



Генеральная Ассамблея

Distr.: General
18 December 2000
Russian
Original: English

**Подготовительный комитет международного
межправительственного мероприятия высокого
уровня по финансированию развития
Вторая основная сессия
12–23 февраля 2001 года**

**Доклад Генерального секретаря Подготовительному
комитету международного межправительственного
мероприятия высокого уровня по финансированию
развития***

Содержание

<i>Глава</i>	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
Введение	1–18	3
I. Мобилизация национальных финансовых ресурсов на цели развития	19–45	8
II. Мобилизация международных ресурсов на цели развития: прямые иностранные инвестиции и другие частные ресурсы	46–66	22
III. Торговля	67–81	33
IV. Расширение международного финансового сотрудничества в целях развития, в частности по линии официальной помощи в целях развития	82–113	40
V. Задолженность	114–126	54

* Настоящий доклад был подготовлен с использованием материалов и при широком содействии со стороны многих отдельных лиц и учреждений — как представляющих, так и не представляющих систему Организации Объединенных Наций, — которым выражается глубокая признательность за их неоценимый вклад. В частности, особые усилия были приложены для обеспечения учета идей, мнений и взглядов не только департаментов и подразделений самой Организации Объединенных Наций, но и секретариатов и сотрудников тех трех «основных институциональных заинтересованных сторон», деятельность которых, как было особо отмечено Генеральной Ассамблеей и Подготовительным комитетом, имеет самое непосредственное отношение к инициативе по финансированию развития, т.е. Всемирного банка, Международного валютного фонда и Всемирной торговой организации. Вместе с тем ответственность за рекомендации и другие положения доклада несет исключительно Секретариат Организации Объединенных Наций.

VI. Решение системных вопросов: повышение согласованности и последовательности функционирования международной валютной, финансовой и торговой систем в интересах развития	127–177	60
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------	----

Введение

1. На заре нового века перед Организацией Объединенных Наций не может стоять более неотложной задачи, чем определенная на Саммите тысячелетия задача избавления более миллиарда мужчин, женщин и детей от «унижающей человеческое достоинство крайней нищеты». На Саммите правительства также выразили единое мнение о том, что для реализации преимуществ глобализации, т.е. ускоренного и более поступательного роста, более высокого уровня жизни и занятости и значительной отдачи от технического прогресса для человека, требуются скоординированные действия как на национальном, так и на международном уровнях и в этой связи нельзя полагаться на действия одних лишь рыночных сил. Более того, глобализацию и сопутствующие ей динамичные рыночные факты необходимо регулировать и использовать таким образом, чтобы они стали объединяющими силами для обеспечения устойчивого, ориентированного на удовлетворение потребностей человека развития. Свою роль в этих усилиях в духе подлинного партнерства призваны сыграть правительства, международные организации, частные субъекты и гражданское общество.

2. Предоставляющая возможность подробного обсуждения в рамках Организации Объединенных Наций вопросов финансирования развития имеет историческое значение. В 90-е годы в финансовой сфере произошли структурные сдвиги, которые оказывают существенное влияние на процесс развития во всем мире. Многие параметры изменились, а старые послышки потеряли свою актуальность. Хотя новая глобальная обстановка приносит выгоды значительному числу стран и создает возможности для ускорения роста и повышения уровня жизни, внимание общественности все более сосредоточивается на негативных последствиях глобализации. Международное сотрудничество в целях развития слишком медленно приспособляется к реалиям нашего изменяющегося мира. Общими целями мирового сообщества являются поддержание экономического роста, распространение сопряженных с глобализацией благ на тех, кто их не получает, при одновременном максимальном расширении открывающихся в связи с глобализацией возможностей, а также облегчение задачи искоренения нищеты. В этой и других областях, таких, как оказание чрезвычайной гуманитарной помощи и обеспечение «общемировых общественных благ», решающее значение имеет наличие финансовых ресурсов для удовлетворения общественных и частных потребностей.

3. Развитие зависит от многих факторов, и на ряде конференций Организации Объединенных Наций были в общих чертах определены комплексы целей и задач, парадигмы секторальной политики и обязательство наращивать потенциал для развития и способствовать передаче технологии и выделению новых и дополнительных финансовых ресурсов для целей развития. Все это представляет собой согласованные программные рамки, которые были также обобщены в Повестке дня для развития, принятой Генеральной Ассамблеей в 1997 году (резолюция 51/240, приложение). Недавно комплекс ключевых целей в области развития и охраны окружающей среды, определенных на этих конференциях Организации Объединенных Наций, был поддержан на самом высоком уровне в ходе Саммита тысячелетия (см. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи). Главным ресурсом для развития

является в значительной мере незадействованный потенциал творчества и способностей населения самих развивающихся стран. Для реализации этого человеческого потенциала требуются инвестиции в образование, инфраструктуру, здравоохранение и другие социальные службы, а также в рыночное производство. Мероприятие высокого уровня по финансированию развития не преследует цель в очередной раз обсудить цели развития и сферу охвата этого понятия, а призвано в первую очередь рассмотреть вопросы, связанные с необходимостью финансовых ресурсов для удовлетворения потребностей в области развития.

4. Главным каналом связи между финансами и развитием является механизм сбережений/инвестиций. Согласно оценкам, в 2000 году в мире было накоплено и инвестировано порядка 7,5 триллиона долл. США. Существенная часть этих ресурсов была получена через посредство внутренних финансовых рынков. Хотя чистый объем передачи ресурсов из стран с избытком капитала в страны-импортеры капитала составил порядка 450 млрд. долл. США (примерно три четверти этой суммы пришлось на долю Соединенных Штатов), валовой объем международных потоков ресурсов значительно превышает указанный показатель. Например, оценочный объем ежедневного оборота на валютных рынках в настоящее время превышает 1,5 триллиона долл. США.

5. В 2000 году доля развивающихся стран в общемировом объеме инвестиций составляла примерно 23 процента, что соответствует 1,7 триллиона долл. США. Хотя небольшая часть этих инвестиций обычно финансируется за счет чистого притока средств из внешних источников (как по линии официальных потоков на льготных условиях, так и по линии частных потоков и потоков на коммерческих условиях), в 2000 году имел место чистый отток финансовых ресурсов из развивающихся стран, что частично объясняется тем, что пострадавшие от кризиса страны продолжали сокращать расходы, а у стран-экспортеров нефти сократились потребности в заемных средствах. Вместе с тем главными тенденциями в этой области в 90-е годы являлись рост удельного веса частных потоков (которые, правда, направлялись в основном в небольшую группу развивающихся стран) и, до недавнего времени, отсутствие роста объема официальной помощи в целях развития. Еще одной важной характерной чертой этого периода являлась подверженность получавших значительные ресурсы по линии частных потоков развивающихся стран и стран с переходной экономикой кризисам доверия и неожиданным радикальным изменениям в направлении потоков ресурсов. Примерами этого служат кризис с мексиканской валютой в 1994/95 году и ряд финансовых кризисов, имевших место в Азии, Латинской Америке и Российской Федерации в 1997 и 1998 годах.

6. Особую обеспокоенность в 90-е годы вызывали тенденции в области официальной помощи в целях развития (ОПР). Эти тенденции сформировались в то время, когда объем официальной помощи в целях развития должен был существенно возрасти вследствие того, что а) на ряде крупных конференций Организации Объединенных Наций были предложены четкие программные основы для сотрудничества в области развития, б) увеличилось число развивающихся стран, в которых были проведены крупные реформы в области экономического и политического управления, и с) в странах-донорах значительно улучшилось состояние государственных бюджетов и ослабло инфляционное давление.

7. Мероприятие высокого уровня по финансированию развития можно рассматривать так же как часть процесса осуществления решений Саммита тысячелетия, на котором руководители стран приняли комплекс важных целей в области развития и обязались приложить все усилия для обеспечения успешного проведения мероприятия по финансированию развития. Главы государств и правительств, заявив о своей приверженности утверждению принципов равенства, солидарности и социальной справедливости, указали, что «главной задачей, стоящей перед нами сегодня, является обеспечение того, чтобы глобализация стала позитивным фактором для всех народов мира», и признали, «что развивающиеся страны и страны с переходной экономикой сталкиваются с особыми трудностями в плане принятия мер в связи с решением этой главной задачи. Именно поэтому глобализация может обрести полностью всеохватывающий и справедливый характер лишь через посредство широкомасштабных и настойчивых усилий по формированию общего будущего, основанного на нашей общей принадлежности к роду человеческому во всем его многообразии» (см. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункт 5).

8. Представляется, что наиболее важными определяющими факторами темпов и структуры экономического роста являются объем инвестиций и их распределение по целям. Колебания в их объеме входят в число важных причин нестабильности процесса развития. Доля инвестиций, приходящихся на государственные ресурсы, имеет решающее значение для достижения отдельных широко признанных целей в области развития. С учетом этого главной целью государственной политики в области финансирования развития должны являться содействие справедливому и устойчивому росту в развивающихся странах, снижение рисков системных кризисов и предоставление ресурсов, необходимых для достижения ключевых целей в области развития.

9. Хотя внутренние сбережения развивающихся стран и приток ресурсов в эти страны имеют весьма важное значение для обеспечения их способности осуществлять инвестиции и создавать прочную основу для роста, доступ к внешним ресурсам по-прежнему является одним из важнейших дополнительных факторов. Все более важную роль в качестве источника внешнего финансирования играет частный сектор, и, в первую очередь для стран со средним уровнем дохода, решающее значение для обеспечения поступательного экономического роста имеет стабильность притока частного капитала. Прогресс в этой области поможет развивающимся странам и странам с переходной экономикой воспользоваться потенциально быстрым непрерывным расширением частных потоков капитала и побудит большее число стран к проведению политики, которая способна заслужить доверие со стороны международных рынков капитала и обеспечить задействование финансовых, управленческих и технологических ресурсов частного сектора в поддержку процесса развития.

10. Неустойчивость экономики обуславливает необходимость осуществлять среднесрочное бюджетно-финансовое планирование таким образом, чтобы гибко реагировать на периоды подъема и спада. Один из инструментов реагирования на изменения в экономическом цикле представляют собой среднесрочные бюджетные рамки. Кроме того, чрезвычайно важно уделять внимание доходам и защищенности домашних хозяйств и их членов.

Агрегированные макроэкономические показатели не отражают те трудности и лишения, с которыми сталкиваются дети и взрослые члены домашних хозяйств, пытаясь преодолеть последствия незащищенности. Процесс финансирования развития предоставляет возможность обсудить вопросы существа, связанные с усилением защищенности домашних хозяйств для ограждения их от влияния независимых от них кризисов.

11. Для наименее развитых стран и других стран с низким уровнем дохода основная часть внешнего финансирования приходится на долю официальных источников, и для многих стран ОПР остается главным — и практически единственным — источником внешнего финансирования инвестиций. Хотя география частных потоков может все более расширяться, ОПР по-прежнему призвана играть решающую роль в оказании помощи большому числу стран, значительная часть населения которых живет в условиях нищеты. Экономическое процветание в экономически развитых странах и прилагаемые в развивающихся странах усилия по проведению стратегических реформ обуславливают уникальность настоящего момента, поскольку сейчас существенное увеличение объема помощи и повышение ее эффективности не только возможны, но и могут принести значительную отдачу с точки зрения сокращения масштабов нищеты и обеспечения развития. Настал подходящий момент для того, чтобы страны-доноры приняли на себя важное обязательство обратить вспять тенденцию к сокращению ОПР и приложили усилия в целях выполнения их подтвержденного обещания достичь целевой показатель в размере 0,7 процента от валового национального продукта (ВВП). Для достижения этого целевого показателя в установленные сроки требуется провести глобальную кампанию.

12. Серьезным фактором, ограничивающим способность многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой обеспечить сокращение масштабов нищеты и достичь другие цели в области развития, стало лежащее на них бремя задолженности. Хотя облегчение долгового бремени является всего лишь одним из широкого круга различных инструментов оказания финансовой помощи, важно признать, что в некоторых случаях долговое бремя представляет собой непреодолимое препятствие на пути развития и его необходимо в неотложном порядке устранить.

13. Основная часть ресурсов, имеющихся в распоряжении развивающихся стран и стран с переходной экономикой, является их внутренними ресурсами. Без эффективной мобилизации внутренних ресурсов обеспечить поступательный рост и устойчивое развитие не представляется возможным. Национальные стратегии и действенные меры по мобилизации ресурсов призваны сыграть решающую роль и имеют важное значение с точки зрения как получения внутренних ресурсов, так и обеспечения их эффективного использования. Более того, рациональные стратегии, способствующие усилиям по обеспечению развития, также имеют решающее значение для способности стран стабильно обеспечивать приток внешних ресурсов, которые могут чрезвычайно эффективным и ориентированным на рост образом дополнять внутренние ресурсы. В этой связи следует также упомянуть о необходимости передачи надлежащих технологий и знаний, а также оказания дополнительной технической помощи и наращивания потенциала.

14. Бюджетно-финансовая, валютно-кредитная, торговая и внутренняя макроэкономическая политика, особенно промышленно развитых стран, также играет ключевую роль в формировании перспектив других стран в области развития. В этом ряду одну из наиболее важных ролей играет торговая политика. В условиях быстрого роста мировых рынков потенциальные результаты расширения доступа развивающихся стран и стран с переходной экономикой к рынкам для реализации их экспортной продукции могут быть во много раз существеннее, чем результаты оказания им непосредственной финансовой помощи, при условии, что наряду с расширением доступа будут прилагаться успешные усилия для наращивания и диверсификации их производственного потенциала. Реализация такого преследующего двойную цель согласованного и последовательного подхода должна являться одной из приоритетных задач.

15. По мере усиления процесса экономической интеграции повышается важность роли международных учреждений. Расширяются мандаты существующих учреждений, и создаются новые учреждения и форумы для обсуждения различных проблем. В этом контексте одним из ключевых средств достижения целей процесса финансирования развития является обеспечение совершенствования практики международного регулирования таким образом, чтобы она способствовала развитию. В частности, чрезвычайно важно обеспечить, чтобы развивающиеся страны и страны с переходной экономикой имели достаточные возможности быть услышанными на всех форумах, где принимаются решения и разрабатывается политика, которые будут влиять на их перспективы в области развития.

16. Как было признано главами государств и правительств на Саммите тысячелетия, «эти усилия должны включать политику и меры на глобальном уровне, которые отвечали бы потребностям развивающихся стран и стран с переходной экономикой и которые разрабатывались бы и осуществлялись при их эффективном участии». В этой связи мы твердо намерены создать, как на национальном, так и на глобальном уровне, условия, благоприятствующие развитию и ликвидации нищеты... Успех в достижении этих целей зависит, в частности, от обеспечения благого управления в каждой стране. Он также зависит от обеспечения благого управления на международном уровне и транспарентности в финансовой, кредитно-денежной и торговой системах...» (см. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункты 5, 12 и 13).

17. Настоящий доклад призван внести вклад в рассмотрение и обсуждение вышеупомянутых проблем на межправительственном уровне. При его подготовке были учтены положения пункта 3 резолюции 54/196 Генеральной Ассамблеи, в которой Ассамблея постановила, что «на межправительственном мероприятии высокого уровня в 2001 году будут целостно рассматриваться национальные, международные и системные проблемы финансирования в целях развития в контексте глобализации и взаимозависимости и при этом будут также рассматриваться проблемы развития с позиций финансирования; в этом общем контексте на мероприятии будет также рассматриваться вопрос о мобилизации финансовых ресурсов для полного осуществления решений крупных конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций, проведенных в 90-е годы, и осуществления Повестки дня для развития, в частности в целях искоренения нищеты».

18. Факторы, которым необходимо уделить внимание в рамках обсуждения вопроса о финансировании развития, тесно связаны и неизбежно переплетены друг с другом. Поэтому многие взаимные связи должны постоянно учитываться. Подготовительный комитет определил рамки для систематизированного обсуждения упомянутых проблем в принятой им 1 июня 2000 года предварительной повестке дня, содержащей шесть основных разделов; названия глав I–VI настоящего доклада соответствуют каждому из этих разделов. Рекомендации для рассмотрения Подготовительным комитетом заключены в рамки и выделены жирным шрифтом.

Глава I

Мобилизация национальных финансовых ресурсов на цели развития

Благоприятные внутренние условия: вопросы управления; разумная макроэкономическая политика, включая бюджетную политику и политику в отношении частных сбережений; особые нужды стран Африки, наименее развитых стран, малых островных развивающихся государств, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся стран транзита, а также других развивающихся стран и стран с переходной экономикой, сталкивающихся с особыми трудностями при привлечении финансовых ресурсов на цели развития

Благоприятные условия

19. Мобилизация внутренних ресурсов является фундаментом для самостоятельного развития. Внутренние ресурсы играют основную роль в финансировании валовых внутренних инвестиций и социальных программ. Они существенно необходимы для экономического роста, наращивания человеческого потенциала и достижения необратимого прогресса в деле искоренения нищеты. Таким образом, двойная задача заключается в генерировании и увеличении потоков внутренних ресурсов и эффективном использовании этих ресурсов для целей развития и наращивания производственного потенциала. Для этого требуются условия, способствующие росту частных сбережений, укрепление государственных финансов, эффективные и действенные механизмы для распределения государственных средств и достаточные возможности для частной инициативы, что вкратце можно определить понятием «разумная макроэкономическая политика». Важными компонентами этих условий также являются господство права, наличие отлаженно функционирующей правовой системы, предоставление надлежащих гарантий частным инвесторам, транспарентность функционирования правительств, рынков и корпораций, а также основанный на широком участии процесс государственного управления.

20. Одну из основных ролей в содействии мобилизации внутренних ресурсов и развитию играет макроэкономическая политика. Надлежащую макроэкономическую политику во многом определяют изначальные условия в странах и их приоритеты. Поэтому принятие решений в отношении определения степени приоритетности целей и выбора инструментов для их достижения наиболее целесообразно оставлять на усмотрение самих стран. Несмотря на это, общий принцип заключается в том, что для обеспечения разумности политики требуется поставить такие среднесрочные цели, которые обеспечивали бы рамки для принятия краткосрочных стратегических решений. Это также служит в качестве средства ограждения процесса разработки макроэкономической политики от влияния изменений в политической конъюнктуре.

На мероприятии высокого уровня следует обратить особое внимание на то, что национальная макроэкономическая политика должна быть направлена на создание среднесрочных рамок, сбалансированно сочетающих ключевые цели обеспечения поступательного экономического роста, повышения уровня занятости и сокращения масштабов нищеты с учетом необходимости обеспечения низких темпов инфляции и приемлемости размеров сальдо государственного бюджета и сальдо по счетам текущих операций платежного баланса. При определении комплекса элементов макроэкономической политики национальным органам, занимающимся вопросами экономического регулирования, следует уделять особое внимание установленным срокам достижения различных целей и сообразности этих целей инструментам их достижения.

21. Разумная макроэкономическая политика стимулирует приток капитала, что может привести к увеличению объема производительных инвестиций, и дестимулирует его отток (или бегство капитала). Хотя глобализация потоков капитала приводит к расширению возможностей, она также увеличивает риски. Снятие ограничений на операции по счету движения капитала должно, как правило, обеспечиваться путем закладки основ для либерализации режима этих операций путем принятия спланированных в надлежащей последовательности мер, с тем чтобы обусловленные либерализацией приток и отток финансовых ресурсов могли адекватно абсорбироваться.

Международному сообществу следует подтвердить требование проявлять особую осмотрительность в том, что касается либерализации режима операций по счету движения капитала в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, с учетом необходимости соблюдения принципа самостоятельности в выборе странами своей политики, в связи с чем в некоторых обстоятельствах может требоваться принимать меры для дестимулирования или сдерживания краткосрочного движения капитала в периоды резкого увеличения объема потоков капитала. Вместе с тем инструменты контроля за движением капитала не могут использоваться в качестве замены разумной и рациональной макроэкономической политики.

22. Как будет упомянуто в главе VI, значительное влияние на международную экономическую и финансовую конъюнктуру оказывает макроэкономическая политика крупных промышленно развитых стран. Поэтому на них лежит особая ответственность за поддержание энергичного роста мировой экономики и расширение международной торговли, а также за смягчение последствий резких изменений уровня процентных ставок и конъюнктуры международных рынков капитала. В то же время развивающиеся страны должны сами создавать новые инструменты для регулирования рисков, связанных с колебаниями процентных ставок и валютных курсов, с тем чтобы приспособляться к изменившимся обстоятельствам.

Международному сообществу следует создавать и стимулировать международные экономические условия, способствующие обеспечению рациональности макроэкономической политики и мобилизации внутренних ресурсов в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Крупным промышленным странам следует стремиться разрабатывать и осуществлять стратегии, способствующие поступательному росту мировой экономики и обеспечивающие стабильность международной экономической конъюнктуры, прилагая особые усилия для сведения к минимуму масштабов резких изменений в уровне процентных ставок, предложения капитала на международных финансовых рынках и курсов резервных валют.

23. Одной из ключевых мер для обеспечения долгосрочной стабильности является регулирование макроэкономической политики в периоды быстрого подъема таким образом, чтобы не допускать циклически повторяющихся глубоких спадов. Для этого необходимо поддерживать размеры сальдо государственного бюджета и сальдо по счетам текущих операций платежного баланса на приемлемом уровне и обеспечивать низкие или снижающиеся темпы инфляции. Для этого также необходимо наличие такого режима регулирования валютных курсов, который был бы полностью сообразен другим элементам комплекса мер в области макроэкономической политики.

Хотя роль традиционных макроэкономических инструментов остается решающей, государствам-членам следует подтвердить необходимость разработки дополнительных инструментов для устранения последствий колебаний в размерах сальдо государственных бюджетов и объеме инвалютных резервов и возросшего риска нестабильности, усугубившегося под влиянием увеличивающихся темпов глобализации. Эти инструменты могли бы включать фонды для бюджетной стабилизации, в которые направлялись бы непредвиденные излишки бюджетных или инвалютных поступлений для использования в будущем, и механизмы более жесткого надзора и регулирования для ограждения промышленного и финансового сектора от воздействия внешних факторов.

24. Трудные задачи в области макроэкономического регулирования не одинаковы для различных групп стран. Одним из факторов, который обладает специфическими особенностями в каждой стране, является макроэкономический потенциал, то есть наличие кадров, механизмов и институтов, необходимых для принятия и осуществления стратегических решений. В тех случаях, когда такая кадровая база, механизмы и институты еще окончательно не сложились, страны должны избегать заниматься решением задач, к которым они могут быть еще не полностью подготовлены (одним из примеров чего служит допущение новых рисков вследствие преждевременной либерализации режима операций по счету движения капитала).

Развивающимся странам и странам с переходной экономикой следует уделять первоочередное внимание укреплению макроэкономических институтов, особенно центральных банков и министерств финансов, а также усилению роли или созданию надзорных органов. Это будет предусматривать наращивание потенциала — например, на основе программ подготовки для государственных должностных лиц — и требует расширения технического сотрудничества, особенно для оказания помощи наименее развитым странам. Упор во всех странах следует делать на укрепление институциональных механизмов, которые обеспечивают информирование общественности об основных элементах макроэкономической политики, с тем чтобы весь комплекс последствий этой политики, включая ее социальные аспекты, мог быть обсужден таким образом, чтобы помочь обеспечить сбалансированность экономических и социальных приоритетов и способствовать одобрению — и облегчить проведение в жизнь — выбранного варианта макроэкономической политики.

25. Подход к развитию, основанный на широком участии, способствует обеспечению политической и социальной стабильности. Поощрение прав всех граждан, наряду с развитием и участием гражданского общества, все более широко рассматривается как существенно важные компоненты экономического и социального прогресса. Кроме того, широко признается необходимость прозрачности и подотчетности в управлении, и ширится приверженность принципам, содержащимся во Всеобщей декларации прав человека (резолюция 217 А III Генеральной Ассамблеи) и связанных с ней пактах, конвенциях и декларациях, включая Декларацию о праве на развитие (резолюция 41/128 Генеральной Ассамблеи, приложение).

