента их ВНП. Поэтому сравнительно недавно международное сообщество пришло к соглашению относительно путей и средств решения давно существующих проблем внешней задолженности беднейших стран, однако пока не удалось собрать весь объем ресурсов, необходимых, по оценкам, для реализации инициативы по урегулированию задолженности бедных стран – крупных должников. К тому же объем ресурсов, мобилизованных в последние годы в рамках нескольких раундов пополнения бюджета МАР, оказался меньше, чем предполагалось.

42. Генеральная Ассамблея, возможно, пожелает рассмотреть пути преодоления этих и других несоответствий между мнением международного сообщества относительно нужд и приоритетов в области развития и нынешней структурой глобальных потоков ресурсов.

Примечания

¹ A/52/3; будет опубликовано в качестве Официальных отчетов Генеральной Ассамблеи, пятьдесят вторая сессия, Дополнение № 3 (A/52/3/Rev.1), глава II.

² См. "Обзор мирового экономического и социального положения, 1997 год" (E/1997/50), главы I и II.

³ Важная оговорка: если дефицит сокращается ценой уменьшения или стагнации совокупных доходов, уменьшается объем частных сбережений и чистое воздействие сокращения бюджета на общие внутренние сбережения будет меньше, чем это было бы в результате применения иных мер

(анализ практики бюджетной реформы см. в "Обзоре мирового экономического и социального положения, 1997 год"..., часть вторая).

⁴ См., например, Masao Ogaki, Jonathan Ostry and Carmen Reinhart, "Saving behaviour in low- and middle-income developing countries", IMF Working Paper 95/3, January 1995.

⁵ Согласно демографическим прогнозам Организации Объединенных Наций, доля такого населения в развивающихся странах снизится с 39,1 процента в 1995 году до 37,8 процента в 2000 году и 36,1 процента в 2005 году (см. World Population Prospects: The 1996 Revision, annex II (готовится к печати)).

⁶ Речь идет о совокупных потоках, а не об ОПР, объем которой значительно меньше, что обсуждается ниже; кроме того, в настоящем разделе данные представлены на основе национальных счетов, а не на основе платежных балансов.

⁷ См. "Обзор мирового экономического и социального положения, 1997 год"..., таблицы A.5 (на основе национальных счетов) и A.26 (на основе платежного баланса).

⁸ См. Organization for Economic Cooperation and Development, Global Capital Shortages: Real Threat or Pure Fiction (Paris, OECD, 1996).

⁹ Приводимые в настоящем разделе данные взяты - если не указано иное - из "Обзора мирового экономического и социального положения, 1997 год" и соответствуют той классификации стран по группам, которая используется в "Обзоре".

¹⁰ См. World Bank, Global Development Finance, 1997, vol. 1 (Washington, D.C., 1997), p. 6. Всемирный банк определяет страны с низким уровнем доходов как страны, в которых в 1995 году ВНП на душу населения составлял 765 долл. США и менее, а страны со средним уровнем доходов как страны, в которых ВНП на душу населения составлял 766-9385 долл. США.

¹¹ Национальные органы ряда стран имеют аналогичные структуры; так, например, в Соединенных Штатах действует Корпорация заграничных частных инвестиций.

¹² Расходы на чрезвычайные программы выросли с 2 процентов ОПР в 1990 году до 12 процентов в 1995 году (см. Development Assistance Committee, Development Cooperation, 1996 Report (Paris, OECD, 1996), pp. 97 and 98).

¹³ Рассчитано на основе данных за 1995 год (см. "Обзор мирового экономического и социального положения, 1997 год", таблица A.32).

¹⁴ Анализ последних изменений в области оказания международной помощи этой группе стран см. в Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, Наименее развитые страны, доклад, 1997 год (издание Организации Объединенных Наций, готовится к печати).

¹⁵ См. в этой связи согласованные выводы, сделанные в ходе этапа заседаний высокого уровня на основной сессии 1997 года Экономического и Социального Совета (E/1997/L.56).

¹⁶ См. доклад Генерального секретаря о положении развивающихся стран в области задолженности на середину 1997 года (A/52/290).

¹⁷ Примерами такого финансирования в самых разных странах являются государственные краткосрочные и среднесрочные облигации; ценные бумаги, выпускаемые крупными корпорациями, обращаются преимущественно на рынках развитых стран и – как и государственные ценные бумаги – могут продаваться на международных рынках.

¹⁸ См., например, Maxwell Fry, "In favour of financial liberalization", The Economic Journal, No. 107, May 1997, pp. 754-770.

¹⁹ См. доклад Генерального секретаря, озаглавленный "Глобальная финансовая интеграция: обновленная информация" (A/52/406), раздел IV.

²⁰ См. Microcredit Summit Declaration and Plan of Action, Washington, D.C., 2-4 February 1997 (published in World Bank News, 6 February 1997, pp. 1-2).

²¹ См. Development Assistance Committee, Shaping the 21st century: the contribution of development cooperation (Paris, OECD, May 1996).

²² См., например, Final Communiqué of the Denver Summit of Eight, Denver, 22 June 1997, para. 59.

/...