Государствам-членам следует ускорить осуществление своих обязательств, подтвержденных на двадцать четвертой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, в отношении обеспечения эффективного, основанного на широком участии, прозрачного и подотчетного управления и институтов, учитывающих интересы и потребности людей, и активизировать реформы, призванные укрепить правовые и регулятивные рамки и социальную, экономическую и институциональную инфраструктуру, обеспечить женщинам равные с мужчинами возможности в плане доступа к ресурсам и контролю за ними и соблюдение контрактов и национальных законов, касающихся частной собственности, а также реформу финансового сектора.

26. Опыт последних 50 лет со всей наглядностью свидетельствует о наличии связи между соблюдением национальных законов и финансовых правил и мобилизацией внутренних ресурсов. Отсутствие коррупции в государственных учреждениях и подотчетность в корпоративном управлении являются необходимыми элементами условий, способствующих эффективной мобилизации и распределению внутренних ресурсов.

Государствам-членам следует укреплять меры по борьбе с коррупцией на национальном и международном уровнях, в том числе посредством расширения международного сотрудничества. В этой связи им следует обратиться с призывом к скорейшему завершению подготовительной работы по выработке международно-правового документа о борьбе с коррупцией под эгидой Организации Объединенных Наций (не связанного с Конвенцией Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности) и к созыву в кратчайшие возможные сроки конференции для согласования соответствующего правового документа.

27. Институциональные потребности укрепленной системы управления широки и носят комплексный характер, а создание отлаженно функционирующих институтов является долгосрочным процессом, требующим постоянных усилий и международной поддержки. Опыт последних десятилетий со всей наглядностью показал, что резкие внешние потрясения, а также внутренняя политическая и социальная нестабильность могут иметь серьезные последствия в плане подрыва институционального развития и потенциала управления.

Международному сообществу следует на долгосрочной основе оказывать поддержку национальным усилиям развивающихся стран, особенно стран Африки, наименее развитых стран, малых островных развивающихся государств, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся стран транзита, а также стран с переходной экономикой, по созданию эффективных систем государственного управления, в частности путем предоставления большого объема ресурсов по линии технической помощи в деле организационного строительства.

Укрепление государственных финансов

28. Ключом к обеспечению поступательного и безинфляционного роста является мобилизация адекватных государственных доходов в условиях, не подавляющих частную инициативу. Глобализация, либерализация, международные торговые соглашения и усилия по привлечению иностранного капитала побудили многие страны к снижению отдельных налоговых ставок и тарифов, что привело к сокращению государственных доходов и во многих случаях к установлению льготного режима для характеризующегося международной мобильностью фактора финансового капитала в ущерб фактору рабочей силы, а также наглядно показало необходимость создания или укрепления системы прогрессивного налогообложения.

29. Обычно в качестве основы для управления государственными финансами выступает годовой бюджет. Объем ресурсов, имеющих в распоряжении того или иного правительства для финансирования расходов, может существенно изменяться от года к году под влиянием колебаний в экономической конъюнктуре, независимых от правительства изменений международных процентных ставок или условий торговли, а также непредвиденных чрезвычайных обстоятельств. Эта изменчивость объема ресурсов часто

приводит к аналогичной изменчивости объема государственных расходов. Во многих случаях бремя расходов по структурной перестройке приводит к сокращению расходов на цели развития, в частности расходов на социальные нужды. Одним словом, задача управления государственными финансами становится все более сложной под воздействием факторов неопределенности в международных условиях.

30. Управление государственными расходами и доходами можно поставить на более предсказуемую основу посредством установления среднесрочных бюджетных рамок, например пятилетних. Подобные рамки обеспечивали бы правительству ориентировочные параметры для планирования программ. Среднесрочные рамки могут предусматривать параметры как текущего баланса, так и баланса движения капиталов и помогать регулировать объем и сроки погашения государственного долга.

Странам следует рассмотреть вопрос о разработке среднесрочных бюджетных рамок для обеспечения определенной предсказуемости программ государственных расходов и установить четкие цели в том, что касается мобилизации налоговых и прочих поступлений и желательной структуры государственных активов и обязательств, включая условные обязательства. Международным учреждениям следует быть готовыми оказать странам содействие в разработке таких рамок, а всем партнерам-донорам следует учитывать их при оказании помощи этим странам.

31. Опыт прошлого указывает на необходимость укрепления или создания такой системы налогообложения, которая обеспечивала бы соблюдение принципа справедливости; была бы сопряжена с минимумом дестимулирующих экономическую эффективность факторов; была бы легка для понимания и применения; устраняла бы возможности уклонения от уплаты налогов и их неуплаты; была бы достаточно гибкой для обеспечения адекватных налоговых поступлений по линии обложения доходов, связанных с новыми и нетрадиционными финансовыми инструментами; а также позволяла бы постепенно расширять налоговую базу и интегрировать неформальный сектор в формальную экономику. Усилия по постепенному расширению налоговой базы неформального сектора сопряжены с риском провоцирования роста масштабов уклонения от уплаты налогов, если параллельно им не принимаются меры для расширения оказания государственных услуг работающим в неформальном секторе, улучшения условий их труда и повышения его производительности.

Странам следует предпринять усилия по разработке систем прогрессивного налогообложения и стремиться обеспечивать, чтобы процедуры введения налогов были справедливыми и предусматривали широкое участие, используя для этого, в частности, следующие стратегии и меры:

- меры для обеспечения того, чтобы налогообложение справедливо распределялось между различными классами и категориями дохода, такими, как заработная плата, прибыли и рента;

- расширение налоговой базы для охвата доходов, которые в настоящее время не облагаются налогом;
- расширение косвенных налогов и обеспечение их более справедливого распределения путем целевого обложения косвенными налогами растущего современного сектора услуг и нежелательных с социальной и экологической точек зрения видов деятельности.

32. Необходимо, чтобы выбор налогов и пошлин обеспечивал возможность административного контроля и фактический приток поступлений в государственный бюджет. Транспарентность процесса составления бюджета и эффективность государственных институтов повышают подотчетность и легитимизируют сбор налогов. Усилия по повышению транспарентности процесса составления бюджета предусматривают, в частности, соблюдение конкретных стандартов, таких, как стандарты, включенные в Кодекс налогово-бюджетной транспарентности Международного валютного фонда (МВФ). Важное значение для действенного сбора налогов имеет также наличие эффективной системы налоговых ведомств, не затронутой проблемой коррупции.

Всем странам следует стремиться к упрощению налогового законодательства, повышению эффективности и действенности функционирования налоговых ведомств и укреплению мер по применению налогового законодательства посредством наращивания институционального, технического и технологического потенциала, включая создание транспарентной, подотчетной и свободной от коррупции системы. Развитым странам и международным учреждениям следует предоставлять развивающимся странам и странам с переходной экономикой, осуществляющим эти преобразования, все более широкую поддержку, особенно в плане ресурсов для оказания технической помощи в деле наращивания потенциала.

33. В странах с крупным неформальным сектором, который по-прежнему не охвачен официальной системой учета и отчетности, внедрение стандартной системы налогообложения и сбора налогов может оказаться трудным. Одним из методов для решения этой проблемы является использование таких альтернатив, как «презумптивное» налогообложение четко определенных категорий предприятий на основе тех или иных документов, подтверждающих доходы. Другими путями расширения «налоговой сети» является систематическое проведение обследований коммерческих предприятий и предоставление льгот за соблюдение налогового законодательства. Эта область входит в число областей, в которых сходность условий в различных развивающихся странах обеспечивает основу для сотрудничества Юг-Юг.

Развивающимся странам и странам с переходной экономикой следует принимать надлежащие административные и законодательные меры для борьбы с уклонением от уплаты налогов и недопущения их неуплаты. Международным учреждениям следует оказывать помощь в

этих целях, особенно для содействия развитию сотрудничества Юг-Юг.

34. Важнейшей задачей в области планирования государственных расходов является обеспечение установления приоритетов таким образом, чтобы они отражали выраженные демократическим путем пожелания населения, его нужды и потребности и чтобы объем ресурсов, выделяемых на осуществление государственных программ, был достаточно предсказуемым для создания возможностей среднесрочного планирования программ, о чем говорилось выше в контексте обсуждения среднесрочных бюджетных рамок (см. пункт 30).

35. Государственные расходы имеют решающее значение для осуществления национальной стратегии в области развития и выполняют множество функций. Они служат основой для выполнения таких основополагающих функций государства, как обеспечение функционирования полицейской и судебной системы, обеспечение безопасности, общественного порядка и мира. Государственные расходы имеют решающее значение для адекватного обеспечения общественных благ и предоставления основных услуг, таких, как услуги в области образования и здравоохранения и базовые инфраструктурные услуги. Они также являются важным инструментом для сглаживания макроэкономических колебаний и оказания помощи в периоды кризисов. В определенном смысле одним из показателей легитимности правительств является то, в какой мере они способны обеспечивать удовлетворение насущных потребностей и основное обслуживание всех групп населения, особенно женщин и уязвимых групп.

Национальным, региональным и местным органам управления следует устанавливать транспарентные процедуры составления бюджетов и содействовать участию гражданского общества в контроле за государственными расходами в целях расширения доступа к оказываемым на эффективной и справедливой основе услугам в области здравоохранения, образования и социального обеспечения, инфраструктурным услугам и механизмам социальной защиты. Такие транспарентные процедуры и контроль должны также помогать правительствам гарантированно выделять средства на основное обслуживание и цели развития в периоды структурной перестройки, повышать эффективность государственных программ с точки зрения затрат и корректировать программы с нерациональной ориентацией, а также оценивать их влияние на положение малоимущих слоев населения, особенно женщин, и на состояние окружающей среды.

36. Важнейшей и трудной задачей для многих стран является увеличение предложения «общественных благ», товаров, потребление которых поощряется государством, и основных услуг в условиях нехватки внутренних ресурсов и ограниченности административного потенциала. Расширение финансирования государственных административных функций и услуг необходимо дополнять установлением четких процедур для облегчения рационального распределения расходов и обеспечения участия гражданского общества и частного сектора в предоставлении услуг. Многие виды ориентированных на удовлетворение потребностей всего населения услуг, таких, как отправление правосудия, основные услуги в области здравоохранения и образования, защита потребителей и охрана окружающей среды, будут по-прежнему предоставляться в первую очередь государством для обеспечения

универсального и справедливого характера доступа к ним. Вместе с тем такие другие часто ассоциируемые с государством важные виды услуг, как инфраструктурные услуги и широкий круг различных услуг в области образования и здравоохранения, могут также эффективно обеспечиваться частным сектором, но должны по-прежнему являться объектом надлежащего регулирования и надзора.

Национальным компетентным органам следует, действуя при поддержке со стороны международного сообщества, изучить возможности задействования как управленческих, так и финансовых ресурсов гражданского общества и частного сектора для дополнения оказываемых инфраструктурных и социальных услуг таким образом, чтобы способствовать повышению качества услуг, расширить доступ к ним беднейших слоев населения, в частности женщин, и в то же время максимально увеличить объем государственных ресурсов, выделяемых на цели оказания других некоммерческих услуг, включая создание механизмов социальной защиты, которые требуются для более прочного утверждения в обществах принципов справедливости.

Укрепление отечественного финансового сектора

37. Основным предназначением финансового сектора является содействие росту сбережений и направление тех ресурсов, которые могут быть инвестированы, на производительные цели. Для обеспечения мобилизации внутренних ресурсов и справедливого развития необходимо наличие такой финансовой системы, которая способствует эффективному выделению финансовых ресурсов на производительные цели и предусматривает наличие широкой сети кредитно-сберегательных учреждений, в том числе обслуживающих женщин и беднейшие слои населения. Когда финансовые системы функционируют отлаженно, они обеспечивают мобилизацию ресурсов и сбережений и выделение их при низких транзакционных издержках для наиболее продуктивных видов использования. Отлаженно функционирующие финансовые рынки также облегчают операции с ценными бумагами, хеджирование, диверсификацию и интеграцию рисков и мобилизацию внешних финансовых ресурсов. Ввиду доминирующей роли коммерческих банков в оказании финансовых услуг вопрос об укреплении и реформе банковской системы, включая создание независимых надзорных органов, заслуживает приоритетного внимания.

Всем странам следует поддерживать развитие отлаженно функционирующих финансовых рынков путем:

создания прозрачных и эффективных общих правовых рамок и административных механизмов, дополняемых эффективными регулятивными и надзорными учреждениями, с тем чтобы, в частности, сократить масштабы практики принятия чрезмерных рисков и снизить «моральные издержки»;

установления действенного режима несостоятельности, в рамках которого надлежащим образом и на справедливой основе обеспечивается сбалансированный учет прав и обязанностей должников и кредиторов;

содействия обеспечению рациональности практики управления, учета и ревизорской деятельности на частных и государственных предприятиях;

содействия обеспечению условий конкуренции для стимулирования роста эффективности и новаторских подходов в рамках финансовых услуг, включая, когда это уместно, рассмотрение вопроса о разрешении открытия филиалов иностранных финансовых учреждений.

38. Государство играет важную роль в содействии развитию отлаженно функционирующих финансовых рынков, обеспечивая наличие эффективных институтов регулирования и надзора и соблюдение установленных норм. Финансовые рынки входят в число наиболее динамичных секторов мировой экономики, и необходимо, чтобы регулятивные рамки и практика надзора были способны реагировать на постоянные изменения, не тормозя появления полезных финансовых новшеств. В то же время в значительном числе стран необходимо более активное государственное вмешательство для продолжения ликвидации узких мест, таких, как связанные с предоставлением долгосрочного инвестиционного капитала через банки развития и транспарентным распоряжением субсидиями, предоставляемыми государством по линии этих банков.

Всем странам следует стремиться к созданию, с учетом правовых и культурных традиций и возможностей для адекватного регулирования, диверсифицированных финансовых систем, которые обеспечивают реагирование на широкий круг разнообразных потребностей в финансовых услугах, в частности в целях содействия росту сбережений домашних хозяйств и долгосрочных инвестиций. Подобные системы включают рынки для государственных и частных облигаций и акций; такие учреждения, как пенсионные фонды, компании по страхованию жизни, инвестиционные фонды открытого типа, почтово-сберегательные и ипотечные учреждения; а также банки развития и финансовые учреждения небанковского типа. Группам стран со слабой экономической базой и ограниченными финансовыми возможностями следует изучить способы содействия развитию региональных рынков финансовых услуг.

39. Мелкие и средние предприятия, включая многочисленные предприятия, принадлежащие женщинам, могут играть жизненно важную роль в процессе развития, помогая расширению базы роста в странах и способствуя тому, чтобы рост сопровождался более значительным увеличением числа рабочих мест. Их потребности в финансовых ресурсах требуют уделения особого внимания в рамках государственной политики.

Всем странам следует облегчать мелким и средним предприятиям доступ к финансовым ресурсам посредством предоставления кредитов, особенно микрокредитов, и надлежащих гарантий, а также посредством развития компонентов финансовых рынков, ориентированных на удовлетворение потребностей мелких и средних предприятий и регулируемых с использованием более гибких правил. Упор следует делать на транспарентность предприятий, нетрадиционные рыночные механизмы финансирования и механизмы, отвечающие потребностям мелких предприятий, такие, как фонды венчурного капитала, долгосрочная аренда и страхование.

40. В большинстве развивающихся стран особенно важное значение имеет предоставление кредитов предприятиям, действующим в сельском хозяйстве и связанных с ним секторах. Эти секторы лидируют по числу занятых, и на них приходится существенная доля национального продукта. Как правило, крупные коммерческие сельскохозяйственные предприятия, во многих случаях экспортирующие свою продукцию, имеют доступ к организованному рынку кредита. Вместе с тем обеспечение доступа к кредитам, страхованию и другим финансовым услугам для большого числа мелких фермеров, особенно женщин, рассредоточенных по сельским районам, во многих случаях вдали от филиалов и отделений финансовых учреждений, обслуживающих мелких клиентов, требует целенаправленных усилий в рамках государственной политики. В этой связи во многих странах особенно важную роль играют кооперативные кредитные учреждения.

Странам следует разрабатывать программы кредитования для сельских районов, которые обеспечивали бы фермерам, рыбакам и другим мелким сельским производителям справедливый доступ к долгосрочным и краткосрочным кредитам, страхованию урожая (от неблагоприятных погодных условий) и другим финансовым услугам. Важную роль в этой связи могут играть разработка надлежащих правовых рамок и принятие мер, стимулирующих создание кредитных кооперативов.

41. Наличие развитых и диверсифицированных финансовых систем также имеет решающее значение для обеспечения доступа к кредитам и другим услугам для малоимущих и уязвимых групп населения в контексте усилий по поддержке процесса развития и борьбе с нищетой. Получение доступа к финансовым услугам группами живущего в условиях нищеты населения как в городских, так и в сельских районах, а также совсем мелкими предприятиями, которых формальные финансовые учреждения, как правило, игнорируют, считая, что их обслуживание сопряжено с высокими издержками, зависит от развития альтернативной сети финансовых посредников и широкого круга финансовых инструментов. Важной задачей государства является создание благоприятных условий и оказание поддержки для появления таких посредников и инструментов, а также, в соответствующих случаях, оказание финансовых услуг непосредственно через государственные учреждения.

Всем странам следует принимать меры в целях облегчения доступа к финансовым услугам для малоимущих и уязвимых групп населения путем содействия развитию широкой сети финансовых посредников, ориентирующихся на мелких вкладчиков, мелких заемщиков и микропредприятия, включая микрофинансовые учреждения, кооперативы, кредитные союзы и почтово-сберегательные учреждения. В этих целях странам следует стремиться к устранению институциональных и регулятивных препятствий, таких, как ограничения на возмещение расходов, отсутствие законов о защите операций и неразвитость систем регистрации имущества. Странам следует также стремиться к расширению доступа женщин к формальным источникам финансирования, в том числе посредством укрепления прав женщин на получение ссуд под залог. Правительствам и донорам следует предоставлять ресурсы и изучать пути для оказания помощи людям, живущим в условиях нищеты, в том числе по линии международных государственно-частных фондов, для стимулирования исследований и разработок, связанных с нетрадиционными финансовыми инструментами.

42. В силу самого характера финансовых операций отсутствие надзора за частными финансовыми учреждениями или имплицитных или эксплицитных государственных гарантий таким учреждениям может создать «моральные издержки». Такое положение стимулирует принятие финансовыми учреждениями чрезмерных рисков, что может в конечном итоге привести к финансовому кризису с огромными долгосрочными издержками, выражающимися в сокращении объема производства, высоком уровне безработицы и сокращении бюджетных расходов, причем не только в соответствующей стране, но и в других странах. Даже в тех случаях, когда опасность возникновения системных кризисов отсутствует, участников финансовых рынков необходимо ограждать от последствий недобросовестных действий других сторон.

Странам следует продолжить оценку основ отлаженно функционирующих финансовых рынков — что должно также помочь уменьшить уязвимость международных и внутренних финансовых систем в условиях внутренних и внешних кризисных явлений — путем проведения оценок собственными силами или с привлечением внешней помощи, примером чего служат межучрежденческие программы оценки финансового сектора и отчеты в соблюдении стандартов и кодексов. Во многих странах такие оценки могут оказаться значительным подспорьем в определении приоритетных направлений финансовых реформ и установлении надлежащей последовательности принятия мер по проведению реформ и обеспечению либерализации экономики.

43. Как отмечалось выше, опыт недавнего прошлого показывает, что либерализация внутреннего финансового сектора должна быть основана на взвешенном и осмотрительном осуществлении и тщательном определении последовательности мер по либерализации и по реформе финансовых учреждений в целях обеспечения того, чтобы потенциал финансового

управления, а также система надзора и регулирования были достаточно укреплены и могли гибко реагировать на резкие изменения в национальной экономике и колебания в международных финансовых потоках. Это требует расширения международного сотрудничества и поддержки.

К двусторонним и многосторонним финансовым учреждениям и учреждениям, занимающимся вопросами развития, следует обратиться с настоятельным призывом продолжать оказывать поддержку — на долгосрочной основе и с выделением большего объема ресурсов на цели технической помощи — усилиям развивающихся стран и стран с переходной экономикой по наращиванию потенциала для принятия мер по укреплению финансового сектора.

Социальная защита и мобилизация сбережений

44. Меры социальной защиты являются выражением социальной солидарности и обеспечивают оказание помощи тем людям, которые потеряли возможность получать доходы, частично или полностью утратив способность заниматься трудовой деятельностью. В странах с традиционной экономикой такая помощь, как правило, обеспечивается за счет объединения ресурсов в рамках семейной ячейки. В странах с более развитой экономикой для облегчения регулирования рисков и удовлетворения основных потребностей отдельных лиц и семей разрабатываются более формальные механизмы социальной защиты, в той или иной мере предусматривающие государственное финансирование и обеспечение. Эти механизмы, в рамках которых обычно мобилизуется очень большой объем ресурсов, включают пенсионные системы, страхование по безработице, на случай болезни и по нетрудоспособности, частное страхование, медицинское обслуживание и программы обеспечения жильем. Страны с низким уровнем дохода, как правило, не способны финансировать всеобъемлющую систему социальной защиты или обеспечивать ее функционирование, однако малоимущие и уязвимые группы их населения, особенно женщины, более всего нуждаются в такой защите и должны получать ее, особенно в периоды экономических и финансовых кризисов. Азиатский кризис 90-х годов наглядно продемонстрировал важность заблаговременной разработки стратегий и механизмов социальной защиты в качестве неотъемлемой части проводимой странами политики в области развития.

Национальным компетентным органам следует поддерживать всеобъемлющий подход к созданию устойчивых систем социальной защиты посредством разработки этих систем таким образом, чтобы они облегчали отдельным людям и семьям, особенно женщинам, задачу регулирования рисков; увеличения объема внутренних ресурсов, выделяемых на цели социальной защиты; поддержки, насколько это возможно, соблюдения принципа универсального охвата; оценки этих систем с точки зрения как их эффективности в качестве механизмов поддержки, так и их влияния на производительность труда, создание рабочих мест и конкурентоспособность; разработки институциональных механизмов для обеспечения большей сообразности объема расходов на социальную защиту на местном

уровне объему этих расходов на национальном

уровне; разработки способов и мобилизации ресурсов для охвата социальной защитой работников неформального сектора и лиц, занимающихся неоплачиваемым трудом (в категории которых несоразмерно высока доля женщин); а также создания механизмов социальной защиты для принятия специальных мер в целях обеспечения защищенности малоимущих и уязвимых групп населения в периоды экономических кризисов.

45. Во многих развитых странах и странах со средним уровнем дохода одним из компонентов пенсионной системы стали пенсионные фонды, создаваемые за счет отчислений. Поскольку пенсионные фонды представляют собой долгосрочные финансовые соглашения, они мобилизуют сбережения на долгосрочной основе, создавая возможность использования их для целей долгосрочных внутренних инвестиций. Кроме того, пенсионные фонды как институциональные инвесторы могут способствовать развитию внутренних рынков капитала. Несмотря на их роль в мобилизации внутренних ресурсов, главная функция пенсионных фондов должна заключаться в обеспечении вышедшим на пенсию работникам надежного источника дохода, а другие функции должны носить подчиненный характер. Тем не менее, цели использования мобилизованных пенсионными фондами сбережений и их влияние на развитие финансового сектора будут зависеть от их размеров и инвестиционной практики, а также от наличия финансовых инструментов, финансового регулирования и надзора и степени развитости финансового сектора в целом.

Национальным компетентным органам следует изучить возможность создания пенсионных фондов, когда это целесообразно с точки зрения специфики условий в стране, в качестве механизма для повышения степени защищенности доходов и составной части национальной пенсионной системы. Структура конкретных пенсионных программ должна быть направлена на обеспечение их устойчивости и достижения их главной цели служить надежным источником доходов при уделении надлежащего внимания содействию реализации их потенциала в плане мобилизации сбережений и развития финансового сектора посредством эффективного, транспарентного и гибкого регулирования и подотчетности в управлении. Международному сообществу следует поддерживать обмен опытом в этой области с использованием ресурсов, предназначенных для оказания технической помощи.

Глава II

Мобилизация международных ресурсов на цели развития: прямые иностранные инвестиции и другие частные ресурсы

Расширение притока частного капитала на цели финансирования развития: стимулирование притока частного капитала, в особенности долгосрочных инвестиций; значительное расширение круга развивающихся стран, стран с переходной экономикой и секторов, являющихся получателями прямых иностранных инвестиций; усиление воздействия, оказываемого инвестициями транснациональных корпораций в развивающихся странах на процесс развития; совершенствование принимаемых в странах-получателях и в странах-донорах мер по снижению рисков, связанных с чрезмерной неустойчивостью международных финансовых потоков; укрепление потенциала и техническая помощь

46. Частный капитал из внешних источников может иметь важную роль, дополняя внутренние ресурсы. По развивающимся странам и странам с переходной экономикой как группе доля *официальных ресурсов* в общем объеме притока внешних ресурсов снизилась с 56 процентов в 1990 годов до 18 процентов в 1999 году. Остальная часть притока приходится на частные ресурсы. Однако потоки частных ресурсов сконцентрированы на относительно небольшом числе стран со средним уровнем дохода, и страны с низким уровнем дохода по-прежнему в основном полагаются на внешнее финансирование по линии официальных потоков. ОПР сохраняет чрезвычайно важное значение, особенно для наименее развитых стран: в 1998 году на долю ОПР приходилось 84 процента от общего объема притока ресурсов 48 наименее развитых стран, а остальная часть приходилась в основном на долю частных потоков. Долгосрочные частные потоки включают прямые иностранные инвестиции (ПИИ), среднесрочные и долгосрочные иностранные портфельные инвестиции (в акции и долгосрочные облигации) и среднесрочные и долгосрочные банковские кредиты.

47. Указанные тенденции имеют важные последствия с точки зрения стратегий и для трех главных заинтересованных сторон, имеющих отношение к частным потокам, т.е. принимающих стран, стран базирования и международных инвесторов. В рамках стратегий также необходимо принимать во внимание тот факт, что развивающиеся страны стремятся не к расширению объема притока частных ресурсов как таковых, а к тому, чтобы привлекать инвестиции для содействия своим усилиям в области развития в целях наращивания местного производственного потенциала в реальной экономике. В этом контексте также необходимо учитывать, что различные типы частных потоков, включая различные типы потоков ПИИ, могут оказывать неодинаковое влияние на экономику стран-получателей. Учет этих различий

важен для обеспечения принятия странами базирования и принимающими странами надлежащих стратегических мер, а также для разработки надлежащих программ, реализуемых при поддержке международного сообщества. В то же время необходимо учитывать и некоторый негативный опыт, например опыт функционирования «особых экспортных зон», особенно в связи с вопросами соблюдения действующих в принимающих странах норм и правил охраны труда и экологических норм.

Стимулирование долгосрочных частных потоков

48. В число факторов, оказывающих определяющее воздействие на приток ПИИ в ту или иную *принимающую страну*, входят уровень развития ее экономики, ее политика и регулятивные рамки, а также наличие в ней служб, оказывающих консультационную помощь предпринимателям. В числе этих факторов наиболее важное значение имеют экономические. Регулятивные рамки важны, поскольку они могут создавать условия для притока частного капитала. Не являясь, как правило, главным сдерживающим фактором, регулятивные рамки представляют собой один из наборов определяющих условий, поддающихся регулированию на основе решений директивных органов. Действительно, в последние 10 лет в этой области наблюдается значительная либерализация. Так, происходившие в 90-е годы изменения в национальных законах, регулирующих ПИИ, в большинстве известных случаев были направлены в основном на создание для ПИИ благоприятных условий. В то время как эти стратегические изменения были призваны помочь привлечь ПИИ, дополнительные стратегии и меры могут помочь максимально увеличить позитивное влияние таких инвестиций при одновременном сведении к минимуму их негативных последствий. Что касается услуг по оказанию консультационной помощи предпринимателям, то положение дел в этой области также может регулироваться на основе решений директивных органов. Действительно, для оказания таких услуг многие страны создали агентства по содействию инвестиционной деятельности. В рамках совместной инициативы Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) и Группы Всемирного банка для расширения и облегчения обмена опытом в этой области была создана Всемирная ассоциация агентств по содействию инвестиционной деятельности (ВААСИД).

Принимающим развивающимся странам и странам с переходной экономикой, которые стремятся обеспечить приток долгосрочных иностранных инвестиций, следует продолжать принимать меры для создания транспарентного, стабильного и предсказуемого режима для частных инвестиций и институциональной инфраструктуры, которая обеспечивала бы возможность для эффективного внедрения этого режима. Такой режим и соответствующая инфраструктура стимулируют не только иностранные, но и, что столь же важно, внутренние инвестиции.

49. Притоку ПИИ (и связанных с ними технологий) в развивающиеся страны могут также способствовать меры, принимаемые *странами базирования*, особенно из числа развитых. Не все, но многие развитые страны располагают

для этого рядом сложившихся механизмов, таких, как службы распространения информации об инвестиционных возможностях в развивающихся странах, механизмы финансовой и налоговой поддержки инвесторов, размещающих средства за границей, программы страхования и механизмы регулирования доступа к рынкам (что имеет особое значение для ПИИ, ориентированных на экспорт).

Следует подготовить перечень имеющихся в распоряжении стран базирования механизмов для стимулирования притока ПИИ в развивающиеся страны. Развитым странам следует внедрять передовой опыт использования таких механизмов и разрабатывать дополнительные механизмы для стимулирования и облегчения притока инвестиций в развивающиеся страны, особенно в наименее развитые страны и другие страны с низким уровнем дохода.

50. В целях создания благоприятных условий для инвестиций правительства также принимают совместные меры. В частности, к концу 1999 года число двусторонних договоров об инвестициях достигло 1856, а число договоров о двойном налогообложении — 1982. Договоры обоих типов призваны обеспечить создание более стабильных и предсказуемых условий для инвестиционной деятельности. Все большее число таких договоров заключается между развивающимися странами. Механизмы для создания благоприятствующих инвестициям условий были созданы и на региональном уровне.

51. Что касается многостороннего уровня, то страхованием от некоммерческих рисков занимается Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (МИГА). Кроме того, вопрос о связи между торговлей и развитием с 1996 года обсуждается в рамках Всемирной торговой организации (ВТО). На состоявшейся в декабре 1999 года третьей Конференции ВТО на уровне министров ряд членов ВТО предложили начать переговоры по многостороннему комплексу правил в отношении иностранных инвестиций, однако ряд других членов ВТО высказались против этого предложения. Связанные с этим вопросы носят сложный характер, и обсуждения продолжаются в рамках Рабочей группы ВТО по взаимосвязи между торговлей и инвестициями на основе полученного ею в 1996 году мандата. Эти обсуждения можно было бы дополнить более широким обменом мнениями относительно возможных преимуществ и недостатков всех типов международных соглашений об инвестициях, в частности относительно их возможного вклада в содействие развитию. Цель такого обмена мнениями должна заключаться в установлении широкого круга точек зрения без обязательной подготовки выводов и рекомендаций на начальном этапе.

Государствам-членам следует рассмотреть вопрос о созыве специальных глобальных слушаний для обсуждения вопросов, связанных с международными соглашениями об инвестициях, в частности вопроса о том, насколько такие соглашения могут способствовать процессу развития в развивающихся странах. Такой диалог должен предусматривать участие правительства, частного

сектора и гражданского общества.

52. Помимо ПИИ, все более важным источником внешнего финансирования для многих развивающихся стран и стран с переходной экономикой становятся портфельные иностранные инвестиции. Такие инвестиции могут играть полезную роль в финансировании национальных предприятий и удовлетворении финансовых потребностей государства. Доступ развивающихся стран и стран с переходной экономикой, а также их фирм на международные рынки капитала и к экспортным кредитам может быть облегчен за счет совершенствования практики подготовки финансовых ведомостей и опубликования другой соответствующей информации в целях укрепления доверия со стороны инвесторов. Рациональное корпоративное управление (подотчетность, транспарентность и опубликование достаточно полной информации) также имеет важное значение для более широкой группы заинтересованных сторон. Ключевую роль в этой связи призваны сыграть такие организации, как Комитет по международным стандартам учета и Международная федерация бухгалтеров, а также Межправительственная рабочая группа экспертов по международным стандартам учета и отчетности.

Мероприятию высокого уровня следует рекомендовать соответствующим международным организациям провести более глубокий анализ вопросов, связанных с корпоративным управлением, в частности анализ их актуальности для развивающихся стран и стран с переходной экономикой с учетом специфики их правовых систем и социальных и культурных условий. В частности, с учетом потребностей этих стран следует оказать поддержку усилиям по разработке и внедрению международных стандартов учета, отчетности и ревизорской деятельности.

Расширение географии ПИИ

53. Потоки инвестиций в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой характеризуются высокой степенью концентрации. В период 1993–1998 годов более 70 процентов от общего объема притока ПИИ во все страны этой группы приходилось на долю 20 стран. В большинство стран с низким уровнем дохода частные финансовые ресурсы из-за границы практически не поступают: в 1999 году на долю наименее развитых стран как группы приходилось лишь 0,5 процента от общемирового объема ПИИ. ПИИ способны вносить значительный вклад в диверсификацию экономики принимающих стран, в обеспечение им инвалютных поступлений и в развитие их технического и управленческого потенциала в ориентированных на экспорт отраслях, в отраслях с широкими возможностями для передачи технологии и в отраслях, где имеются возможности для интеграции иностранного производства в местную экономику, что может иметь позитивные побочные последствия и для других отраслей. Ввиду географических диспропорций в потоках ПИИ задача заключается в обеспечении их притока в большее число стран, особенно в наименее развитые страны.

Соответствующим международным организациям и странам-донорам, действуя в сотрудничестве с потенциальными странами-получателями и с компаниями и ассоциациями частного сектора, следует расширять и поощрять обмен информацией об инвестиционных возможностях в развивающихся странах, особенно в наименее развитых странах и странах Африки. В то же время международным учреждениям, занимающимся вопросами содействия расширению потоков ПИИ, следует оценивать влияние инвестиционных потоков на процесс развития в странах-получателях, в том числе их последствия для социального развития.

54. Для привлечения ПИИ — и, в более широком плане, стимулирования инвестиций — развивающимся странам и странам с переходной экономикой необходимо повышать свою привлекательность как объекта инвестиционной деятельности, что подразумевает необходимость вложений в здравоохранение, образование, водоснабжение, санитарии, транспорт и телекоммуникационный сектор. Эти инфраструктурные услуги крайне необходимы для роста экономики и повышения качества жизни. Хотя часть таких вложений может быть обеспечена частным сектором, в основном они должны обеспечиваться государством. В этом контексте ОПР и ПИИ могут взаимно дополнять друг друга.

55. Вместе с тем, несмотря на рост потоков частного капитала, о чем говорится в других разделах настоящего доклада, большинство развивающихся стран не имеют доступа на международные рынки капитала. Для некоторых «маргинальных» заемщиков возможности привлечения определенных видов международных портфельных инвестиций, таких, как инвестиции по линии фондов венчурного капитала, акционерных фондов для крупных инфраструктурных проектов и даже облигационных займов, могут быть расширены на основе партнерства между государственным и частным секторами. В качестве частичной, временной меры по оказанию помощи соответствующие финансовые учреждения могут использовать свои полномочия по предоставлению гарантий, с тем чтобы обеспечить развивающимся странам и странам с переходной экономикой возможность доступа на международные рынки частного капитала и тем самым помочь им показать свою кредитоспособность международным кредиторам и инвесторам. Такие меры особенно важны для развития инфраструктуры в наименее развитых странах, странах Африки и других странах с низким уровнем дохода, поскольку расширение инфраструктуры является одним из ключевых факторов не только для общего процесса развития в этих странах, но и для улучшения их перспектив в том, что касается привлечения частного капитала.

Странам следует изучить важнейшие связанные с инфраструктурой факторы, тормозящие развитие частного сектора. Следует определить приоритеты для привлечения частного сектора к финансированию инфраструктурных проектов, в том числе проектов в таких секторах, как телекоммуникационный сектор, развитие которого помогает устранять «цифровой разрыв». Коммерческое партнерство между частным и государственным секторами (например, совместное финансирование, частичное или полное гарантирование рисков, а также техническая помощь и консультационные услуги) может также создать возможности для поддержки достижения вышеуказанных целей. В тех случаях, когда принимающие страны обеспечивают льготы для стимулирования участия частного сектора в финансировании, следует полностью определить и надлежащим образом классифицировать гарантии, а также осуществлять соответствующий контроль для обеспечения того, чтобы эти гарантии не были сопряжены со скрытыми факторами риска, которые могут угрожать налогово-бюджетной стабильности.

56. Инвестиционной деятельностью за рубежом все более широко занимаются компании из самих развивающихся стран. Доля ПИИ из развивающихся стран в общем объеме потоков ПИИ, составлявшая в начале 80-х годов 2 процента, в настоящее время возросла до 10 процентов. Этот рост был особенно заметен в контексте внутрирегиональных потоков инвестиций.

На мероприятии высокого уровня следует предложить учредить группу экспертов для изучения возможных путей и средств дальнейшего стимулирования расширения потоков ПИИ между развивающимися странами. Внимание следует уделить «треугольникам роста», особенно тем, в которые входят находящиеся в географической близости друг от друга районы, а также роли региональных инвестиционных режимов в содействии обеспечению внутрирегионального разделения труда и привлечения ПИИ.

Повышение отдачи от инвестиций для процесса развития

57. Повышение отдачи от потоков ПИИ для процесса развития подразумевает реализацию связанных с ними возможных выгод, особенно в том, что касается укрепления технологического потенциала, повышения конкурентоспособности экспорта, создания рабочих мест и укрепления базы квалифицированных кадров. Одним из важных путей обеспечения получения этих выгод отечественными предприятиями является укрепление связей филиалов и дочерних фирм иностранных компаний с экономикой принимающих стран, особенно с мелкими и средними предприятиями (МСП). Поскольку технология является одним из наиболее важных компонентов пакета ПИИ и имеет важнейшее значение для развития, особое внимание следует уделять стимулированию ее передачи и внедрению в принимающих странах, а также, помимо этого, созданию национального потенциала в области НИОКР.

Принимающим странам и странам базирования, а также транснациональным корпорациям и международным организациям следует создавать базы данных о передовом опыте, с использованием которого можно стимулировать расширение и углубление связей между филиалами и дочерними фирмами иностранных компаний и местными предприятиями в целях содействия созданию в развивающихся странах динамичного сектора отечественных предприятий; в частности, эти базы данных должны содержать информацию об успешном опыте передачи и внедрения технологии, а также о наращивании местного потенциала в области НИОКР. Транснациональным корпорациям следует как можно шире применять такой передовой опыт. Кроме того, следует разработать варианты действий для обеспечения практического выполнения обязательств по стимулированию передачи технологии, закрепленных в существующих международных соглашениях.

58. Для усиления отдачи от ПИИ для процесса развития также требуется сводить к минимуму негативные последствия, которые могут быть связаны с ними, например их последствия в тех случаях, когда имеет место злоупотребление трансфертным ценообразованием, что сказывается на налоговой базе страны, или используются методы ограничения конкуренции. Что касается первого из этих вопросов, то возникновение сложных корпоративных международных производственных систем — и развитие связанного с ними внутрифирменного разделения труда — делает все более трудным определение того, какие фирмы получают прибыли, а какие несут убытки и какие налоги должны ими выплачиваться. Поскольку налогообложение является фундаментом финансовых возможностей государства, следует укреплять международное сотрудничество в вопросах налогообложения, связанных с ростом международного производства и торговли (см. рекомендацию в главе VI).

59. Росту потоков ПИИ во все большей степени способствуют трансграничные слияния и поглощения. В связи с такими слияниями и поглощениями возникает широкий круг различных вопросов, в числе которых особенно важное значение имеет вопрос об их влиянии на структуру рынка через посредство повышения степени рыночной концентрации и ограничения конкуренции. Основным аспектом является то, что они могут приводить к ограничению конкуренции даже на в целом состязательных рынках. В силу своего характера трансграничные слияния и поглощения требуют внимания со стороны антимонопольных органов не только одной страны. В связи с этим возникает ряд проблем, включая проблемы определения оценочных критериев, соответствующего рынка, периодичности проверок и мер по их проведению. По мере все большего роста числа трансграничных слияний и поглощений особо настоятельной становится необходимость укрепления сотрудничества, что в первую очередь относится к развивающимся странам, которые могут не иметь возможностей для принятия в одностороннем порядке действенных мер по исправлению положения, если таковые потребуются. В настоящее время основными многосторонними форумами (помимо Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)), на которых обсуждаются эти вопросы, являются Межправительственная группа экспертов ЮНКТАД по

законодательству и политике в области конкуренции и Рабочая группа ВТО по взаимосвязи между торговлей и политикой в области конкуренции.

Необходимо расширять и поощрять международное сотрудничество между национальными антимонопольными органами. Особое внимание следует уделять работе по укреплению международного сотрудничества в вопросах политики и регулирования в области конкуренции, в частности в том, что касается трансграничных слияний и поглощений, в целях содействия углублению понимания проблем в этой области, особенно в развивающихся странах, и расширению сотрудничества в области принятия практических мер между всеми заинтересованными странами. Определенная роль в этом контексте отводится руководящим принципам в отношении контроля за слияниями, призванным обеспечить повышение транспарентности и степени унифицированности используемых технических критериев.

60. Хотя центральную роль в максимизации позитивного и минимизации негативного воздействия ПИИ играют правительства, свои обязанности в этом отношении имеют и *транснациональные корпорации*. Один из примеров определения этих обязанностей можно найти в недавно обновленном Руководстве по многонациональным предприятиям, подготовленном ОЭСР. Эти обязанности можно рассматривать как часть более широкой концепции «ответственного поведения корпораций». Ответственное поведение корпораций выходит за рамки погони за ростом стоимости активов и прибылью. Оно приобретает все более важное значение, поскольку в условиях глобализации рынков и систем производства требуется наличие общей системы ценностей и общей ответственности. В этом отношении основу для углубления взаимодействия между транснациональными корпорациями и принимающими странами закладывает предложенный по инициативе Организации Объединенных Наций глобальный compact.

Транснациональным корпорациям и другим компаниям следует признать и соблюдать принцип ответственного поведения и, в частности, полностью присоединиться к глобальному compactу Организации Объединенных Наций. Участникам глобального compactа следует принимать конкретные меры для содействия развитию, включая установление нетрадиционных партнерских отношений и связей и осуществление коллективных действий, и делиться своим опытом со всеми заинтересованными сторонами.

Содействие ослаблению негативных последствий

61. Хотя, с одной стороны, ПИИ считаются относительно стабильным источником финансовых ресурсов, с другой стороны, краткосрочные, чисто финансовые потоки (особенно краткосрочные кредиты и депозиты коммерческих банков) вызывают беспокойство в связи с их подверженностью значительным колебаниям. Неустойчивость краткосрочных потоков капитала обуславливают такие причины, как действующие в

принимающих странах факторы и проводимая этими странами политика, внешние факторы (включая макроэкономическую политику стран базирования и стратегии международных инвесторов), асимметричность информации о финансовых операциях и «эффект домино» в международной финансовой системе. Более того, значительный по объему приток капитала может привести к возникновению инфляционного давления и снижению валютного курса в реальном выражении, и поэтому он должен являться объектом осуществляемого с использованием надлежащих мер строгого контроля и регулирования со стороны принимающих стран. Следовательно, как указывается в главах I и VI, важное значение имеет разработка механизмов для реализации связанных с финансовыми потоками выгод при одновременном снижении сопряженных с ними рисков.

62. Существенно важную роль в обеспечении информации, используемой при принятии решений относительно инвестиций, играют агентства кредитного рейтинга. Последствия опубликования информации о негативной оценке кредитоспособности могут быть особенно значительными в периоды финансовых неурядиц и могут усугубить негативную реакцию рынков на положение дел в охваченных кризисом странах и способствовать распространению паники среди инвесторов. Отлаженно и надежно функционирующие национальные системы кредитной информации в развивающихся странах и странах с переходной экономикой, работающих в тесном сотрудничестве с международными рейтинговыми агентствами, могут предоставлять дополнительную информацию о местных заемщиках и способствовать снижению расходов на определение рейтинга.

Агентствам кредитного рейтинга следует стремиться оценивать риск неплатежеспособности государств с использованием как можно более объективных и транспарентных критериев. Заемщикам из числа развивающихся стран и стран с переходной экономикой следует уделить приоритетное внимание развитию надежных местных систем кредитной информации в соответствии с международной практикой и в тесном сотрудничестве с международными рейтинговыми агентствами.

63. Важными причинами колебаний на финансовых рынках являются также чрезмерно высокая доля заемных средств в капитале небанковских финансовых учреждений и чрезмерная концентрация инвестиций в определенные виды активов. На различных международных форумах подчеркивалась необходимость укрепления надзора за функционированием финансовых рынков на национальном уровне. Информация о структуре распределения инвестиций отдельных инвесторов по различным категориям активов, особенно о распределении инвестиций небанковских финансовых учреждений, в том числе с чрезмерно высокой долей заемных средств, ограничена. Обеспечение большей транспарентности может также помочь уменьшить возможные последствия опубликования рейтинга платежеспособности государств, ведущие к усилению циклических тенденций в экономике и необоснованному распространению этого рейтинга на все большее число стран. Эти вопросы будут более подробно обсуждаться в главе VI.

Правительствам и международным организациям следует принимать меры для повышения прозрачности финансовых рынков, а соответствующим компетентным органам, в контексте анализа влияния деятельности международных инвесторов с высокой долей заемных средств в капитале на стабильность национальных банковских систем, следует предложить пути учета связанных с этим влиянием рисков в процессе пересмотра действующих норм капитального покрытия, установленных для банков.

64. Для обеспечения прозрачности финансовых рынков требуется уделять внимание вопросу о незаконном переводе средств и отмывании денег. Чтобы гарантировать добросовестность участников операций на финансовых рынках и, следовательно, операций в рамках международной финансовой системы, требуется действенная защита от злоупотреблений и преступной деятельности. Как было признано в резолюции 54/205 Генеральной Ассамблеи и в коммюнике Международного валютного и финансового комитета от 24 сентября 2000 года, решающее значение для борьбы с отмыванием денег имеет наращивание международных и национальных усилий. Недавно группа из 11 крупных частных международных банков согласовала общие процедуры для усиления надзора в целях установления источников депонированных средств, а также настоящих владельцев счетов.

Следует прилагать усилия по реализации недавно выдвинутых Генеральной Ассамблеей и бреттон-вудскими учреждениями инициатив в отношении борьбы с отмыванием денег, и государствам-членам следует продолжать укреплять меры по борьбе с незаконным переводом средств и расширять обмен информацией; поощрять принятие дополнительных мер крупными международными банками; а также развивать международное сотрудничество в целях выработки общего подхода к борьбе с отмыванием денег и финансовыми преступлениями (см. также рекомендацию в главе I).

Наращивание потенциала и техническая помощь

65. Потребности развивающихся стран, особенно наименее развитых, в наращивании потенциала и технической помощи в связанных с ПИИ вопросах возросли. В первую очередь помощь требуется в следующих областях: совершенствование связанных с ПИИ регулятивных рамок и укрепление потенциала для их устойчивого совершенствования; стратегический анализ, направленный на углубление понимания роли ПИИ в мировой экономике и их влияния на процесс развития; предоставление информации об инвестиционных возможностях; меры по привлечению ПИИ (и технологий, которые неразрывно связаны с ними) и усилия по максимально возможному увеличению отдачи от них; а также развитие конкурентоспособных на международном рынке предприятий.

66. В свете того факта, что на долю частных потоков в настоящее время приходится более половины объема притока внешних ресурсов во многие развивающиеся страны (исключая наименее развитые), и с учетом важной роли

ПИИ в мировой экономике представляется целесообразным рассмотреть вопрос о создании механизма, в рамках которого все основные заинтересованные стороны могли бы обсуждать связанные с ПИИ вопросы. Такой механизм не обязательно наделять полномочиями принимать решения, и его обслуживанием могла бы заниматься специальная целевая группа, образованная из сотрудников международных организаций. Он обеспечивал бы возможность обмена опытом и информацией о передовом опыте в том, что касается привлечения ПИИ и обеспечения отдачи от них, а также о роли международного сообщества в этой связи.

На мероприятии высокого уровня следует рассмотреть вопрос о создании специального форума с участием представителей правительств, международных организаций, деловых кругов, профсоюзов и неправительственных организаций для облегчения диалога по стратегическим вопросам и вопросам технической помощи, связанным с прямыми иностранными инвестициями. Цель должна заключаться в содействии притоку таких инвестиций в развивающиеся страны, особенно наименее развитые, и в выявлении препятствий и анализе передового опыта в том, что касается стратегий правительств, направленных на максимизацию вклада ПИИ в процесс развития и сведение к минимуму всех негативных последствий.

Глава III

Торговля

Расширение торговли для финансирования развития: обеспечение доступа на рынки продукции, представляющей интерес для развивающихся стран с точки зрения экспорта; рассмотрение вопросов, связанных с сокращением бюджетных поступлений вследствие либерализации торговли; укрепление регионального сотрудничества/интеграции для расширения мирового товарооборота; укрепление потенциала и техническая помощь, включая помощь в проведении торговых переговоров и в урегулировании споров; особые нужды стран Африки, наименее развитых стран, малых островных развивающихся государств, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся стран транзита, а также других развивающихся стран и стран с переходной экономикой, сталкивающихся с особыми трудностями при привлечении финансовых ресурсов на цели развития

67. В настоящее время широко признается, что в долгосрочной перспективе расширение международной торговли и интеграция в мировую экономику являются необходимыми инструментами для содействия экономическому росту и сокращения масштабов и искоренения нищеты, особенно ввиду того, что они позволяют экономическим субъектам использовать свой производительный потенциал наиболее эффективным образом, способствуют повышению производительности труда, ограничивают произвольное вмешательство в экономику и помогают смягчать последствия экономических потрясений. В период после 80-х годов развивающимся странам в целом удалось существенно расширить их экспорт и добиться значительного прогресса в либерализации своих торговых режимов. В конце 90-х годов средний уровень номинальных тарифных ставок в развивающихся странах сократился более чем наполовину по сравнению с их уровнем в середине 70-х годов. Эта либерализация торговых режимов была связана со значительным ускорением темпов роста доходов и экспорта в ряде развивающихся стран в 90-е годы. Вместе с тем либерализацию торговли следует осуществлять поэтапно и дополнять принятием более активных мер для диверсификации и расширения производственного потенциала. Осуществление либерализации торговли быстрыми темпами может в краткосрочной и среднесрочной перспективе повлечь за собой значительные издержки регулирования, такие, как снижение уровня занятости и объема производства, потеря отраслями и фирмами человеческого капитала и потенциальная макроэкономическая нестабильность, обусловленная трудностями с платежным балансом или сокращением государственных доходов.

68. Несмотря на общий прогресс, очевидно, что многие развивающиеся страны, особенно наименее развитые страны, за последние три десятилетия не обеспечили устойчивого прироста их валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения. Общие экономические условия, с которыми сталкиваются многие из беднейших стран, делают для них трудной задачей быстрого

повышения уровня жизни, увеличения или даже сохранения своей доли традиционных экспортных рынков и стимулирования быстрой диверсификации. Такие последствия обусловлены целым комплексом факторов, элементы которого рассматриваются в других частях настоящего доклада. Успешный опыт в области интеграции показывает, что для содействия быстрому росту и интеграции требуются многочисленные и скоординированные инициативы по широкому фронту.

Странам-донорам и международным финансовым учреждениям и учреждениям, занимающимся вопросами развития, следует осуществлять глобальную, полностью финансируемую программу для оказания заинтересованным развивающимся странам, особенно наименее развитым странам и другим странам с низким уровнем дохода, помощи в надлежащей либерализации торгового сектора их экономики, наращивании необходимого стратегического, физического и человеческого потенциала, требующегося для того, чтобы быть конкурентоспособными в торговле товарами и услугами, и обеспечении того, чтобы поэтапная либерализация торговли была частью стратегии в области развития и сокращения масштабов нищеты и согласовывалась с ними.

Доступ на рынки

69. В связи с принимаемыми развитыми странами мерами по защите рынка развивающиеся страны в настоящее время несут издержки, значительно превышающие объем притока ресурсов по линии помощи. Согласно оценкам, потенциальный выигрыш развивающихся стран от различных мер по либерализации может составить от 100 млрд. долл. США до 150 млрд. долл. США. Таким образом, развивающиеся страны могут получить значительные выгоды от продолжения либерализации товарных рынков. В то же время у развивающихся стран имеется огромный потенциал для расширения экспорта услуг, особенно услуг, связанных с движением физических лиц, и поэтому они получили бы значительные выгоды от расширения доступа на рынки услуг в странах с высоким уровнем дохода. Вместе с тем при оценке торговой системы следует исходить не из того, способствует ли она максимальному расширению товарооборота той или иной развивающейся страны, а из того, способствует ли она обеспечению устойчивого роста и максимальному расширению возможностей для развития на национальном уровне.

70. Даже после полного осуществления решений Уругвайского раунда средняя тарифная ставка на экспорт из развивающихся стран в развитые будет превышать 12 процентов, а пиковые тарифные ставки на отдельные важные товары будут достигать 350 процентов (хотя средние взвешенные по импорту показатели несколько ниже). Тарификация квот и другие нетарифные меры в секторе торговли сельскохозяйственной продукцией привели к установлению ряда высоких тарифных ставок и такому положению, когда возможности доступа во многих секторах обеспечиваются лишь в рамках тарифных квот. Для продукции текстильной и швейной промышленности, экспорт которой имеет жизненно важное значение для экономики многих развивающихся стран, предусматривается снижение количественных ограничений до 2005 года, причем наиболее значительная либерализация существующих квот будет

производиться на завершающем этапе, и тарифы в этих секторах останутся высокими. Кроме того, интеграции в текстильной и швейной промышленности и расширению доступа на рынки сельскохозяйственной продукции препятствуют медленные темпы либерализации этих секторов странами с высоким уровнем дохода.

Всем торговым партнерам следует либерализовать торговлю товарами и услугами, представляющими особый интерес для развивающихся стран, стремясь обеспечить обязательный, расширенный и коммерчески значимый доступ таких товаров и услуг на рынки. В первую очередь особое внимание следует уделить распространению режима ВТО на торговлю текстильными изделиями и готовой одеждой; снижению барьеров на пути торговли сельскохозяйственной продукцией; устранению пиковых тарифов и тарифной эскалации, сказывающихся на экспорте из развивающихся стран; а также расширению, где это целесообразно, круга стран, охватываемых механизмами Общей системы преференций (ОСП).

71. Европейская комиссия предложила полностью открыть рынки стран Европейского союза для всех товаров, за исключением оружия, экспортируемых беднейшими странами мира. Это предложение предусматривает введение беспошлинного и свободного от количественных ограничений режима для товаров из 48 наименее развитых стран. Хотелось бы надеяться, что другие развитые страны последуют этому примеру. Обеспокоенность по поводу того, что введение такого режима может сказаться на торговле развивающихся стран, не входящих в группу наименее развитых, представляется неоправданной. Вместе с тем аналогичные меры необходимо распространить на другие развивающиеся страны и страны с переходной экономикой.

Всем развитым странам следует незамедлительно предоставить беспошлинный, свободный от количественных ограничений доступ на рынки для всего экспорта наименее развитых стран и бедных стран с крупной задолженностью, за исключением экспорта оружия, и рассмотреть вопрос об обеспечении такого же доступа для других развивающихся стран, особенно стран Африки, малых островных развивающихся государств, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся стран транзита, а также других развивающихся стран и стран с переходной экономикой, сталкивающихся с особыми трудностями при привлечении финансовых ресурсов на цели развития.

72. Многие страны считают, что достигнутые в рамках ВТО соглашения осуществляются несбалансированно и ассиметрично и что положения об особом и дифференцированном режиме соблюдаются недостаточно полно. Многие такие положения облечены в форму не твердых юридических обязательств, а призывов «сделать все возможное». Помимо этого, расширение практики использования на всех рынках все более комплексных отраслевых стандартов, технических норм и санитарных и фитосанитарных правил создает

новые трудности для развивающихся стран. Более того, чрезвычайные меры в области торговли, особенно антидемпинговые меры, все более широко сказываются на представляющих интерес для развивающихся стран товарах, таких, как обработанные пищевые продукты, свежая сельскохозяйственная продукция, рыба, металлы, пластмассы, текстильные изделия, готовая одежда, обувь и головные уборы. Некоторые из развивающихся стран также сталкиваются с трудностями в деле соблюдения соглашений ВТО вследствие нехватки людских, институциональных и финансовых ресурсов.

73. Многие аналитики также считают, что необходимо разработать новый подход к особому и дифференциальному режиму. Он должен предусматривать обязательные для соблюдения положения, включая положения относительно надлежащих сроков осуществления заключенных в рамках ВТО соглашений; оказание адекватной помощи в наращивании кадрового и институционального потенциала; а также наращивание конкурентоспособного производственного потенциала на основе разработки надлежащих стратегий в области развития в целях реализации возможностей доступа на рынки. Некоторые аналитики указывают на необходимость принятия мер непосредственно директивными органами и усиления международной поддержки в целях создания необходимых структурных условий для роста производства и инвестиций. Кроме того, многие страны также в целом выступают против отнесения к кругу ведения ВТО не связанных с торговлей вопросов, что может использоваться для протекционистских целей.

Членам ВТО следует обеспечивать, чтобы заключенные в рамках ВТО соглашения и связанные с ними режимы применялись таким образом, чтобы это способствовало процессу развития. Развитым странам — членам ВТО и международным финансовым учреждениям следует обеспечивать оказание развивающимся странам адекватной финансовой и технической помощи в их усилиях по осуществлению достигнутых в рамках ВТО соглашений. Членам ВТО также следует не прибегать к использованию чрезвычайных мер в области торговли и ограничительных правил происхождения и обеспечивать, чтобы стандарты, технические нормы и санитарные и фитосанитарные правила не использовались для создания препятствий торговле, чтобы они должным образом соблюдались развивающимися странами и чтобы последние получали надлежащую помощь, позволяющую им делать это.

Компенсационное финансирование и регулирование ценовых рисков

74. Недавно в используемых МВФ и Европейским союзом (ЕС) механизмах компенсационного финансирования на случай краткосрочных колебаний в объеме экспортных поступлений и в основных механизмах защиты различных субъектов в сырьевом секторе от негативных последствий нестабильности цен произошли значительные изменения. По линии реорганизованного Фонда компенсационного финансирования МВФ финансовые ресурсы на цели покрытия дефицита платежного баланса будут, как правило, предоставляться с использованием регулярных процедур МВФ. Новое соглашение между ЕС и государствами Африки, Карибского бассейна и Тихого океана впервые предусматривает доступ к средствам на специальном счете для компенсации

сокращения поступлений от экспорта как сельскохозяйственной продукции, так и минерального сырья посредством создания и использования рыночных механизмов, таких, как механизмы фьючерсных рынков и внебиржевых рынков ценных бумаг.

Международным финансовым учреждениям следует продолжать совершенствовать и делать более гибкими механизмы, через посредство которых они обеспечивают поддержку для покрытия дефицита платежного баланса в периоды резких падений цен на сырье.

75. На фоне коренных изменений, происходящих в политике в отношении сельскохозяйственного сектора и сектора минеральных ресурсов в новых рыночных условиях, в динамике сырьевого сектора произошел существенный сдвиг. В этом контексте с начала 90-х годов международное сообщество прилагает усилия по разработке предусматривающих задействование рыночных инструментов новаторских подходов для защиты всех имеющих непосредственное или косвенное отношение к сырьевому сектору субъектов (производителей, отечественных экспортеров и торговцев, правительств и полугосударственных органов, а также импортеров сырья, компаний обрабатывающего сектора и потребителей) от негативных последствий нестабильности цен.

76. Нестабильность цен создает проблемы для стран с зависящей от сырья экономикой как на макро-, так и на микроуровнях. Для правительств непредвиденные колебания экспортных и импортных цен ставят под угрозу бюджетное планирование и достижение целевых показателей, связанных с государственным долгом. Для национальных экспортеров и обрабатывающих компаний изменчивость цен повышает степень неопределенности в том, что касается объема притока наличных средств, и снижает залоговую стоимость товарно-материальных запасов, что, в свою очередь, повышает стоимость кредита. Точно так же снижение цен серьезно сказывается на положении мелких фермеров, которые часто не имеют широкого доступа к эффективным механизмам сбережений и страхования и возможности которых воспользоваться мерами по обеспечению защиты ограничены. В вопросе о влиянии либерализации торговли и ограничения государственного вмешательства на стабильность цен еще нет ясности: некоторые аналитики считают, что либерализация поможет стабилизировать цены, в то время как другие придерживаются той точки зрения, что вероятное снижение объема наличных запасов повысит нестабильность. Это указывает на необходимость рассмотрения вопроса о разработке стратегий, которые, если они не будут способны устранить вышеупомянутые риски, могли бы по крайней мере позволить попытаться эффективно бороться с этими рисками и регулировать их.

77. С апреля 1998 года, опираясь на результаты работы, проводившейся ранее главным образом в рамках ЮНКТАД, анализом роли международного сотрудничества посредством изучения новых рыночных подходов к решению проблемы сезонных колебаний цен на сырьевые товары занимается Международная целевая группа по регулированию связанных с сырьевыми товарами рисков в развивающихся странах. Конкретные рассматриваемые темы связаны, в частности, с возможностью создания механизмов регулирования рисков, посредничеством, операционными гарантиями тех или иных международных структур, созданием механизмов защиты цен, созданием учреждений для регулирования рисков и оказанием соответствующей технической помощи.

Соответствующим международным организациям следует в неотложном порядке разработать меры по оказанию развивающимся странам помощи в реагировании на связанные с ценами на сырьевые товары рисками, включая возможное создание нового глобального фонда для облегчения развивающимся странам доступа к механизмам регулирования рисков, связанных с ценами на сырьевые товары, и структурированным механизмам финансирования сырьевых товаров, а также по оказанию им содействия в развитии региональных и национальных товарных бирж.

Уязвимость

78. В процессе снижения уязвимости за счет расширения диверсификации производственной и экспортной базы страны могут использовать широкий круг различных вариантов политики, которые допускаются нормами ВТО, включая общее субсидирование и целевое субсидирование регионального развития, совершенствование технологии и внедрение в отраслях экологических норм. Факторы уязвимости в сельскохозяйственном секторе заслуживают особого внимания. Крупные группы населения в развивающихся странах, особенно женщины, по-прежнему зависят от сельскохозяйственного сектора в плане удовлетворения своих основных потребностей в продовольствии и получении источника дохода.

79. Крайняя уязвимость небольших стран для внешних потрясений обусловлена тремя комплексами взаимосвязанных факторов: географических (размеры территории и местоположение страны), демографических и экономических. Как высокая степень открытости торговли, так и менее гибкая и более концентрированная структура экспорта обуславливают особые риски. Как правило, традиционное и нетрадиционное экспортное производство стран с более слабой экономической базой концентрируется в важнейших для их экономики секторах, таких, как сельское хозяйство, текстильная и швейная промышленность. Каждый из этих секторов уязвим для протекционистских мер, принимаемых в промышленно развитых странах.

80. В случае принятия произвольных мер на рынках стран-импортеров уязвимыми оказываются даже страны со средним уровнем дохода на душу населения и более диверсифицированной номенклатурой экспорта. Несмотря на то, что на основе достигнутых в ходе Уругвайского раунда соглашений удалось ограничить дискриминационную практику и практику применения правил «серой зоны», все больше фактов свидетельствуют о непропорционально широком использовании антидемпинговых мер и активизации практики заключения соглашений о добровольном ограничении экспорта в конкретных секторах, где используются современные технологии. Эти факты однозначно указывают на то, что стабильность и предсказуемость доступа экспортной продукции развивающихся стран на рынки имеют решающее значение для обеспечения роста объема инвестиций в экспортных секторах.

Многосторонним банкам развития следует выступить с инициативой разработки крупной программы по оказанию развивающимся странам, особенно небольшим странам с уязвимой экономикой, помощи в диверсификации их экспортной базы с точки зрения как номенклатуры продуктов (товары и услуги), так и рынков сбыта. Двусторонним донорам и всем многосторонним учреждениям, занимающимся оказанием помощи, следует учитывать важное значение программ диверсификации экспорта при определении приоритетных направлений расходования средств и предоставления помощи. ВТО следует осуществлять строгий контроль за использованием антидемпинговых мер и любых соглашений о добровольном ограничении экспорта, особенно в тех случаях, когда они направлены против развивающихся стран.

Техническая помощь и наращивание потенциала

81. Опыт, накопленный как в период проведения Уругвайского раунда, так и после него, наглядно свидетельствует о неадекватности институционального потенциала большинства развивающихся стран в том, что касается разработки, согласования и осуществления торговой политики, а также о наличии связанных с этим потребностей в разработке необходимых аналитических и процедурных рамок для обеспечения учета вопросов торговли в контексте основных направлений национальных стратегий в области развития. Деятельность на основе Комплексной платформы, призванной обеспечить удовлетворение этих критически важных потребностей 48 наименее развитых стран, до настоящего времени все еще не финансируется, а аналогичных ей механизмов для других развивающихся стран, которым также необходимо наращивать такой потенциал, не имеется.

Странам-донорам следует незамедлительно внести щедрые взносы в Целевой фонд, учрежденный в контексте Комплексной платформы. Членам ВТО следует расширить рамки Комплексной платформы для охвата других развивающихся стран, помимо наименее развитых, особенно стран Африки, малых островных государств, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и развивающихся стран транзита.

Глава IV

Расширение международного финансового сотрудничества в целях развития, в частности по линии официальной помощи в целях развития

Расширение официальной помощи в целях развития (ОПР): подтверждение обязательства достичь целевого показателя в размере 0,7 процента, в том числе посредством активизации руководства на основе применения наилучших практических методов, совершенствования информационно-пропагандистской деятельности и проведения рациональной информационной политики, направленной на устранение неправильных представлений и проведение различия между ОПР, призванной обеспечивать экономический рост, и финансированием общемировых общественных благ; повышение эффективности и действенности ОПР, в частности посредством повышения ответственности и более эффективной координации инициатив, таких, как Всеобъемлющая рамочная программа в области развития, Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития и документы с изложением стратегии борьбы с нищетой; особые нужды стран Африки, наименее развитых стран, малых островных развивающихся государств, развивающихся стран, не имеющих выхода к морю, и других развивающихся стран, сталкивающихся с особыми трудностями при привлечении финансовых ресурсов на цели развития

82. В Декларации тысячелетия (резолюция 55/2 Генеральной Ассамблеи) излагается комплекс целей, которые могут лежать в основе усилий по обеспечению развития в целом и по мобилизации ОПР и другой официальной помощи в частности. Квинтэссенцией проблемы, стоящей перед международным сообществом, является одна из центральных целей, которая заключается в сокращении вдвое масштабов нищеты к 2015 году. Достижение этой цели требует обеспечения и поддержания развивающимися странами и странами с переходной экономикой высоких темпов роста, а также устранения социальных барьеров на пути борьбы с нищетой. Это, в свою очередь, требует проведения социально-экономической политики, разработанной при широком участии населения и учитывающей воздействие принимаемых мер на положение бедных слоев населения, с тем чтобы обеспечить не только эффективное, но и справедливое распределение ресурсов. Кроме того, правительства осознают, что для того, чтобы воспользоваться плодами глобализации, они должны иметь в своем распоряжении транспарентные, подотчетные и эффективные учреждения, которые одновременно способствовали бы формированию благоприятных условий и генерировали бы импульс, необходимый для мобилизации внутренних и внешних ресурсов.

83. ОПР и другие виды официальной помощи, дополняющие средства, мобилизуемые внутри страны, и приток иностранного частного капитала, могут быть важнейшим подспорьем для развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Однако для того, чтобы обеспечить эффективную отдачу от использования ресурсов ОПР на цели развития, необходимо, чтобы их выделение строилось на двух основных принципах: поддержке стратегий, ориентированных на борьбу с нищетой и обеспечение устойчивого и справедливого роста; и уделении особого внимания политике и программам, ответственность за осуществление которых несут правительства и гражданское общество стран-получателей помощи. Эти принципы означают, что партнерские отношения между странами-донорами и странами-получателями (не только для передачи финансовых ресурсов и обеспечения доступа к знаниям и укрепления потенциала, но и для оказания помощи в расширении прав и возможностей неимущих слоев населения, особенно женщин) должны строиться на основе взаимного уважения, общности целей и признания общих интересов, вытекающих из глобализации.

84. В этой связи следует отметить, что важную роль в мобилизации ресурсов на цели развития, выделяемых как на льготных, так и на коммерческих условиях, играют многосторонние, региональные и субрегиональные учреждения, занимающиеся финансированием развития. Их роль особенно важна в обеспечении финансирования стран с низким уровнем дохода, которые имеют ограниченный доступ к рынкам частного капитала. Кроме того, официальное финансирование имеет ряд преимуществ перед частным финансированием, поскольку предусматривает более длительный срок погашения и более низкий уровень процентных ставок и может предоставляться ациклично (см. главу VI). Таким образом, международному сообществу следует и впредь оказывать содействие этим учреждениям и обеспечивать непрерывную, предсказуемую и гарантированную передачу им ресурсов в объеме, достаточном для полного выполнения ими предусмотренной в их мандатах деятельности.

Объем официальной помощи в целях развития

85. Передача средств по линии ОПР достигла своего наивысшего уровня в начале 90-х годов и с тех пор до самого последнего времени сокращалась, причем в реальном выражении это сокращение было весьма значительным. Если до середины 90-х годов одним из главных факторов, определяющих эту динамику, были дефициты бюджетов стран-доноров, то позднее состояние бюджетов большинства стран-доноров значительно улучшилось. К числу других главных факторов, лежащих в основе сокращения объема ОПР, по-видимому, относятся отсутствие заинтересованности в оказании помощи (что отчасти связано с прекращением «холодной войны»); сохраняющиеся сомнения в эффективности проектов и программ, финансируемых за счет ОПР; и расширение предложения частного капитала.

86. Стремительное расширение притока частного капитала в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой в 80-е и 90-е годы породило представление, что сохранение этой тенденции позволит обеспечивать эти страны ресурсами, необходимыми им для обеспечения ускоренной инвестиционной деятельности и роста. Однако после финансовых кризисов 1997 года приток частного капитала сократился, и сейчас нет такой твердой

уверенности, как раньше, в его возобновлении. Кроме того, что особенно важно, даже в 1996 году, когда потоки частного капитала достигли своего максимума, часто публикуемая диаграмма «ножниц» (демонстрирующая, что совокупный объем ОПР, намного превышавший ранее совокупные потоки частного капитала, в конечном итоге стал значительно меньше их) не дает правильного представления о ситуации, в которой оказались наименее развитые страны и другие страны с низким уровнем дохода. Как указывалось в предыдущей главе, средства, выделяемые по линии ОПР, по-прежнему составляют основную часть внешних финансовых ресурсов практически во всех странах с низким уровнем дохода и, как и прежде, имеют решающее значение для их развития.

87. Таким образом, для многих стран ОПР остается одним из источников финансирования, а также технической помощи, который может внести решающий вклад в успех их деятельности по обеспечению поступательного роста и неуклонному сокращению масштабов нищеты. ОПР может помочь странам достичь надлежащего уровня мобилизации внутренних ресурсов в приемлемые сроки благодаря оказанию им содействия в развитии их человеческого капитала и производственного потенциала, а также в диверсификации их экспортной базы. ОПР может также помочь странам добиться формирования более благоприятных условий для деятельности частного сектора благодаря развитию инфраструктуры и организационной базы и тем самым создать условия для устойчивого роста на основе инвестиций отечественного и иностранного частного капитала.

88. Определенную роль в понижательной динамике объема выделяемой ОПР сыграло бюджетное давление в странах-донорах. Однако в настоящее время многие страны-доноры переживают период беспрецедентного процветания. Бюджетный дефицит сократился, а в ряде случаев даже сменился профицитом, однако лишь немногие страны-доноры обратили вспять тенденцию к сокращению объема выделяемой ОПР в реальном выражении. Улучшение состояния бюджетов и процветание во многих развитых странах открывают возможности для увеличения объема финансовых ресурсов, выделяемых на цели развития. Тем не менее доля ОПР в совокупном ВВП стран-доноров в целом не только не приблизилась к показателю в 0,7 процента, но и сократилась (с 0,33 процента в 1992 году до 0,24 процента в 1999 году). Сократилась и доля ОПР в ВВП большинства отдельных стран-доноров.

89. Таким образом, для решения этой проблемы необходимо принять меры в трех областях: создать стимулы к увеличению ОПР и связанной с ней передачи ресурсов; обеспечить выделение ресурсов в форме, которая соответствовала бы краткосрочным и долгосрочным потребностям развивающихся стран и стран с переходной экономикой; и повысить качество механизмов освоения средств, координации и других факторов, определяющих эффективность и действенность использования имеющихся ресурсов.

Государства-члены должны признать, что ОПР надлежит играть ключевую роль в наделении населения многих стран с низким уровнем дохода, живущего в нищете, возможностью воспользоваться благами глобализации и что в основе оказания этой помощи должна, соответственно, лежать задача сокращения масштабов нищеты на основе поступательного и справедливого роста. В этой связи необходимо укреплять партнерские отношения между странами-донорами и странами-получателями ОПР и строить помощь доноров с учетом собственной стратегии страны-получателя в области сокращения масштабов и искоренения нищеты в контексте ее общих целей развития.

90. Таким образом, в основу нового импульса к расширению ОПР могли бы быть положены цели в области развития, определенные в ходе крупных конференций и встреч на высшем уровне, проведенных в 90-е годы, которые были решительно подтверждены в Декларации тысячелетия, в том числе, в частности, цель сокращения масштабов нищеты к 2015 году. Уделение столь пристального внимания этим целям тысячелетия в области развития преследует двоякую цель. Во-первых, это обеспечивает установление наличия (или отсутствия) прогресса в достижении целей в области развития, предупреждение о любых выявляемых отклонениях от желаемого курса и принятие решений относительно объема требуемых ресурсов и изменений в проводимой политике в отношении секторов или стран, отстающих от общего развития. Во-вторых, это позволяет повысить заинтересованность стран-доноров в оказании помощи в целях развития благодаря ее увязке с достижением конкретных целей, пользующихся поддержкой широкой общественности, в частности налогоплательщиков и общественного мнения, в странах-донорах.

91. Было бы нереально рассчитывать на возможность надежного прогнозирования потребностей столь большого числа стран в ресурсах на следующие 15 лет или ожидать принятия донорами обязательств на столь длительный период. Поэтому необходимо разработать интерактивный процесс оценки потребностей и установления объема требуемых ресурсов для решения обеих задач — контроля прогресса и мобилизации ресурсов. Полезным первым шагом в этом направлении стала соответствующая межучрежденческая инициатива, осуществленная в первой половине 2000 года (в которой приняли участие Организация Объединенных Наций, Всемирный банк, МВФ и ОЭСР). Вместе с тем опыт проведения этого мероприятия также наглядно продемонстрировал необходимость разработки подхода, который предусматривал бы еще более широкий круг участников и целей. Можно было бы организовать активную целенаправленную кампанию по обоснованию необходимости выделения требуемых ресурсов по линии ОПР в столицах стран-доноров и конструктивному стимулированию соответствующих международных учреждений-исполнителей.

Следует организовать кампанию в поддержку достижения целей тысячелетия в области развития. Проведение этой кампании было бы рассчитано на ограниченный пятилетний срок. Ее мандат заключался бы в сведении воедино собираемой различными учреждениями и правительствами информации о прогрессе в достижении целей в разных странах, о финансовых последствиях на каждом этапе и о наличии ресурсов для обеспечения достижения указанного прогресса.

92. Достижение целей в области развития потребует проведения эффективной национальной политики, укрепления национального потенциала и повышения согласованности международной политики, а также совершенствования механизмов предоставления и координации помощи. Кроме того, это потребует: а) более гибкого выделения дополнительных ресурсов; б) установления уровней льготности (включая безвозмездные субсидии) с учетом целей и положения стран-получателей; и с) диверсификации каналов предоставления помощи, с тем чтобы страны-получатели имели возможность выбрать тот из предлагаемых им каналов помощи, который отвечает их потребностям (включая чрезвычайную и гуманитарную помощь). В этой связи серьезную озабоченность вызывает сокращение объемов добровольных взносов в фонды и программы системы развития Организации Объединенных Наций.

Следует призвать страны-доноры удвоить их усилия по увеличению объемов выделяемой ОПР и безотлагательно выполнить взятые ими в этой связи международные обязательства. Доноры должны незамедлительно принять обязательство не допускать впредь сокращения выделяемой ОПР, а страны, у которых объем выделяемой ОПР по-прежнему составляет значительно меньше 0,7 процента от ВВП, должны обязаться выполнить в установленные сроки существующие обязательства по неуклонному увеличению в реальном выражении выделяемой ими ОПР. Кроме того, следует настоятельно призвать страны-доноры решительно изыскивать пути не только увеличения объемов выделяемой ими ОПР, но и повышения гибкости режимов предоставления ресурсов.

93. Для того чтобы обеспечить эффективность ОПР в любой ситуации, которая может сложиться в конкретной стране, необходимо, чтобы эта помощь выделялась с использованием сбалансированного сочетания различных каналов передачи ресурсов и в форме самых разных финансовых и иных инструментов. Серьезное сокращение объема средств, передаваемых системе развития Организации Объединенных Наций на цели финансирования из основных ресурсов, ведет к возникновению пробелов в системе оказания помощи. В результате доступ развивающихся стран и стран с переходной экономикой к адекватному кругу альтернативных источников помощи в целях развития сужается.

Следует настоятельно призвать страны-доноры обеспечить выделение адекватных ресурсов через различные многосторонние учреждения, занимающиеся оказанием помощи, с тем чтобы они могли выполнять свои мандаты и обеспечивать наличие широкого круга механизмов и каналов передачи ОПР. Этот круг должен отвечать потребностям развивающихся стран и стран с переходной экономикой и при этом обеспечивать разумный баланс между разнообразием каналов и эффективностью оказания помощи.

94. Как указывалось выше, для обеспечения эффективности ОПР в любой ситуации, которая может сложиться в конкретной стране, необходимо, чтобы эта помощь выделялась в форме самых разных финансовых и иных инструментов. Необходимо, чтобы не только совокупный объем имеющихся ресурсов был значителен, но и чтобы ресурсы каждого вида были достаточны для удовлетворения потребностей в осуществлении эффективных мероприятий по оказанию помощи. Оказание помощи начинается в ситуациях, когда странам подходит лишь безвозмездная помощь (например, в случае чрезвычайных ситуаций, катастроф и постконфликтных ситуаций, технического сотрудничества в поддержку формирования благоприятных условий и технической помощи в развитии потенциала управления передаваемой помощью). Далее идут такие виды помощи, как предоставление финансовых ресурсов на устранение дефицита платежных балансов, оказание странам помощи в преодолении проблем, обусловленных неблагоприятным изменением условий торговли, финансирование государственных расходов в наименее развитых странах и других странах с низким уровнем дохода и оказание помощи отдельным бедным районам в странах с уровнем дохода ниже среднего, а также финансирование региональных или субрегиональных инициатив и оказание иной помощи в их осуществлении.

Следует проводить регулярный анализ объема и структуры ОПР и связанных с ней потоков в целях выявления, в частности, значимых пробелов. Все соответствующие международные организации должны анализировать весь диапазон потребностей и инструментов в области развития и проводить взаимные консультации для выявления пробелов в этой области. Особенно важно выявлять ситуации, в которых помощь в целях развития не достигает регионов, где значительная часть населения живет в нищете. На основе этого анализа и при содействии Экономического и Социального Совета следует готовить и представлять руководящим органам соответствующих учреждений согласованные предложения по устранению пробелов в областях, которые имеют самое непосредственное отношение к мандату и потенциалу каждой организации.

Эффективность и результативность помощи

95. Эффективность помощи определяется двумя видами факторов. Первый из них связан с проводимой политикой и организационными предпосылками, существующими в странах-получателях помощи (включая распределение

государственных расходов по приоритетным областям в соответствии с целями сокращения масштабов нищеты). Второй вид факторов связан с уровнем и характером операционных издержек, которые предусматривает система оказания помощи. В последние годы был достигнут значительный прогресс в понимании предпосылок к эффективному оказанию помощи. В их основе лежат те же факторы, что и в основе мобилизации внутренних ресурсов, а это означает, что помощь в целях развития может лишь дополнять собственные усилия страны. Разработка рациональной внутренней политики является не только ключевым условием обеспечения эффективного использования ресурсов, но и той базой, на основе которой должен определяться характер помощи доноров. В этой связи следует отметить, что двумя важными предпосылками к эффективному оказанию помощи являются:

а) обеспечение центральной роли правительств-получателей помощи в разработке программ, которые должны осуществляться при поддержке доноров и международных учреждений, а также проведение этими правительствами основанной на широком участии транспарентной деятельности по анализу отдачи от внешней помощи;

б) гарантирование, что главной целью международной официальной помощи является сокращение масштабов нищеты, причем проведение ориентированной на рост макроэкономической политики, стимулирующей процесс развития, является лишь одним из ключевых средств достижения этой цели, а масштабы бюджетных корректировок соответствуют ситуации в каждой конкретной стране.

96. Все большее число стран-получателей помощи разрабатывают свои планы и программы национального развития как часть целостной системы действий по обеспечению развития и ожидают, что внешние учреждения (включая многосторонних и двусторонних доноров) при разработке своей собственной стратегии оказания помощи будут обеспечивать ее соответствие задаче реализации этих мероприятий. Кроме того, важно обеспечить, чтобы вся деятельность по диагностике и разработке политики строилась на основе целей сокращения масштабов нищеты и их увязки со стратегиями национального развития. Важными шагами в этом направлении являются стратегии борьбы с нищетой и Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития, и необходимо провести углубленный анализ первых результатов их реализации.

Развивающимся странам следует разработать всеобъемлющие рамки справедливого роста и сформулировать стратегии борьбы с нищетой, которые не только определяли бы направленность национальных усилий, но и служили бы ориентирами для внешней помощи и могли бы братья отдельными донорами за основу при разработке стратегий оказания помощи данной стране. Кроме того, учреждениям-донорам следует сотрудничать друг с другом и с правительствами стран-получателей в целях уменьшения огромного числа требуемых в настоящее время инструментов диагностики и разработки и осуществления программ.

97. Все двусторонние и многосторонние учреждения, занимающиеся вопросами развития, имеют оперативные стратегии и процедурные требования, которые определяют характер их деятельности в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Они охватывают такие разнообразные области, как экологическая и социальная оценка, закупки, финансовое управление и анализ и обработка и оценка проектов, а также разработку страновых и секторальных стратегий. Одна из серьезнейших проблем заключается в том, что даже в тех случаях, когда цели разных учреждений совпадают, существующие у них конкретные требования могут различаться. В результате получателям ОПР — особенно более бедным и мелким заемщикам, которые обладают ограниченным потенциалом в области осуществления программ, — при работе с множеством доноров приходится сталкиваться с массой административных проблем и нести высокие операционные издержки.

98. Стремление уменьшить эти издержки и сложность возникающих проблем и увеличить отдачу от помощи для процесса развития выразилось в попытках унифицировать требования. Речь идет об инициативах многосторонних банков развития, фондов и программ Организации Объединенных Наций и других доноров, включая совещания «за круглым столом» по вопросам оперативной политики, стратегий и практической деятельности с участием многосторонних банков развития и целевой группы Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР по унификации процедур доноров. Однако наиболее эффективным и долгосрочным решением является разработка странами рациональных рамок оперативной политики и процедур, которые могли бы впоследствии использоваться в качестве базы для регулирования всех расходов на цели развития (как финансируемых донорами, так и покрываемых из других источников). Таким образом, наращивание собственного потенциала страны в этой области имеет решающее значение для обеспечения эффективности помощи.

Учреждения-доноры должны придавать приоритетное значение продолжению своей деятельности по упрощению и унификации оперативной политики и процедур. В этой связи многосторонние и двусторонние доноры должны делать все возможное для оказания развивающимся странам и странам с переходной экономикой помощи в укреплении их потенциала в области разработки и регулирования собственной оперативной политики и процедур.

99. Помимо унификации процедур и повышения гибкости механизмов оказания помощи снижение операционных издержек, связанных с предоставлением помощи, требует активных усилий по координации действий доноров на протяжении всего цикла оказания ими помощи. Развитие существующей системы совещаний консультативных групп и «круглых столов» является отражением растущего признания важности широкого ответственного участия. На данном этапе необходимо принять более решительные меры в этом направлении в соответствии с подходом, предусмотренным во Всеобъемлющей рамочной программе в области развития и аналогичных инструментах, с тем чтобы обеспечить, что ответственность за осуществление программ и проектов несут не только правительства стран-получателей, но и гражданское общество.

В ходе мероприятия высокого уровня необходимо будет закрепить принцип, согласно которому страны-получатели должны быть не только главными авторами программ развития, но и центральными элементами механизмов координации помощи, получая для этого, при необходимости, помощь и содействие со стороны соответствующих международных организаций и двусторонних доноров. Вопросы координации действий доноров должны решаться в стране-получателе помощи, причем правительство этой страны должно играть в этой связи главную роль.

100. Учитывая результаты систематического анализа опыта оказания помощи, доноры решили сосредоточить свою деятельность по выделению ресурсов на нуждающихся странах, проводящих политику, которая, по их мнению, способствует повышению эффективности помощи. Они перестали направлять финансовые средства в страны, где вряд ли можно рассчитывать на позитивный эффект от оказания помощи из-за проводимой этими странами социально-экономической политики или существующих форм управления. Вместе с тем им не удалось добиться достаточной активизации процесса передачи ресурсов на оказание содействия усилиям тех стран, которые разработали рациональную политику и неуклонно совершенствуют свой механизм управления.

101. Традиционные программы оказания помощи в осуществлении конкретных проектов лишь ограниченно могут использоваться в качестве канала передачи ресурсов, и существует опасность, что по этой причине результаты анализа опыта оказания помощи с точки зрения ее эффективности могут затруднить передачу ресурсов по линии ОПР, вместо того, чтобы стать основой для увеличения направления ресурсов в страны, которые, как представляется, в состоянии эффективно использовать полученную помощь. Попытки мобилизовать помощь доноров на основе комплексов проектов и секторальных программ, как правило, приносят ограниченные результаты и вряд ли могут служить адекватным решением этой проблемы.

102. Необходимо рассмотреть альтернативные подходы, которые предусматривали бы не установление в рамках используемых донорами механизмов оказания помощи и процедур выделения средств чрезмерных или нереальных требований к учреждениям страны-получателя, а оказание помощи в осуществлении перспективных программ, разработанных и утвержденных странами-получателями помощи. Кроме того, более гибкий подход доноров к выделению ОПР странам, проводящим рациональную и целенаправленную политику и располагающим более совершенными структурами и институтами управления, явился бы для других стран, которые хотели бы воспользоваться подобным гибким режимом, стимулом к осуществлению адекватных программ реформ и развития.

В ответ на достижение странами-получателями помощи прогресса в совершенствовании своей политики и программ доноры должны соразмерно повышать гибкость систем оказания и распределения помощи. Донорам следует разработать особые подходы, позволяющие оказывать согласованную бюджетную поддержку, обеспечивать совместное финансирование секторальных программ и иным образом повышать гибкость распределения помощи, в частности в интересах тех стран, которые приняли на вооружение наилучшие практические методы и пытаются усовершенствовать свои структуры и институты управления.

103. За прошедшие годы было принято множество мер по повышению эффективности оказания услуг и разработке проектов, обеспечивающих максимальную отдачу для процесса развития. К значительному повышению эффективности могли бы привести реформа государственных служб, занимающихся оказанием услуг, и наращивание их потенциала. В отношении определенных видов услуг наиболее перспективным путем достижения более высоких результатов представляется поиск альтернативы использованию государственных механизмов оказания услуг. Одним из таких механизмов является использование контрактов, предусматривающих оплату по конкретным результатам, что позволяет привлечь частный сектор к оказанию услуг (например, по иммунизации детей), которые правительства и доноры готовы субсидировать, и при этом увязать выплачиваемое вознаграждение с достигнутыми результатами. Благодаря учету опыта проведения реформ и участия частного сектора в секторах инфраструктуры эти контракты позволяют частично устранить критически важные недостатки в секторах, имеющих существенное значение с точки зрения развития. Этот подход — который можно было бы назвать «помощью на основе конкретных результатов» — предусматривает увязку передаваемых ресурсов посредством контрактов и финансовых стимулов с результатами деятельности в области развития.

Для повышения эффективности помощи и государственных расходов в целом правительствам развивающихся стран следует рассмотреть возможность обеспечения открытого доступа к их системам управления для механизмов оказания услуг, которые дополняли бы деятельность государственных служб (таких, как механизмы оказания помощи на основе конкретных результатов), в том числе посредством установления контрольных показателей, с тем чтобы такая помощь была успешной. Одновременно с этим многосторонним учреждениям следует расширять свою деятельность по оказанию содействия развитию потенциала управления для поддержки функционирования механизмов оказания помощи на основе конкретных результатов, а двусторонним донорам следует модифицировать свои процедуры, с тем чтобы обеспечить возможность финансирования деятельности таких механизмов оказания помощи и предоставление им иной поддержки по просьбе правительств стран-получателей.

104. Аналогичные шаги по повышению ответственности и обеспечению эффективного партнерства в области оказания помощи следует предпринять и на международном уровне. Страны-доноры убедились в полезности КСР/ОЭСР как форума для обсуждения и пропаганды путей совершенствования политики в области оказания помощи. Возможно, назрела необходимость в создании аналогичной группы стран-получателей ОПР для облегчения обмена мнениями между развивающимися странами и странами с переходной экономикой по вопросу об ОПР и обеспечения адекватной представленности стран-получателей при обсуждении на международном уровне вопросов политики в области оказания помощи.

Государствам-членам следует договориться о процедуре, облегчающей эффективное коллективное участие стран-получателей ОПР в обсуждении на международном уровне вопросов политики в области помощи, направленном на формирование тесных партнерских связей и повышение эффективности помощи.

Изучение новых источников финансирования развития: рассмотрение новых глобальных инструментов, включая сотрудничество в области налогообложения и механизмы финансирования общемировых общественных благ; увеличение вклада многосторонних учреждений, занимающихся вопросами развития, в частности Всемирного банка и региональных банков развития, в создание новых финансовых инструментов для содействия развитию; поощрение национальных и международных товариществ с участием государственного и частного капиталов

Общемировые общественные блага и общественные услуги

105. Одним из важных аспектов глобализации является открытость национальных границ, что облегчает увеличение числа и объема операций в сфере международной торговли, финансов, туризма и связи. Кроме того, это приводит к тому, что многие общественные блага и услуги, традиционно носившие национальный характер, становятся международными: предоставление таких общественных благ или общественных услуг, как борьба с наркотиками, эпидемиологический контроль, борьба за чистоту воздуха, поддержание правопорядка, обеспечение мира и безопасности и достижение финансовой стабильности, уже не может обеспечиваться силами одних лишь национальных директивных органов.

106. Обеспечение этих благ и услуг отчасти зависит от международного сотрудничества. Примером того, чего можно достичь благодаря таким согласованным действиям, может служить успешная деятельность Консультативной группы по международным исследованиям в области сельского хозяйства по содействию выведению более качественных сортов семян для использования в развивающихся странах. Национальные общественные блага все чаще становятся международными (региональными и глобальными) общественными благами, и наоборот. На нынешнем этапе международному сообществу предстоит решить важную задачу разработки процедур, которые позволили бы решить более сложную задачу обеспечения так называемых общемировых общественных благ (ООБ).

107. Растущая необходимость в согласованном обеспечении общемировых общественных благ и общественных услуг проявляется в быстром росте числа международных соглашений по таким вопросам, а это сопряжено с опасностью того, что ресурсы, которые должны были бы направляться на осуществление программ в рамках традиционного оказания официальной помощи в целях развития, на борьбу с нищетой и на предоставление всем странам и народам доступа к благам глобализации, и уделяемое этим вопросам внимание будут отвлечены на решение указанных глобальных проблем.

Международному сообществу следует четко договориться о независимом рассмотрении вопросов, связанных с общемировыми общественными благами, и попытаться достичь единого понимания в отношении расширенного характера существующего перечня направлений международного сотрудничества. Эта тематика должна рассматриваться в рамках существующих форумов, в частности в Организации Объединенных Наций, и путем создания, при необходимости, новых органов.

108. Международное сообщество постепенно приходит к пониманию нового и растущего значения ООБ и взаимосвязи между ООБ и производимыми странами с низким уровнем дохода национальными расходами на цели развития. На практике подход к решению проблем в этой области заключается в финансировании расходов, связанных с ООБ, из существующих фондов международного сотрудничества, в частности из ресурсов, выделяемых на цели ОПР, по каналам оказания помощи. Как свидетельствуют последние оценки, на цели, связанные с ООБ, в настоящее время расходуется 15 процентов всего объема средств, выделяемых по линии ОПР.

109. Признание расширения круга направлений международного сотрудничества обуславливает настоятельную необходимость рассмотрения иных вариантов финансирования ООБ. Одна из главных задач, которую необходимо решить и которая должна лежать в основе этого обсуждения, заключается в необходимости обеспечения выделения ресурсов, предназначенных для решения проблем предоставления ООБ, *в дополнение* к ресурсам, выделяемым на осуществление программ помощи в целях развития. Во избежание отвлечения ресурсов, предназначенных для оказания помощи, на цели обеспечения ООБ, важно также предусмотреть в системах отчетности раздельный учет расходов на эти два направления международного сотрудничества в целях развития.

Странам-донорам следует рассмотреть эффективные пути выделения ассигнований на решение проблем, связанных с ООБ, в дополнение к ресурсам, распределяемым между странами в виде помощи. Для этого можно было бы рассмотреть, в частности, вариант увеличения бюджетов отраслевых министерств в странах-донорах, с тем чтобы они могли финансировать международное сотрудничество, связанное с ООБ, в своей отрасли, при том что ресурсы, выделяемые в настоящее время по линии помощи, по-прежнему направлялись бы на финансирование национальных программ.

110. Ввиду масштабов и сложности множества проблем в области ООБ ни одно государство не в состоянии решать их самостоятельно. Поэтому следует стратегически использовать государственные финансы и пытаться привлекать заемный капитал из частных источников, что могло бы позволить значительно увеличить общий объем имеющихся ресурсов. В одних случаях для обеспечения ООБ и изменения условий развития следует использовать государственные средства; в других — направлять эти средства на привлечение частных взносов. Финансирование расходов, связанных с ООБ, за счет средств частного сектора требует наличия надлежащих рыночных механизмов и механизмов государственного управления. Как правило, финансирование из частных источников можно рассматривать как вполне жизнеспособный вариант в тех случаях, когда частные доноры приобретают в обмен какие-то исключительные права или когда существует механизм субсидирования.

Правительствам и международным организациям следует обмениваться опытом и разрабатывать механизмы направления государственных финансовых ресурсов на устранение диспропорций в области стимулирования, с тем чтобы поощрять выделение частными субъектами средств на ООБ.

111. Лица, отвечающие за выработку политики, и эксперты, занимающиеся в настоящее время вопросами международного сотрудничества в целях развития, нередко априори ориентируются на существующие процедуры оказания помощи из-за отсутствия новых рычагов и инструментов, подходящих для финансирования ООБ. Одни глобальные проблемы носят предсказуемый и более долгосрочный характер, так что их легче прогнозировать и решать. Другие возникают внезапно и неожиданно. Поэтому международное сообщество нуждается в институциональной/организационной базе, которая была бы способна выполнять ключевые функции, а также осуществлять специальные инициативы. Это подразумевает необходимость выделения финансовых ресурсов как на основную деятельность, так и на осуществление специальных инициатив. Настало время внимательно изучить различные специальные механизмы и другие новаторские процедуры, разработанные для облегчения финансирования расходов, связанных с ООБ.

Многосторонним банкам развития, фондам и программам Организации Объединенных Наций и другим соответствующим учреждениям Организации Объединенных Наций следует при содействии Экономического и Социального Совета совместно рассмотреть финансовые и институциональные процедуры оказания помощи в обеспечении ООБ, проанализировать накопленный опыт, изучить возможные новые подходы к финансированию и предложить конкретные механизмы финансирования и координации. Эта деятельность должна проводиться в тесной консультации со всеми соответствующими сторонами, включая учреждения — двусторонние доноры, заинтересованных лиц из развивающихся стран и стран с переходной экономикой и международный частный сектор.

Другие новаторские источники финансирования

112. Необходимость выделения средств по линии ОПР в большем и более предсказуемом объеме, а также важность привлечения дополнительных финансовых ресурсов на цели обеспечения общемировых общественных благ обуславливает необходимость активизации деятельности по изысканию новых источников международной помощи в целях развития, включая «новаторские источники» финансирования развития. Как уже указывалось, очевидно, что в настоящее время ощущается острая нехватка финансовых ресурсов на цели развития и что положение, когда объем имеющихся ресурсов значительно меньше потребностей в них, по-видимому, сохранится и в будущем.

113. На своей двадцать четвертой специальной сессии под названием «Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития и дальнейшие перспективы: обеспечение социального развития для всех в условиях глобализации во всем мире» Генеральная Ассамблея призвала «провести самый тщательный анализ преимуществ, недостатков и других последствий предложений относительно формирования новых и новаторских источников финансирования, как государственных, так и частных, для направления средств на программы социального развития и искоренения нищеты» (см. резолюцию S-24/2 Генеральной Ассамблеи, приложение, пункт 142(g)). Некоторые делегации, выступившие авторами этого пункта, указали, что, по их мнению, в числе таких предложений следует рассмотреть, в частности, предложение о введении национальных «налогов на валютные операции». Кроме того, возможность создания подобного рода механизмов (задача которых заключается не только в мобилизации государственных доходов, но и в привлечении особого внимания к некоторым негативным последствиям резких и значительных изменений в притоке и оттоке капитала) являлась одним из вопросов, которым было уделено пристальное внимание в ходе проведенных 6–7 ноября 2000 года «слушаний» по вопросу финансирования развития с участием представителей гражданского общества.

В рамках мероприятия высокого уровня следует обсудить результаты углубленного анализа преимуществ, недостатков и других последствий предложений относительно формирования новых и новаторских источников финансирования, как государственных, так и частных, средства которых Генеральный секретарь мог бы привлекать в соответствии с просьбой Генеральной Ассамблеи, содержащейся в ее резолюции S-24/2.

Глава V

Задолженность

Решение проблем внешней задолженности: урегулирование долговых проблем развивающихся стран, в том числе стран, имеющих крупную задолженность и сталкивающихся со значительными моральными издержками; углубление и расширение Инициативы в отношении бедных стран с крупной задолженностью; недопущение возобновления кризисов задолженности, в том числе путем принятия превентивных мер по недопущению увеличения государственного и частного долга до неприемлемого уровня; техническая помощь в области регулирования уровня задолженности

114. Ход развития страны определяется мобилизацией внутренних ресурсов и другими направлениями национальной политики. Доступ к международным финансовым рынкам и официальной финансовой помощи в значительной степени обусловлен такой политикой, а также предложением международного капитала, рисками, связанными с его использованием, и, в частности, правилами, нормами и практикой, на которых зиждется международная финансовая система. Соответственно, вопросы внешней задолженности рассматриваются не только в настоящей главе, но и в соответствующих разделах главы I, а также, в первую очередь, глав II и VI.

115. Регулирование уровня и финансирование внешней задолженности являются важными элементами любого имеющегося в распоряжении стран варианта мобилизации ресурсов на цели государственных и частных инвестиций. В результате развития рынков капитала в последние годы круг возможных вариантов, имеющих в распоряжении кредитоспособных стран, расширился, что заставляет обратить особое внимание на все возрастающее значение осмотрительного регулирования уровня задолженности. Многие развивающиеся страны эффективно используют возможности заемного финансирования для расширения своей инвестиционной деятельности, а это, в свою очередь, ведет к росту и генерирует значительные ресурсы для целей погашения долга и поддержания уровня расходов на потребление и инвестиции. Однако у некоторых стран сформировался неприемлемо высокий уровень задолженности. Эти страны подразделяются на две основные категории:

а) страны с низким уровнем дохода, многие из которых не сумели добиться роста за счет заемных ресурсов в силу гражданского или военного конфликта, нерациональной экономической политики, стихийных бедствий или воздействия внешних факторов. Во многих странах с низким уровнем дохода, в частности, долги постепенно накапливались, и теперь эти страны вынуждены выполнять обязательства по обслуживанию внешнего долга, которые ограничивают их способность поддерживать осуществление программ борьбы с нищетой, в том числе предусматривающих удовлетворение базовых потребностей населения, и финансировать инвестиции, имеющие важнейшее значение для роста;

б) развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, относящиеся к странам со средним уровнем дохода, во многих из которых сформировался не поддающийся регулированию уровень задолженности и/или сложилось серьезное несоответствие между их потребностями в финансовых ресурсах и сроками погашения уже полученных ими кредитов. Хотя в условиях высоких темпов роста и при наличии благоприятной экономической ситуации эта задолженность, возможно, поддавалась бы регулированию, положение этих стран делает их весьма уязвимыми для неожиданного изменения внутренних или внешних факторов.

Развивающиеся страны с низким уровнем дохода

116. Эта первая группа стран является целевым бенефициаром Инициативы в отношении бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ), предусматривающей сокращение уровня задолженности стран с низким уровнем дохода до приемлемого уровня, которая и была разработана специально для оказания помощи этим странам; в настоящее время в рамках расширенной Инициативы в отношении БСКЗ на облегчение бремени задолженности могут рассчитывать 20 стран, а в будущем аналогичная помощь может быть оказана еще 17 странам. Усилия Комитета развития и Международного валютно-финансового комитета по более значительному облегчению бремени задолженности и ускорению хода осуществления Инициативы в отношении БСКЗ получили положительную оценку как шаги в правильном направлении.

117. Реализация в полном объеме Инициативы в отношении БСКЗ является насущной и важной задачей. Многие страны-должники выполняют условия, поставленные перед ними международным сообществом, и настоятельно необходимо, чтобы кредиторы, в свою очередь, оперативно выполнили обязательства, возлагаемые на них этим соглашением. Доноры должны предоставить необходимые ресурсы и при этом обеспечить, чтобы их выделение не шло в ущерб выделению ресурсов по другим каналам ОПР. Однако большинство стран с низким уровнем дохода сталкиваются отнюдь не только с проблемой задолженности. Серьезной проблемой для них является и вопрос финансирования развития. Как показывает опыт последних десятилетий, настоятельно необходимо, чтобы международное сообщество обеспечивало мобилизацию ресурсов и проявляло необходимую гибкость, так как только это может дать всем странам с низким уровнем дохода, проводящим политику, ориентированную на рост и борьбу с нищетой, шанс на успех. Страны, добившиеся в рамках Инициативы в отношении БСКЗ снижения уровня задолженности до приемлемого уровня, по-прежнему будут нуждаться в значительной помощи для достижения желаемых целей.

118. Страны с низким уровнем дохода, экономика которых отличается повышенной уязвимостью, в определенных условиях могут оказаться не в состоянии выполнять обязательства по обслуживанию долга, как бы мастерски они ни осуществляли управление своей экономикой. К таким условиям могут относиться природные катаклизмы и экономические катастрофы (такие, как значительное падение цен на экспортную продукцию или другие резкие изменения условий торговли). В этих обстоятельствах может потребоваться принятие специальных мер по облегчению бремени обслуживания долга — и даже списанию долговых обязательств.

Двусторонним и многосторонним кредиторам следует решительно и активно продолжать оказание помощи по облегчению бремени задолженности, включая шаги по немедленному обеспечению существенного облегчения бремени задолженности беднейших стран. Необходимо также рассмотреть возможность принятия — в исключительных обстоятельствах и в тех случаях, когда это целесообразно, — мер по введению моратория или даже списанию задолженности. Точно так же необходимо и впредь проявлять гибкость при рассмотрении долговых проблем стран с низким уровнем дохода и разрабатывать, при необходимости, предложения, дополняющие Инициативу в отношении БСКЗ.

119. При реализации Инициативы в отношении БСКЗ и рассмотрении путей оказания помощи другим странам с низким уровнем дохода, обладающим ограниченной кредитоспособностью, а также дополнительных механизмов, которые могут потребоваться для окончательного решения проблемы задолженности этих стран, следует учитывать три важных момента: выделение финансовых ресурсов должно производиться в дополнение к уже оказываемой ОНР; облегчение бремени задолженности должно предусматривать четкую цель поддержания программ роста и борьбы с нищетой; и весь процесс должен строиться таким образом, чтобы избегать возникновения институциональных недостатков.

120. Поскольку бремя задолженности является лишь одним из проявлений проблем финансирования развития, чрезвычайно важно обеспечить, чтобы финансирование деятельности по облегчению бремени задолженности осуществлялось в дополнение к другим формам помощи в целях развития, а не в качестве их альтернативы. В этой связи получателям помощи по облегчению бремени задолженности следует также обеспечить, чтобы их внутренняя политика и действующие механизмы управления способствовали эффективному использованию средств, сэкономленных благодаря облегчению бремени задолженности, и всех других ресурсов, выделяемых на поддержку роста и борьбу с нищетой. Кроме того, важно обеспечить, чтобы при выделении новых финансовых ресурсов производился более реалистичный учет приемлемого уровня задолженности и, соответственно, чтобы новая финансовая помощь предоставлялась в виде безвозмездных субсидий или на чрезвычайно льготных условиях. Особенно важно обеспечить, чтобы выделение финансовых ресурсов на цели облегчения бремени задолженности не производилось за счет сокращения объема льготного финансирования стран с низким уровнем доходов, которые в данный момент не сталкиваются с насущными долговыми проблемами.

Следует призвать доноров обеспечить, чтобы выделение ресурсов на цели облегчения бремени задолженности производилось не в ущерб передаче средств, уже предусмотренных для выделения по линии оказания странам с низким уровнем дохода помощи в целях развития. Страны-должники должны, в свою очередь, обеспечить, чтобы ресурсы, высвобождаемые в результате осуществления мер по облегчению бремени задолженности, направлялись на содействие осуществлению программ роста и борьбы с нищетой. Для недопущения возникновения в будущем новых долговых проблем следует принять меры по совершенствованию регулирования уровня задолженности и выделять новые финансовые ресурсы всем странам с низким уровнем дохода на крайне льготных или — в случае стран, обладающих крайне ограниченной платежеспособностью, — безвозмездных условиях.

Развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, относящиеся к странам со средним уровнем дохода

121. Положение стран со средним уровнем дохода и ограниченного числа стран с низким уровнем дохода, имеющих доступ к международным рынкам капитала, задолженность которых, соответственно, складывается из совокупности долгов по официальным, квазиофициальным и частным кредитам, представляется более сложным и с трудом поддается обобщению. Нельзя отрицать, что кризисы последних лет окажутся, вероятно, не последними кризисами задолженности, с которыми придется столкнуться международному сообществу, и что, соответственно, следует гораздо лучше подготовиться к будущим кризисам и уже сейчас принять необходимые превентивные меры.

122. Вместе с тем следует помнить и о том, что существуют и серьезная угроза «моральных издержек», и опасность того, что облегчение бремени задолженности одних стран приведет к сокращению объема ресурсов для других развивающихся стран. Таким образом, необходимо избегать положения, при котором другие развивающиеся страны и страны с переходной экономикой вынуждены косвенно «оплачивать» реструктуризацию долга ограниченного числа стран со средним уровнем дохода в результате удорожания кредитов многосторонних банков развития, если эти меры затрагивают задолженность по многосторонним кредитам, предоставляемым на коммерческих условиях, или если не обеспечивается защита статуса привилегированного кредитора, который имеют международные финансовые учреждения (МФУ).

123. Центральное место в деятельности по реструктуризации задолженности обычно занимает Парижский клуб, и он вполне может сохранить ключевую роль в этой области. Хотя он предпринимает шаги по более широкому распространению информации о своей деятельности, сохраняется необходимость в более четком определении принципов и повышении прозрачности механизмов урегулирования долговых проблем, а для этого могут потребоваться новые, взаимодополняющие подходы. Одной из главных задач должно быть обеспечение всестороннего участия всех двусторонних кредиторов в переговорах по вопросу задолженности, что означает разработку стимулов, побуждающих их всех принимать участие в обсуждении.

124. Кроме того, необходимо улучшить координацию между частными и государственными кредиторами. Как представляется, при предоставлении займов кредиторы нередко недооценивают степень риска. Международное сообщество в настоящее время полно решимости добиться более полного признания этого риска путем установления презумпции участия частных кредиторов в урегулировании проблем задолженности в интересах стран, которые в будущем могут оказаться в кризисной ситуации. Для облегчения таких действий в случае финансирования посредством выпуска облигаций в настоящее время на различных соответствующих форумах обсуждается вопрос о включении в договоры эмиссии облигаций оговорок о «коллективных действиях». Однако предсказать кризис нелегко. Для сведения к минимуму опасности кризиса международному сообществу следует активно продолжать предпринимаемые им через соответствующие учреждения шаги по пропаганде рациональной экономической политики и надлежащего управления уровнем задолженности, контролю за потоками капитала и обеспечению справедливого распределения бремени расходов среди всех соответствующих кредиторов.

125. Руководители, отвечающие за выработку политики, должны сохранить возможность достаточно гибко реагировать на отдельные ситуации; это требует поддержания надлежащего баланса между возможностью действовать по собственному усмотрению и четкими правилами. В качестве одного из путей удовлетворения этого требования к выработке эффективного решения проблемы задолженности было бы целесообразно, по-видимому, провести обзор использовавшихся в прошлом подходов к урегулированию долга и исследований по повышению согласованности комплексов мер по облегчению бремени задолженности. Этого можно было бы достичь, добавив в список имеющихся у стран-должников возможностей вариант одновременного, справедливого и полного урегулирования всех внешних долговых обязательств страны при параллельном предоставлении международным сообществом или другими кредиторами требуемых новых ресурсов. Использование такого механизма, к которому на заранее оговоренных условиях могли бы прибегать страны, уже сотрудничающие с МВФ и другими международными финансовыми учреждениями, позволило бы объединить усилия комитетов, представляющих банки-кредиторы, держателей облигаций, Парижский клуб и других двусторонних официальных кредиторов, при необходимости, и правительства страны-должника. Например, можно было бы возложить на независимого посредника, действующего при содействии МВФ и других экспертов, задачу облегчения выработки согласованного пакета финансовых мер. Задача заключалась бы в обеспечении справедливости, быстром уменьшении неопределенности в финансовой области и удешевлении процедуры выработки окончательного соглашения о реструктуризации долга как для кредиторов, так и для должника. Кроме того, можно было бы также рассмотреть возможность расширения круга имеющихся в распоряжении международного сообщества вариантов справедливого и оперативного урегулирования долговых кризисов путем включения в него дополнительных механизмов «кредитования последней инстанции».

Все кредиторы развивающихся стран и стран с переходной экономикой должны поддержать меры, направленные на обеспечение того, чтобы финансирование задолженности стало неотъемлемой частью их усилий в области развития, а не препятствием на их пути. Особого внимания заслуживает рассмотрение потенциальной ценности механизма посредничества в дополнение к другим осуществляющимся в настоящее время инициативам. Можно было бы предоставить странам-должникам возможность использовать такой механизм в качестве дополнительного, добровольного варианта реструктуризации долга частным и официальным двусторонним кредиторам.

126. Для того, чтобы получение кредитов играло конструктивную роль в процессе финансирования развития, чрезвычайно важно не допускать аккумуляции чрезмерной задолженности или возникновения необходимости производить значительные выплаты в счет обслуживания долга в течение короткого срока. Важную роль в этом отношении может сыграть использование развивающимися странами более совершенных механизмов регулирования уровня задолженности. Чрезвычайно важный вклад в предотвращение долговых кризисов и облегчение усилий международного сообщества по оказанию развивающимся странам и странам с переходной экономикой помощи в регулировании уровня задолженности могут также сыграть оперативное раскрытие дополнительной информации об обязательствах иностранцам и другие средства повышения транспарентности финансовых операций.

Международные организации должны обеспечить наличие у них возможности эффективно откликаться на поступающие от развивающихся стран и стран с переходной экономикой просьбы о совершенствовании их систем управления уровнем задолженности. Кроме того, следует поощрять международные финансовые учреждения к активному принятию мер по повышению транспарентности финансовых операций в целях укрепления потенциала национальных органов в области регулирования уровня обязательств.

Глава VI

Решение системных вопросов: повышение согласованности и последовательности функционирования международной валютной, финансовой и торговой систем в интересах развития

Совершенствование глобального управления: расширение круга участников процесса принятия решений и установления норм; подотчетность; транспарентность; региональные механизмы; координация политики в целях ускорения роста мировой экономики и повышения его справедливости

127. Международные структуры, регулирующие деятельность глобальных финансовой и торговой систем, были созданы в основном в конце второй мировой войны. Всеобъемлющая система глобального управления была разработана на Бреттон-вудской конференции 1944 года и в ходе последующих переговоров по созданию международной торговой организации (МТО), однако даже в то время завершить формирование структуры не удалось, т.к. предлагаемая МТО так и не была создана.

128. В области торговли основным международным форумом для проведения переговоров по вопросам либерализации торговой политики на протяжении полувека служило Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), которое предусматривало, в частности, предоставление развивающимся странам особого и дифференцированного режима, тогда как некоторые другие «связанные с развитием аспекты» торговли, такие, как международные товарные соглашения, рассматривались отдельно в рамках ЮНКТАД. В 1995 году для реализации некоторых из идей, первоначально лежавших в основе МТО, была создана Всемирная торговая организация, однако она так и не стала одним из учреждений системы Организации Объединенных Наций.

129. В области международных валютно-финансовых отношений главным форумом для обсуждения международной макроэкономической политики и вопросов координации и реформы международной финансовой системы является Международный валютный фонд, и в первую очередь его Временный комитет на уровне министров (преобразованный в 2000 году в Международный валютно-финансовый комитет). Объединенный комитет МВФ и Всемирного банка на уровне министров (Комитет развития), который первоначально занимался вопросами политики стимулирования передачи ресурсов развивающимся странам, сегодня обсуждает более широкий круг вопросов развития. Обоим комитетам и обоим учреждениям, как и другим организациям, приходится реагировать на множество непредвиденных проблем.

130. Действительно, с середины 40-х годов произошло множество событий: увеличение числа многосторонних учреждений, занимающихся вопросами финансирования развития, в 50-е и 60-е годы; крах режима фиксированных валютных курсов в начале 70-х годов и последующее изменение роли МВФ; кризисы задолженности в развивающихся странах со средним уровнем дохода в начале 80-х годов и в странах с низким уровнем дохода в 90-е годы и повышение значения политики облегчения бремени задолженности;

расширение потоков частного капитала в 80-е и 90-е годы; и финансовые кризисы второй половины 90-х годов.

131. Все эти события обусловили спорадические изменения в существующих учреждениях, а также появление новых учреждений. Сформировались группировки крупнейших промышленно развитых стран — особенно «большая семерка» — для содействия координации макроэкономической политики стран-членов, и сейчас они все чаще выполняют роль форумов для выработки позиции и выдвижения предложений по вопросам международной экономической и финансовой политики, нередко имеющие серьезные последствия для остального мира. В ответ на финансовые кризисы 90-х годов Группа семи крупнейших промышленно развитых стран учредила Форум по финансовой стабильности для объединения усилий ряда специализированных финансовых учреждений, МВФ и Всемирного банка, а также национальных финансовых органов, в частности органов крупнейших промышленно развитых стран. Развивающиеся страны, со своей стороны, с годами создали специальные межправительственные органы, наделенные различными мандатами, для рассмотрения различных вопросов экономического сотрудничества, такие, как Группа 24 и Группа 15. Для организации обмена мнениями между отдельными развитыми и развивающимися странами недавно был последовательно сформирован ряд специальных консультативных групп по финансовым вопросам, последней из которых была Группа 20, созданная в 1999 году.

Участие, транспарентность и подотчетность

132. Для эффективного выполнения форумами и учреждениями своей миссии их члены не только должны быть надлежащим образом представлены в этих организациях, но и активно участвовать в процессе принятия решений, а также иметь возможность эффективно влиять на вырабатываемую политику. Участие имеет такое же важное значение, как и представленность, и дает форуму или учреждению возможность воспользоваться разнообразием позиций своих членов, что, в свою очередь, ведет к повышению эффективности деятельности и осознанию всеми членами чувства ответственности. Таким образом, функции управления деятельностью этих учреждений могут отражать относительную международную роль их членов и ее изменение со временем без ущерба для основополагающих принципов представительства и участия. Все форумы и учреждения должны обеспечивать максимально полную транспарентность своей деятельности, что является одним из важнейших условий их подотчетности участникам.

133. В то же время следует признать, что международные организации, включая международные финансовые учреждения, добились в последние годы значительного прогресса в повышении транспарентности своей деятельности, расширили возможности и увеличили число форумов для взаимодействия с организациями гражданского общества и приступили к рассмотрению процедур выбора своих руководителей. МВФ в настоящее время пересматривает формулу установления квот своим членам и распределения голосов.

134. Таким образом, главный вопрос в связи с глобальным управлением заключается в следующем: имеются ли возможности для совершенствования

существующих процедур установления норм и координации политики и повышения тем самым стандартов эффективности, справедливости, подотчетности, транспарентности, участия и права голоса. Ответ на этот вопрос утвердительный. Кроме того, мы должны задаться вопросом, нет ли необходимости в дополнительных мерах по дальнейшему укреплению существующей структуры международных учреждений и сетей, особенно в той степени, в какой они связаны с целью ускорения и роста мировой экономики, повышения его справедливости. Ответ на этот вопрос также утвердительный. По-видимому, именно эти вопросы занимали мысли глав государств и правительств, когда они в своей Декларации тысячелетия, цитировавшейся во введении к настоящему докладу, заявили о своем твердом намерении создать, как на национальном, так и на глобальном уровне, условия, благоприятствующие развитию и ликвидации нищеты, и отметили, что успех в достижении целей развития зависит от обеспечения благого управления в каждой стране и на международном уровне (см. пункт 16 выше).

Следует положительно оценить прилагаемые руководящими органами международных финансовых учреждений усилия по своей реформе и призвать их активно продолжать эту деятельность в приоритетном порядке, с тем чтобы, в частности, помочь этим организациям лучше реагировать на возникающие проблемы в области глобализации и развития, повысить общую представленность и участие, особенно развивающихся стран, и обеспечить большую подотчетность и транспарентность.

135. Для «ревизии» или регулярного контроля за деятельностью государственных и многосторонних организаций иногда создаются независимые органы, задача которых заключается отчасти в обеспечении надзора за реализацией на уровне управления заложенных в политике идеалов, принципов и руководящих указаний, а отчасти в оказании органам, ответственным за выработку политики, помощи в оценке самой политики. В некоторых учреждениях уже существуют органы, выполняющие указанные функции, как, например, Управление служб внутреннего надзора Секретариата Организации Объединенных Наций и Департамент по оценке оперативной деятельности и Инспекционная группа Всемирного банка. МВФ недавно учредил независимое управление по оценке, которое начнет функционировать в 2001 году. Эти подразделения, как правило, подотчетны непосредственно директивным или контрольным органам соответствующей организации и имеют свой собственный технический секретариат. Они дают возможность проводить последующий анализ опыта практического осуществления политики организации в каждом конкретном случае, позволяют обнаружить ошибки в реализации официальной политики и способствуют выявлению необходимости в переосмыслении самой политики.

Многосторонние финансовые организации должны располагать независимыми контрольными органами для проведения на регулярной основе внешней оценки их деятельности — в соответствии со сферой компетенции, определенной соответствующими руководящими органами, — которые могли бы, как правило, наделяться полномочиями по проведению оценки в ответ на определенные виды

просьб, поступающих от правительств стран-членов, гражданского общества, частного сектора и профсоюзов, а также по инициативе самих органов, проводящих оценку.

Координация политики

136. Хотя вполне понятно, что специальные международные форумы и комитеты могут учреждаться в разгар каких-либо глобальных кризисов, существуют основания для беспокойства, если институционализация таких органов производится в отсутствие справедливого глобального представительства или надзора и если эти органы начинают на регулярной и постоянной основе принимать решения и выносить рекомендации по вопросам политики (в том числе по вопросам макроэкономической политики), имеющие глобальные последствия. Международное сообщество стало весьма болезненно реагировать на такую практику, что привело к созданию различных механизмов проведения специальных консультаций и учета замечаний со стороны. В то же время необходимы механизмы, действующие на более упорядоченной основе, включая, когда это целесообразно, установление более тесных связей с процессами в системе Организации Объединенных Наций. Это приобретает особенно насущный и обоснованный характер сейчас, когда мысль о том, что расширение представленности на деле способно привести к повышению эффективности и результативности работы этих органов и что организации, функционирование которых влияет на управление международной экономикой, должны, как правило, строить свою деятельность на основе открытых процессов, предусматривающих широкое участие, получает все большую поддержку, в том числе в промышленно развитых странах.

Специальные группировки и форумы, которые не имеют адекватной глобальной представленности, но которые, по сути, выносят рекомендации по вопросам политики, имеющие глобальные последствия, должны использоваться главным образом в дополнение к деятельности форумов, имеющих более репрезентативный характер и располагающих четко определенными и широкими межправительственными мандатами, таких, как Международный валютно-финансовый комитет, Комитет развития, Генеральная Ассамблея и Экономический и Социальный Совет, и в качестве источника материалов для обсуждения на этих форумах.

137. Даже в особых ситуациях, когда может возникать необходимость в использовании органов с ограниченным членством, следует обязательно представлять транспарентное обоснование необходимости такого ограничения членства и наделять недопредставленные группы четко определенными средствами реагирования на предложения, рассматриваемые членами этих органов, и направления собственных предложений для обсуждения в этих органах. К числу таких средств могут относиться институциональные связи с глобальным форумом и консультативные органы для диалога и сотрудничества, при необходимости, на ежегодной (или иной регулярной) основе со странами, не являющимися членами этого органа, гражданским обществом и частным сектором. Это должно относиться, например, к Форуму по финансовой стабильности, который был создан как механизм обеспечения сотрудничества

различных организаций и активно участвует в рассмотрении многих аспектов проблемы международной финансовой нестабильности, выполняя при этом по сути консультативную роль.

Органы с ограниченным членством, осуществляющие любые функции, которые имеют последствия для глобального управления, должны использовать все пути и средства для разработки четких процедур распространения информации о своей работе среди все большего числа соответствующих заинтересованных сторон, не являющихся их членами, регулярного привлечения их к обсуждению рассматриваемых этими органами вопросов и учета их мнений. Форум по финансовой стабильности и другие международные органы, созданные для рассмотрения универсальных стандартов, кодексов и руководящих принципов в финансовом секторе, должны следовать таким процедурам — и определять порядок своего функционирования — на основе подлинно подотчетных и открытых процессов, предусматривающих широкое участие. Рекомендации, выносимые такими органами, должны рассматриваться в ходе обсуждения в соответствующих органах системы Организации Объединенных Наций.

138. Международное сообщество уже давно волнуют вопросы согласованности и последовательности международной валютно-финансовой политики и международной торговой политики и соответствия обоих указанных направлений политики задачам и обязательствам в области развития. Хотя в 90-е годы между ВТО и бреттон-вудскими учреждениями были заключены официальные соглашения о сотрудничестве в целях повышения согласованности политики и мер, принимаемых в соответствующих сферах их компетенции, решение государств-членов не включать ВТО в систему Организации Объединенных Наций породило серьезные проблемы в области обеспечения согласованности и последовательности функционирования этих систем в целом.

139. Хотя за последние несколько лет был достигнут существенный прогресс в области межучрежденческого сотрудничества — особенно на уровне администрации и персонала — и Генеральный директор ВТО участвует в ежегодном обсуждении вопросов политики в рамках Экономического и Социального Совета, вопрос заключается в том, как еще больше углубить это сотрудничество. Следует предложить ВТО в полной мере использовать существующие возможности по укреплению ее сотрудничества и взаимодействия с системой Организации Объединенных Наций. Один из существующих уже сейчас возможных путей заключается в активизации участия ВТО в обсуждении соответствующих тем на форумах Организации Объединенных Наций. Примерами такого участия являются, в частности, недавнее обсуждение в Экономическом и Социальном Совете и сотрудничество с Секретариатом Организации Объединенных Наций. Кроме того, недавно был создан интересный механизм взаимодействия ВТО — через ее Комитет по торговле и развитию — и Бюро Подготовительного комитета мероприятия по финансированию развития. Это могло бы послужить образцом при разработке новых инициатив: например, Совет по торговле и развитию ЮНКТАД и

Комитет по торговле и развитию ВТО, которые предоставили друг другу статус наблюдателя, могли бы расширить взаимодействие на этой основе. Точно так же, как указывалось ранее, сотрудничество между ВТО, ЮНКТАД, Центром международной торговли (ЦМТ), Программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), МВФ и Всемирным банком в рамках Комплексной платформы для развития торговли наименее развитых стран и опыт, накопленный в ходе этого сотрудничества, могли бы дать возможность выдвинуть новые совместные инициативы в области оперативной деятельности. Наконец, Конференция министров ВТО, возможно, пожелает продолжить обсуждение вопроса институциональных связей этой организации с Организацией Объединенных Наций в качестве одной из тем своей постоянной повестки дня.

Организации Объединенных Наций и Всемирной торговой организации следует продолжать развивать новаторское и конструктивное сотрудничество друг с другом в рассмотрении всего комплекса вопросов согласованности и последовательности применительно к международной валютной, финансовой и торговой системам, особенно в той мере, в какой они связаны с поддержкой процесса развития. В этой связи Совету по торговле и развитию ЮНКТАД следует продолжать расширять регулярное взаимодействие с Комитетом по торговле и развитию Генерального совета ВТО. Точно так же следует облегчать другие виды взаимодействия и взаимного участия старших должностных лиц, председателей комитетов и представителей заинтересованных правительств в работе межправительственных совещаний Организации Объединенных Наций и ВТО.

140. В настоящее время все острее ощущается необходимость улучшения механизмов сотрудничества между национальными налоговыми органами. Усиление международной экономической и финансовой взаимозависимости ограничивает национальный потенциал в области создания и использования различных налоговых инструментов. Международная конкуренция все больше сужает возможности правительств в области выбора форм налогов и установления налоговых ставок. Развитие международного сотрудничества между налоговыми органами позволило бы, в частности, уменьшить возможности уклонения от налогов и их неуплаты, способствовало бы уменьшению нестабильности потоков капитала, от которой иногда страдают развивающиеся страны, и дало бы возможность использовать налоговые стимулы и санкции в интересах производства общественных благ, таких, например, как недопущение истощения ресурсов, являющихся общемировым достоянием.

141. Достижение этих целей требует существенного улучшения международного сотрудничества в области налогообложения. В организациях с ограниченным членством, в частности в ОЭСР, существуют форумы для рассмотрения этих вопросов с позиции их членов. Кроме того, вопросы налогообложения рассматриваются на уровне экспертов на форумах Организации Объединенных Наций, в частности в рамках Специальной группы экспертов по международному сотрудничеству в вопросах налогообложения и

ряда групп экспертов по вопросам бухгалтерского учета и другим смежным вопросам, созываемых ЮНКТАД. Однако хотя ОЭСР, например, осуществляет ряд мероприятий по распространению информации о своей деятельности среди стран, не являющихся ее членами, на сегодняшний день не существует ни одного глобального межправительственного форума, который занимался бы рассмотрением на постоянной основе вопросов налогообложения или мог бы обеспечить надлежащее рассмотрение вопросов налогообложения в более широком контексте, включая контекст развития.

142. Для устранения этого пробела можно было бы создать международную организацию по рассмотрению вопросов сотрудничества в области налогообложения, что позволило бы объединить в рамках единого органа проводимое сейчас на различных международных форумах обсуждение вопросов налогообложения. Такая международная организация с широким составом могла бы служить глобальным форумом для обсуждения вопросов налогообложения и налаживания сотрудничества в этой области, включая обмен национальным опытом в области налогообложения; разработку определений, стандартов и норм налоговой политики, управление налоговой деятельностью и рассмотрение смежных вопросов; выявление тенденций и проблем в области национального налогообложения; представление информации по вопросам налогов; и оказание технической помощи национальным налоговым органам, в особенности соответствующим органам развивающихся стран и стран с переходной экономикой. Были выдвинуты и не столь далеко идущие предложения, в том числе предложение укрепить Специальную группу экспертов по международному сотрудничеству в вопросах налогообложения.

Мероприятие высокого уровня должно поручить подготовить в сотрудничестве с МВФ и другими соответствующими международными финансовыми учреждениями тщательное углубленное исследование потенциальных средств укрепления международного сотрудничества в вопросах налогообложения, в том числе поручить организовать специальный переговорный процесс по международным соглашениям в этой области и рассмотреть возможность создания международной организации или форума по сотрудничеству в вопросах налогообложения.

Региональное сотрудничество

143. В ответ на проблемы, связанные с глобализацией, в последнее время повышенный интерес вновь стали вызывать вопросы экономического и финансового сотрудничества между региональными и иными группами стран, в том числе в вопросах международной торговли, инвестиций, в валютной области и в области надзора за деятельностью финансового сектора. В частности, это сотрудничество, как считается, открывает возможности для проведения консультаций и координации деятельности в макроэкономической области, выделения ликвидных средств в периоды кризисов, оказания банковских услуг в интересах развития и т.д. Такие инициативы могут содействовать более эффективному, чем это практически целесообразно в рамках глобального процесса, участию малых стран в установлении норм в таких областях, как разработка, принятие и имплементация пруденциальных

кодексов и стандартов для финансового сектора — где можно должным образом применить принцип subsidiarity. Региональные и субрегиональные механизмы могут быть весьма эффективными инструментами содействия развитию, и заинтересованные страны должны при поддержке международного сообщества изучать возможности усиления интеграции.

Следует укреплять международную поддержку регионального и субрегионального сотрудничества в финансовой и торговой областях, которая должна дополнять глобальные соглашения и соответствовать им. В этой связи региональным комиссиям Организации Объединенных Наций следует активизировать сотрудничество с другими субрегиональными и региональными органами, занимающимися этими вопросами, например, облегчая обмен соответствующей информацией об опыте и практической деятельности.

Укрепление международной финансовой структуры для содействия развитию: повышение финансовой стабильности; совершенствование механизмов раннего предупреждения о финансовых кризисах, их предотвращения и реагирования на них, в том числе посредством укрепления механизмов социальной защиты; вопросы ликвидности и «кредиторы последней инстанции»

144. В области глобальных финансов стоящая перед мировым сообществом задача заключается в построении международной финансовой системы, которая наилучшим образом отвечала бы интересам развития в условиях глобализации и взаимозависимости. Эта задача может быть решена лишь при наличии открытой, эффективной и новаторской системы, которая была бы справедливой и обеспечивала бы предоставление всем равных возможностей, отличалась бы относительной стабильностью и обеспечивала бы действенное и справедливое урегулирование любых возникающих кризисов. Это также требует активизации усилий по укреплению потенциала развивающихся стран и стран с переходной экономикой, с тем чтобы помочь им в полной мере участвовать в международных торговых и финансовых операциях. Одним из важнейших компонентов такой международной системы является существование во всех странах мира рациональных национальных финансовых систем.

145. Международная финансовая система объединяет частных и государственных субъектов, которые выполняют взаимодополняющие функции. Частный финансовый сектор изыскивает возможности и реагирует на события в стране и во всем мире, перенаправляя финансовые ресурсы в объемах и формах, которые весьма сильно различаются в зависимости от конкретных обстоятельств. Как отмечалось в главе I, одна из основополагающих функций правительств как по отдельности, так и совместно заключается в формировании рамок политики, создании учреждений, установлении правовых норм и положений, определяющих инфраструктуру и нормативную базу, на основании которой должен действовать частный финансовый сектор. Действуя такими способами, официальный сектор должен облегчать процессы, идущие в частном секторе, бороться с перегибами и дополнять его деятельность при помощи официальных финансовых потоков.

146. Как уже говорилось выше, для стимулирования развития каждой стране следует стремиться обеспечивать проведение комплекса направлений макроэкономической и финансовой политики и функционирование учреждений, которые она в состоянии поддерживать с экономической и социальной точек зрения и которые отвечают условиям страны и ее связям с глобальной экономикой. Это требует, в частности, системы социальной защиты, которая в равной степени укрепляется по мере усиления интеграции в мировую экономику. Этот национальный императив представляется желательным и с точки зрения международной финансовой системы. С этой международной точки зрения особое значение приобретает также пруденциальное регулирование операций по счету движения капитала и регулирование деятельности банков и других финансовых посредников.

147. Например, как отмечалось в главе I, если страны принимают решение о либерализации своих операций по счету движения капитала, им необходимо со всем вниманием отнестись к установлению очередности и темпов проведения намеченных ими преобразований. Существует несколько видов мер, которые можно принять в рамках этого процесса в отношении непредсказуемых потоков капитала, с тем чтобы уменьшить потенциальную опасность, которую они представляют для многих стран с низким и средним уровнем дохода. Как правило, при выборе таких мер страны должны руководствоваться передовым опытом, а для поддержания доверия финансовых рынков — открыто объяснять свой выбор. Например, страны, предполагающие возможность использования «предохранительных» механизмов контроля для сдерживания оттока капитала во время финансовой паники, должны указать, какими принципами они будут руководствоваться при применении таких ограничений и при их последующем ослаблении.

Стандарты и практика

148. Во многих экономических и финансовых областях международные стандарты могут служить согласованными примерами «передового опыта». Международные и национальные органы в сотрудничестве разработали или разрабатывают и совершенствуют стандарты в таких областях, как распространение данных; надзор за банковской деятельностью; транспарентность налоговой, валютной и финансовой политики; регулирование операций с ценными бумагами; бухгалтерский учет и ревизия; регулирование страхового дела и система расчетов. Эффективное участие развивающихся стран в этой деятельности по установлению стандартов имеет важнейшее значение.

149. Многие из этих международных стандартов и кодексов передового опыта были разработаны для применения во всем мире, однако некоторые из них были подготовлены для использования при совершении более сложных финансовых операций учреждениями развитых стран. В таких случаях значение стандарта определяется уровнем развития страны. Страны, возможно, пожелают по-разному распределить приоритеты в имплементации различных международных стандартов с учетом своего особого положения в экономической, нормативной и институциональной областях. Эти вопросы могли бы решаться отдельными странами или на региональных или иных форумах, и полезным механизмом эффективной имплементации стандартов могли бы стать системы совместного рассмотрения заинтересованными

странами. В то же время ощущается острая необходимость в укреплении потенциала в области надзора за деятельностью финансового сектора в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Таким образом, усиление международной поддержки в этой области не только способствовало бы укреплению глобальной финансовой стабильности, но и отражало бы нерушимую приверженность процессу развития. Следует избегать «уравниловки». Признание этих различий МВФ и другими учреждениями, занимающимися установлением и оценкой стандартов, нужно приветствовать и поощрять.

Международное сообщество должно признать, что при имплементации международных пруденциальных стандартов и положений национальными финансовыми системами следует учитывать различия в уровне экономического развития и административном потенциале, а также различные культурные и правовые традиции в разных странах. В развитых странах пруденциальные стандарты и положения должны применяться в отношении всех соответствующих финансовых рынков и учреждений, в том числе учреждений с высокой долей заемного капитала. В странах с менее развитым финансовым сектором задача имплементации некоторых стандартов может быть не столь актуальной из-за отсутствия или ограниченного уровня развития отдельных секторов. Для ускорения процесса имплементации стандартов международному сообществу следует оказывать более активную помощь в укреплении потенциала развивающихся стран и стран с переходной экономикой в области надзора за деятельностью финансового сектора. Следует разработать специальные положения, которые позволили бы этим странам преодолеть их структурные или системные недостатки, препятствующие их всестороннему участию в международной финансовой и торговой системах.

150. Оценка рациональности экономической и финансовой политики и мер требует официального и частного контроля за экономической и финансовой ситуацией и перспективами развития национальной экономики. Это, в свою очередь, требует наличия достоверной, своевременной и имеющейся в открытом доступе информации, в частности о состоянии платежного баланса, сальдо внешних инвестиций, притоке средств в страну и их оттоке из страны и передаче ресурсов между страной и крупнейшими финансовыми рынками и ее зависимостью от этих рынков. Именно эта идея лежала в основе разработки МВФ специального стандарта на распространение данных и создания общей системы распространения данных. Кроме того, все большее усложнение глобальных финансовых рынков требует представления активно действующими на международном уровне частными финансовыми учреждениями, а также национальными властями более полной и согласованной информации.

Национальные органы во всех странах и соответствующие международные учреждения должны активизировать сбор и представление экономической и финансовой информации

государственными ведомствами, центральными банками и финансовыми органами на национальном и международном уровнях, учитывая при этом нормы, установленные на международных форумах. Это — дополнительное требование, обусловленное формированием новых глобальных экономических условий, и международному сообществу следует положительно реагировать на поступающие от развивающихся стран и стран с переходной экономикой просьбы об оказании им помощи в этой области.

Надзор и наблюдение

151. Поскольку автоматических гарантий упорядоченного функционирования мировой экономики и международной финансовой системы не существует, необходимо обеспечивать многосторонний надзор за функционированием как всей этой системы, так и ее основных компонентов, а также за обусловленными ее деятельностью экономическими и социальными последствиями общего характера. Задача должна заключаться в обеспечении адекватного поступательного экономического роста во всех странах в соответствии с принятыми обязательствами по обеспечению устойчивого развития и ликвидации нищеты. Это, как отмечалось выше, требует, в свою очередь, наличия благоприятных международных условий, включая предоставление развивающимся странам и странам с переходной экономикой, относящимся к категории стран с доходом ниже среднего, возможностей для активной торговли и обеспечения значительной, стабильной и устойчивой чистой передачи ресурсов этим странам. Контроль и оценка состояния мировой экономики должны производиться с прицелом на достижение этих целей и с учетом, в частности, экономического роста, безработицы, инфляции, состояния платежных балансов, валютных курсов и процентных ставок (особенно в крупнейших странах), общемировых финансовых потоков, международных цен на сырье, роста мировой торговли и глобальных факторов риска.

Для того чтобы руководители, отвечающие за разработку политики, могли ознакомиться с различными точками зрения, глобальный экономический контроль и оценка должны и впредь осуществляться международными финансовыми учреждениями, Организацией Объединенных Наций, Всемирной торговой организацией и другими представительными глобальными и региональными форумами.

152. Многостороннее наблюдение, в частности осуществляемое Международным валютным фондом, за экономической и финансовой политикой отдельных стран и регионов представляет собой одновременно услугу отдельным государствам-членам и общемировое общественное благо. Благодаря выявлению слабых мест в национальной экономике и политике оно позволяет предупредить правительства отдельных стран о грозящих им экономических трудностях и финансовых кризисах. Однако мировое сообщество в целом также выигрывает от многостороннего наблюдения, поскольку события в экономике и меры в области политики на уровне отдельных стран могут иметь последствия для глобальных рынков, что сказывается на положении других стран и мировой экономики в целом. В этой

связи часто приводится пример изменения уровня процентных ставок Советом федеральной резервной системы Соединенных Штатов.

153. Для достижения этих целей основное внимание в рамках многостороннего экономического и финансового наблюдения следует уделять важнейшим факторам, определяющим «прочность», признавая при этом, что различия в положении отдельных стран могут требовать применения соответствующим образом дифференцированного подхода. Ключевыми моментами в этой области являются, в частности, предоставление достоверной и адекватной информации, транспарентность практических действий, неуклонная приверженность проведению рациональной политики и соблюдение в соответствии с вышеизложенными принципами международных стандартов и кодексов в экономической и финансовой областях. Кроме того, решающее значение имеет эффективное наблюдение за функционированием международных финансовых рынков с уделением особого внимания проблемам пруденциального надзора и конкуренции, транспарентности и недискриминационного доступа всех пользователей и поставщиков финансовых ресурсов.

154. Международный валютный фонд несет главную ответственность за многостороннее наблюдение и, как предполагается, должен уделять первоочередное внимание вопросам макроэкономической стабильности на глобальном и национальном уровнях, обеспечению значительного и охватывающего широкий круг стран экономического роста, устойчивости счетов внешних расчетов и надлежащему уровню валютных курсов. МВФ следует регулярно пересматривать и обновлять результаты проводимого им анализа экономического положения его членов и их потребностей в области политики, особенно с учетом необходимости реагирования на усиление глобализации и взаимозависимости. В рамках многостороннего наблюдения за экономическим положением отдельных стран — особенно крупнейших — повышенное внимание следует уделять последствиям событий в этих странах для положения других стран и международной экономики в целом, а также для международной финансовой нестабильности.

В ходе мероприятия высокого уровня следует подчеркнуть важность всестороннего и симметричного наблюдения МВФ от имени международного сообщества за экономическим положением всех стран и регионов. В рамках такого наблюдения особое внимание следует и впредь уделять системным последствиям изменений в национальной экономике и национальной политике с учетом различий в положении разных стран. Необходимо продолжать внимательно следить за содержанием и характером многостороннего наблюдения, модифицируя и укрепляя его с учетом изменений мировой экономической и финансовой конъюнктуры.

155. Как указывалось в предыдущем разделе, страны весьма часто объединяются в группы, в рамках которых проводят активный обмен мнениями о целях экономической политики и их взаимной согласованности. Например, правительства крупнейших в экономическом отношении стран, действуя в рамках «большой семерки», стремятся координировать свою

макроэкономическую политику — политику, которая может оказывать существенное влияние на мировую экономическую и финансовую конъюнктуру, в том числе способна вызывать значительные колебания обменных курсов ключевых валют и приводить к резкому изменению масштабов и направления международных потоков капитала. Точно так же региональные группировки развивающихся стран, такие, как Совет по сотрудничеству стран Залива, Группа Манильского рамочного соглашения и — в более общем плане — Группа 24, также проводят совместные обсуждения вопросов макроэкономической политики. Рассмотренное выше многостороннее наблюдение может дополняться взаимным наблюдением, организованным группировками с ограниченным кругом стран-участниц.

В ходе мероприятия высокого уровня следует закрепить принцип, согласно которому механизмы взаимного наблюдения, создаваемые группами стран, являются полезным дополнением многостороннего наблюдения, и поощрить участие развивающихся стран и стран с переходной экономикой в такой деятельности. Международные финансовые учреждения и другие подобные органы должны тесно сотрудничать друг с другом в интересах взаимного подкрепления предпринимаемых ими соответствующих усилий в области наблюдения и координации политики.

Финансирование и ликвидность

156. Одна из функций международного финансового сообщества заключается в оказании странам помощи в преодолении экономических и финансовых кризисов и в приспособлении к ним, а также в поддержании или восстановлении макроэкономической стабильности и роста. Эта функция приобретает особенно важное значение с учетом того, что объем частных финансовых потоков превышает величину официальных потоков, а сбои в функционировании финансового рынка сопряжены с высокими социальными издержками. Для решения этих проблем соответствующие многосторонние учреждения должны и впредь обеспечивать предоставление самых разных кредитов на соответствующих условиях, включая среднесрочное финансирование, для поддержания программ роста и ориентированной на развитие структурной перестройки. Им также следует продолжать изучать возможности создания или модификации рычагов политики, позволяющих оперативно и более эффективно реагировать на кризисы.

157. Существующие механизмы позволяют в определенных обстоятельствах полуавтоматически и оперативно выделять странам, охваченным кризисом, многостороннюю финансовую помощь. В других случаях стране-заемщику необходимо сначала договориться о внесении в проводимую политику согласованного комплекса изменений в качестве предварительного условия получения многосторонних ресурсов. Такие условия должны соответствовать мандату и функциям учреждений-кредиторов и не выходить за их рамки. Кроме того, в настоящее время все более широкое признание получает мысль о том, что при выдвигании таких требований следует должным образом учитывать социальные задачи и проблемы. В периоды кризисов платежного баланса следует делать все возможное для поддержания импорта важнейших товаров и недопущения краха экономической активности из-за отсутствия внутренних

кредитов. В некоторых чрезвычайных ситуациях это может потребовать временного приостановления выплат в счет обслуживания долга — введения моратория на погашение задолженности — до завершения выработки более долгосрочных договоренностей между страной и ее кредиторами (см. также главу V).

158. Как уже указывалось в главе V, вовлечение частного сектора в предупреждение и урегулирование финансовых кризисов может быть важным элементом усилий по укреплению международной финансовой системы. Важное значение в этой связи имеет достигнутый МВФ в последнее время прогресс в деле практической реализации рамочного механизма вовлечения частного сектора. Однако в условиях кризиса долгосрочные потоки частного капитала, вероятно, по-прежнему будут сокращаться или прекращаться, и официальное финансирование может выполнять полезную функцию катализатора возобновления таких потоков и уменьшать необходимость ограничения бюджетных расходов и смягчать негативные социальные последствия кризиса. Всемирный банк, региональные банки развития и двусторонние доноры могут оказывать помощь в борьбе с последствиями кризиса путем поддержания на неизменном уровне или увеличения выделяемых ими средств по линии долгосрочного финансирования развития. Однако основным источником ациклично выделяемых ресурсов является МВФ, предоставляющий средства через свои механизмы кредитования и, что еще более важно, играющий роль катализатора.

В ходе мероприятия высокого уровня следует вновь заявить о том, что поддерживаемые международным сообществом программы структурной перестройки должны быть ориентированы на повышение уровня занятости и обеспечение роста и предусматривать сведение к минимуму социальных издержек структурной перестройки, особенно ее влияния на уровень нищеты и доступ к базовым социальным услугам. Необходимо обеспечивать полное финансирование программ, включая ассигнования на адекватную реструктуризацию обязательств по обслуживанию внешнего долга. Для этого международному сообществу следует продолжать изучать возможности создания новых механизмов финансирования и проведения политики в дополнение к уже существующим.

159. Не исключена ситуация, когда вследствие массового падения доверия к определенным финансовым рынкам и валютам отдельных стран присущий финансовым рынкам «эффект домино» или глобальная паника могут привести к одновременному возникновению кризисов внешних расчетов в целом ряде стран. Урегулирование такой ситуации может потребовать оперативного выделения охваченным кризисом странам значительного объема ликвидных средств. Информация о существовании механизма, который в состоянии обеспечить такое выделение ликвидности, — «кредиторе последней инстанции» — уже сама по себе способна укрепить доверие широких масс населения и инвесторов к международной финансовой системе. И хотя в настоящее время в распоряжении МВФ имеются значительные ресурсы, которые могут передаваться через различные механизмы, включая процедуры оперативного выделения средств по линии Резервного кредитного лимита,

высказываются опасения, что при возникновении глобального кризиса этих ресурсов окажется недостаточно. Необходимо достичь полного понимания в вопросе о том, как можно обеспечить оперативное выделение в достаточном объеме международной денежной ликвидности для урегулирования кризиса, который угрожает охватить всю мировую экономику. Одним из возможных путей решения этого вопроса могло бы стать предложение о заблаговременном утверждении МВФ временных лимитов специальных прав заимствования.

В ходе мероприятия высокого уровня следует предложить МВФ ввиду возможности одновременного возникновения финансовых кризисов в целом ряде стран провести в сотрудничестве с другими соответствующими международными учреждениями оценку глобального потенциала в области реагирования на чрезвычайные потребности в международной ликвидности, включая целесообразность утверждения временных лимитов специальных прав заимствования.

Укрепление потенциала

160. Доверие экономических субъектов в стране можно повысить благодаря организации регулярного обмена информацией и диалога между инвесторами и кредиторами, как внутренними, так и внешними, как официальными, так и частными, и другими участниками процесса развития. Такой обмен мнениями может также способствовать прогнозированию трудностей и облегчать их преодоление в случае возникновения. Система Организации Объединенных Наций располагает уникальными возможностями по оказанию странам помощи в организации такого диалога благодаря наличию у нее местных представительств в большинстве развивающихся стран и стран с переходной экономикой. В сотрудничестве с международными финансовыми учреждениями Организация Объединенных Наций могла бы оказывать отдельным странам помощь в организации обсуждения с участием представителей различных общин вопросов национального экономического развития и его финансирования. Это не только сделало бы более информативным обсуждение широкой общественностью вопросов национального развития, но и могло бы вскрыть источники финансовой неопределенности, сделать более глубоким анализ финансовым рынком положения страны и даже способствовать прогнозированию трудностей и укреплению доверия для своевременного принятия превентивных мер в случае назревания финансового кризиса.

В ходе мероприятия высокого уровня следует предложить системе Организации Объединенных Наций обеспечить наличие у нее и использование собственного профессионального и оперативного потенциала для оказания всем заинтересованным развивающимся странам и странам с переходной экономикой помощи в разработке и обеспечении функционирования надлежащих механизмов проведения на национальном и международном уровнях обсуждения со всеми заинтересованными сторонами вопросов развития и его финансирования.

Укрепление роли Организации Объединенных Наций в содействии осуществлению и дополнению мер, принимаемых соответствующими международными валютными, финансовыми и торговыми учреждениями согласно возложенным на них мандатам, в целях повышения согласованности и последовательности деятельности в поддержку развития

161. Участники Саммита тысячелетия не только признали необходимость обеспечения «благого управления на международном уровне» и «транспарентности в финансовой, кредитно-денежной и торговой системах», но и продемонстрировали значение открытого, демократичного и всестороннего политического обсуждения на самом высоком уровне ключевых вопросов глобализации с уделением особого внимания аспектам финансов, торговли, технологии и задолженности.

162. Как указывалось в предыдущих разделах настоящей главы, одной из важнейших проблем, обусловленных усиливающейся интеграцией международных торговых и финансовых рынков, является необходимость регулирования связанных с этим системных рисков и диспропорций в системе, которые могут поставить под сомнение ее справедливость, открытость и долгосрочную стабильность. Проблемы и характер требуемых ответных мер в области политики по их разрешению заставили обратить особое внимание на вопрос международного управления — и необходимость принятия мировым сообществом согласованных мер в области политики для устранения существующих пробелов — и на решающую роль, которую может и должна играть Организация Объединенных Наций в содействии повышению требуемой общей согласованности и последовательности действий.

163. Саммит тысячелетия является наиболее заметным, но далеко не единственным примером мобилизации возможностей Организации Объединенных Наций и ее потенциала для поощрения демократичного, открытого и всестороннего обсуждения вопросов глобальной политики по всему широкому спектру проблем, связанных с миром и развитием. Проведенные Организацией Объединенных Наций в прошлом десятилетии конференции и специальные сессии по рассмотрению хода осуществления их решений способствовали достижению консенсуса в отношении норм, стандартов и ответных мер в области политики, принимаемых в ответ на возникновение проблем в экономической, экологической и социальной областях. Организация Объединенных Наций также наглядно продемонстрировала свою открытость для участия в обсуждении других заинтересованных сторон — гражданского общества и частного сектора.

164. В этой связи руководители стран мира на Саммите тысячелетия заявили о своей решимости «обеспечить бóльшую согласованность политики и дальнейшее улучшение взаимодействия между Организацией Объединенных Наций, ее учреждениями, бреттон-вудскими учреждениями и Всемирной торговой организацией, а также другими многосторонними органами в целях обеспечения полностью скоординированного подхода к проблемам мира и развития» (см. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункт 30). Организация Объединенных Наций может и должна предоставить в

распоряжение международного сообщества средства для решения этой задачи — в том числе задачи содействия осуществлению и дополнения мер, принимаемых соответствующими международными валютными, финансовыми и торговыми учреждениями согласно возложенным на них мандатам.

В ходе мероприятия высокого уровня следует призвать к укреплению Организации Объединенных Наций, которая должна играть ключевую роль в качестве центрального компонента международной системы, который в сотрудничестве с бреттонвудскими учреждениями и Всемирной торговой организацией обеспечивает управление глобальной экономической интеграцией и оказывает помощь в разработке адекватных мер политики в ответ на императивы роста, справедливости и стабильности, а также согласованности и последовательности. Необходимо настоятельно призвать государства-члены укреплять потенциал Организации Объединенных Наций в области содействия развитию диалога на основе широкого участия и шире и эффективнее использовать этот потенциал в международной деятельности по обеспечению вклада глобализации в процесс развития и охвата ее плодами всех народов мира, а также развивать открытую, справедливую, упорядоченную, предсказуемую и недискриминационную многостороннюю торговую и финансовую систему.

Генеральная Ассамблея

165. За прошедшие годы Генеральная Ассамблея разработала всеобъемлющую политику в области развития и международного экономического сотрудничества: эти вопросы рассматривались в рамках международных стратегий развития, утверждаемых на Десятилетия развития Организации Объединенных Наций; в ходе десяти сессий ЮНКТАД; на различных специальных сессиях, посвященных вопросам развития; в Повестке дня для развития 1997 года; на специализированных конференциях 90-х годов; и — совсем недавно — на двадцать четвертой специальной сессии Генеральной Ассамблеи, посвященной обзору осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития 1995 года, и на самом Саммите тысячелетия. Таким образом, любая деятельность по укреплению Организации Объединенных Наций в интересах развития должна начинаться с дальнейшего укрепления самой Генеральной Ассамблеи и ее функционирования, а это — непрерывный процесс. Следует изыскать новые пути и средства дальнейшего повышения эффективности деятельности Экономического и финансового (Второго) комитета Ассамблеи укрепления взаимосвязи между работой Второго комитета и Экономического и Социального Совета и его вспомогательных механизмов, а также деятельностью других организаций. В рамках проводимого каждые два года в Ассамблее обсуждения темы оживления диалога по вопросу об укреплении международного экономического сотрудничества в целях развития на основе партнерства главное внимание должно уделяться рассмотрению вопросов, связанных с глобализацией, которые требуют разработки на самом высоком уровне согласованной международной политики.

166. В ходе Саммита тысячелетия руководители стран мира заявили о своей решимости «подтвердить центральное место Генеральной Ассамблеи как главного совещательного, директивного и представительного органа Организации Объединенных Наций и дать ей возможность эффективно играть эту роль» (см. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункт 30). На Генеральную Ассамблею как на высший директивный орган Организации Объединенных Наций возложены широкие, межсекторальные, нормотворческие полномочия и функции во всех областях, относящихся к широкому кругу деятельности Организации Объединенных Наций, включая деятельность в области развития. Действительно, взаимодействие глав государств и правительств в ходе организованных в рамках Саммита тысячелетия «круглых столов» было сочтено настолько ценным, что участники этих мероприятий отметили необходимость их проведения на более регулярной основе.

Государствам-членам следует рассмотреть возможность созыва в рамках сессий Генеральной Ассамблеи периодических совещаний «за круглым столом» на самом высоком уровне для рассмотрения общих, межтематических вопросов политики, касающихся глобального экономического роста, стабильности, справедливости и интеграции. Процесс подготовки к таким «круглым столам» должен быть открытым и предусматривать широкое участие при всестороннем вовлечении соответствующих многосторонних учреждений, гражданского общества и частного сектора.

167. Как отмечалось выше, в регулировании международной экономики участвуют многосторонние учреждения, ассоциации правительств на региональном уровне, постоянные и временные форумы для проведения межправительственных консультаций и сети агентств частного сектора. Глобализация экономической и финансовой деятельности имеет особенно заметные последствия для экономического положения отдельных стран и обусловленных ею попыток межгосударственного и многостороннего регулирования. Активизация глобального управления требует дополнительных и более интенсивных контактов на межправительственном уровне, которые должны носить региональный или международный характер.

Следует предложить Председателю Генеральной Ассамблеи совместно с председателями соответствующих региональных ассоциаций правительств, руководителями международных финансовых и торговых организаций и органов системы Организации Объединенных Наций, выполняющих экономические функции, изучить надлежащие процедуры проведения консультаций друг с другом и со всеми заинтересованными участниками, которые позволили бы выявлять и устранять пробелы в организационной политике и сосредоточить внимание на рассмотрении вопросов политики в области развития, тревожащих все мировое сообщество.

Экономический и Социальный Совет

168. Одна из характерных особенностей существующей глобальной экономической системы заключается в том, что эта система представляет собой децентрализованный набор специализированных учреждений, форумов и сетей, которые занимаются не только разработкой политики, но и ее *координацией*. В настоящее время не существует автоматического процесса, обеспечивающего должное соответствие решений, принимаемых одним органом, решениям, принятым другими органами. Даже в тех случаях, когда эти органы являются официальными многосторонними учреждениями, представители правительства одной и той же страны в разных организациях могут отстаивать не вполне согласованные позиции, особенно если они являются сотрудниками разных министерств.

169. В главе IX Устава Организации Объединенных Наций на Организацию Объединенных Наций возлагается большая ответственность за содействие социально-экономическому прогрессу и развитию и указывается на необходимость обеспечения широкого участия при выполнении этих функций, причем при достижении этих целей Организация Объединенных Наций использует ресурсы системы специализированных учреждений, каждое из которых вносит свой вклад в сфере своей компетенции, определенной ее соответствующим мандатом. В главе X Устава указывается, что центральное место в этой системе занимает Экономический и Социальный Совет. В статье 63 конкретно предусматривается, что «Экономический и Социальный Совет ... уполномочивается согласовывать деятельность специализированных учреждений посредством консультаций с ними и рекомендаций таким учреждениям и посредством рекомендаций Генеральной Ассамблеи и Членам Организации Объединенных Наций». Далее в статье 64 предусматривается, что Совет «уполномочивается принимать надлежащие меры для получения от специализированных учреждений регулярных докладов. Совет уполномочивается заключать соглашения с Членами Организации и со специализированными учреждениями с целью получения от них докладов о мерах, предпринятых ими во исполнение его собственных рекомендаций и рекомендаций Генеральной Ассамблеи по вопросам, входящим в его компетенцию». Эти положения закладывают общую основу для конкретных процедур сотрудничества, предусмотренных в соответствующих соглашениях, заключенных с различными специализированными учреждениями и иными органами, такими, как бреттон-вудские учреждения.

170. Таким образом, ввиду необходимости повышения согласованности и последовательности глобальной политики при одновременном уважении мандатов и обязанностей отдельных международных учреждений, занимающихся соответствующими валютными, финансовыми и торговыми вопросами, мандат Экономического и Социального Совета и накопленный им в последнее время позитивный опыт вовлечения всех партнеров в диалог делают его вполне подходящим органом для развития международного сотрудничества, обеспечения согласованности и последовательности действий и рассмотрения смежных вопросов, включая те из них, которые могут потребовать углубленного рассмотрения на более специализированных форумах. Соответственно, государства-члены, а также организации системы могут и должны обеспечить более качественное и эффективное использование Совета как форума для диалога, особенно в связи с вопросами согласованности и последовательности политики.

171. Как отмечалось выше, Экономический и Социальный Совет начинает выполнять функции стратегического форума для содействия разработке общего руководства и поощрения координации политики в рамках системы Организации Объединенных Наций. Он является естественным форумом для проведения различными компонентами системы совместного конструктивного диалога по самым разным функциональным, секторальным и организационным темам; на этом форуме соответствующие компоненты глобальной системы могут «обсудить» друг с другом совместные проблемы, а также обратиться к мировому сообществу в целом и выслушать его пожелания. На Саммите тысячелетия руководители стран мира заявили о своей решимости «продолжать укреплять Экономический и Социальный Совет, опираясь на его последние достижения, с тем чтобы помочь ему выполнять роль, предписанную ему в Уставе» (см. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи, пункт 30).

В рамках мероприятия высокого уровня следует договориться о необходимости активизации усилий по обеспечению более эффективного использования Экономического и Социального Совета Организации Объединенных Наций как форума для выявления областей, страдающих отсутствием согласованности, и обсуждения общих вопросов координации политики в международной экономической, социальной и смежных областях, а также проблем, связанных с целью повышения согласованности и последовательности функционирования международных валютной, финансовой и торговой систем в интересах развития.

172. С тех пор, как в 80-е годы начали предприниматься осознанные усилия по «реформе и перестройке деятельности Организации Объединенных Наций в экономической, социальной и смежных областях», был достигнут значительный прогресс в деле укрепления и активизации деятельности Совета и методов его работы, в том числе в связи с резолюцией 50/227 Генеральной Ассамблеи и мерами, предусмотренными в главе 3 Повестки дня для развития, которая посвящена организационным вопросам и последующей деятельности. За прошедшие годы Экономический и Социальный Совет уже привнес в свою деятельность множество нововведений для повышения ее эффективности, особенно в связи с усилиями по совершенствованию и обогащению контактов с международными финансовыми и торговыми организациями и другими специализированными учреждениями и органами. Растет круг участников вызывающего все больший интерес «диалога по вопросам политики», ежегодно проводимого в начале этапа заседаний высокого уровня сессии Совета, на который съезжаются руководители крупнейших международных финансовых и торговых учреждений.

173. Точно так же существующая практика проведения каждую весну заседания с участием членов Совета и представителей — особенно сотрудников министерств финансов, — участвующих в созываемых дважды в год совещаниях бреттон-вудских учреждений, расценивается как успешная инициатива, позволяющая лицам, ответственным за выработку политики в областях финансов, сотрудничества в целях развития и иностранных дел встретиться друг с другом (это следует рассматривать в связи с

неофициальными контактами, регулярно организуемыми в настоящее время для облегчения установления связей и взаимодействия между членами Совета и директорами-исполнителями, входящими в состав Правления бреттон-вудских учреждений). Можно еще более укрепить и модифицировать эти механизмы для расширения контактов Экономического и Социального Совета, позволяющих ему вносить свой вклад в обсуждение вопросов на других соответствующих форумах, и можно и нужно продолжать работу над определением круга вопросов, рассматриваемых на этих совещаниях. Одна из упоминавшихся в этой связи идей заключается в проведении Советом более частых совещаний для целенаправленного рассмотрения по мере необходимости в ограниченные сроки наиболее приоритетных вопросов.

Государствам-членам следует и далее осуществлять и обогащать инициативы, такие, как внесенные в последние годы инициативы по облегчению взаимодействия Экономического и Социального Совета с представителями международных валютных, финансовых и торговых учреждений. Ежегодно проводимый «диалог по вопросам политики» и заседания с участием членов Совета и представителей, участвующих в созываемых дважды в год совещаниях бреттон-вудских учреждений, следует рассматривать как целый комплекс возможностей по повышению координации и последовательности политики и надлежащим образом формулировать их повестку дня и осуществлять подготовку в целях достижения более четко определенных результатов.

174. В дополнение к проведению своих собственных очередных сессий Совет также руководит разветвленной системой функциональных комиссий и экспертных органов, занимающихся рассмотрением широкого круга социально-экономических вопросов (устойчивое развитие, социальное развитие, окружающая среда, гендерная проблематика, права человека, государственное управление, населенные пункты, преступность). Эти органы обычно проводят заседания на уровне министров и поддерживают контакты с соответствующими межучрежденческими органами. Их доклады ложатся в основу работы Совета, и в настоящее время предпринимаются попытки обеспечить последовательное рассмотрение Советом этой проблематики в общем контексте. Кроме того, Совет активизирует свой диалог и взаимодействие с Административным комитетом по координации (АКК), и в настоящее время предпринимаются попытки активизировать участие административных руководителей организаций системы в его работе. Таким образом, Совет располагает широкими возможностями по установлению общесистемных контактов и развитию диалога по вопросам координации политики, включая повышение согласованности и последовательности подходов системы к финансовым, торговым, экологическим и социальным вопросам.

175. В рамках прогресса, достигнутого в этом направлении за последние несколько лет, Совет принял коммюнике министров по такому широкому кругу вопросов, как доступ на рынки, искоренение нищеты, занятость и женщины и информационная технология на службе развития. Ему удалось привлечь многосторонние учреждения, занимающиеся вопросами развития и финансирования, и другие специализированные учреждения, а также гражданское общество и частный сектор к многостороннему обсуждению,

которое способствует преобразованию самой сути Совета. Однако Экономический и Социальный Совет еще далек от той стадии, когда можно будет сказать, что он полностью реализовал свой потенциал, и необходимо продолжать активное рассмотрение других выдвинутых идей по дальнейшему повышению отдачи от деятельности Совета.

176. Предпринимаемые Советом в последнее время усилия по пропаганде комплексного подхода к последующей деятельности по итогам глобальных конференций позволили сосредоточить внимание международного сообщества на комплексе согласованных на международном уровне целей и показателей в области развития — одобренных на Саммите тысячелетия — и на средствах осуществления. Сейчас Совет мог бы сделать следующий шаг в этом направлении, разработав при содействии АКК и его вспомогательного механизма и при участии многосторонних финансовых и торговых учреждений и учреждений, занимающихся вопросами развития, а также гражданского общества процедуры регулярного обзора и оценки прогресса в достижении этих целей и показателей, отслеживания тенденций в изменении политики и достигнутых результатов сотрудничества в целях развития и более систематического анализа и оценки общего воздействия финансовой и торговой политики и политики в области сотрудничества в целях развития на весь процесс развития. АКК как орган, объединяющий административных руководителей системы, должен нести ответственность за анализ и оценку этих тенденций и политики, разработку общесистемных мер по решению кардинальных вопросов политики и оказание Совету помощи в проведении анализа.

Экономический и Социальный Совет должен в рамках своей последующей деятельности по итогам глобальных конференций и мероприятия высокого уровня по финансированию развития проводить регулярный и систематический обзор и оценку:

- а) прогресса в достижении согласованных на международном уровне целей и показателей в области развития;**
- б) тенденций в изменении политики и результатов сотрудничества в целях развития;**
- с) общего воздействия финансовой и торговой политики и политики в области сотрудничества в целях развития на весь процесс развития.**

Последующая деятельность и вовлечение широкого круга заинтересованных сторон

177. Активное вовлечение и участие всех соответствующих заинтересованных сторон — в особенности представителей гражданского общества и частного сектора — в последние годы рассматривается как одна из важнейших задач, стоящих перед государствами — членами Организации Объединенных Наций, особенно в контексте инициативы по финансированию развития. С учетом этого было выдвинуто предложение не ограничиваться разработанными новаторскими процедурами содействия обеспечению широкого участия в

самом процессе финансирования развития, а предусмотреть в рамках последующей деятельности по итогам заключительного мероприятия выделение Экономическим и Социальным Советом части своей сессии для проведения последующего обсуждения вопросов финансирования развития с использованием гибкого формата, предусматривающего возможность широкого участия, с тем чтобы помимо членов Совета в этом обсуждении могли принять участие представители специализированных учреждений и других соответствующих межправительственных органов, неправительственных организаций, имеющих консультативный статус при Совете, и соответствующих финансовых, коммерческих и профсоюзных ассоциаций. В ходе этих совещаний, которые можно было бы проводить каждые два года, с тем чтобы не перегружать программу работы Совета, следует отдавать предпочтение открытому, неформальному обсуждению, а диалог между участниками можно было бы активизировать благодаря проведению «круглых столов» и смежных мероприятий. Как указывалось в предыдущей рекомендации, это обсуждение можно было бы также увязать с рассмотрением хода осуществления итогов крупных конференций Организации Объединенных Наций и Саммита тысячелетия.

Следует предложить Экономическому и Социальному Совету рассмотреть возможность периодического выделения части своей сессии для проведения обсуждения с широким кругом участников вопросов, связанных с последующей деятельностью и реализацией итогов мероприятия по финансированию развития, которое должно предусматривать, в частности благодаря использованию дополнительных новаторских и гибких механизмов, активное вовлечение и участие всех заинтересованных институциональных и неинституциональных сторон.

Примечания

¹ См. *Официальные отчеты Генеральной Ассамблеи, пятьдесят пятая сессия, Дополнение № 28 (A/55/28)*, часть вторая, глава VI, раздел В.