

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL
A/9790
17 October 1974
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Двадцать девятая сессия
Пункт 46с повестки дня

ПРОГРАММА ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЕ

Критерии, регулирующие многостороннее финансирование
жилищного строительства и населенных пунктов

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ И МЕТОД ИССЛЕДОВАНИЯ.....	1 - 11	3
II. ВОПРОСЫ, ПОДЛЕЖАЩИЕ ИЗУЧЕНИЮ В СООТВЕТСТВИИ С РЕЗОЛЮЦИЕЙ 3130 (XXVIII) ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ	12 - 41	7
А. Размеры и условия предоставления займов	17 - 21	8
В. Социально-экономические вопросы.....	22 - 41	11
1. Косвенное воздействие капиталовложе- ний в жилищное строительство и насе- ленные пункты.....	24 - 29	12
2. Миграция из сельских в городские районы и рост городов и скватерских поселений.....	30 - 33	16
3. Правительственные организации и адми- нистрация.....	34 - 35	17
4. Распределение выгод среди населения	36 - 41	18
III. ОКОНЧАТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД.....	42	22

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

Приложения

- I. Письмо заместителя Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам от 17 мая 1974 года Международному банку реконструкции и развития, Межамериканскому банку развития, Африканскому банку развития, Азиатскому банку развития, Карибскому банку развития и Центральноамериканскому банку экономической интеграции
- II. Письмо директора Департамента международных отношений Международного банка реконструкции развития/Международной ассоциации развития заместителю Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам от 6 июня 1974 года
- III. Письмо Председателя Межамериканского банка развития заместителю Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам от 7 августа 1974 года

/...

I. СПРАВОЧНЫЙ МАТЕРИАЛ И МЕТОД ИССЛЕДОВАНИЯ

1. На своей двадцать восьмой сессии Генеральная Ассамблея рассмотрела доклад Генерального секретаря о критериях, регулирующих многостороннее финансирование жилищного строительства и населенных пунктов (A/9163), который был запрошен Генеральной Ассамблеей в соответствии с резолюцией 2998 (XXVII) от 15 декабря 1972 года. Рассматривая этот доклад, Генеральная Ассамблея пришла к выводу, что необходимо подготовить новое исследование для разработки новых критериев, регулирующих предоставление займов и начисление процентов на жилищное строительство и населенные пункты международными финансовыми учреждениями. Поэтому Ассамблея в своей резолюции 3130 (XXVIII) от 13 декабря 1973 года просила Генерального секретаря предпринять в первоочередном порядке всестороннее аналитическое исследование, которое определило бы новые критерии, регулирующие предоставление займов и начисление процентов на жилищное строительство и населенные пункты международными учреждениями. Она также просила Генерального секретаря представить Генеральной Ассамблее на ее двадцать девятой сессии доклад об осуществлении резолюции 3130 (XXVIII).

2. В соответствии с резолюцией 3130 (XXVIII) Генеральный секретарь назначил старшего консультанта для оказания помощи Секретариату в осуществлении этой работы. Окончательный доклад будет готов для представления Генеральной Ассамблее на ее тридцатой сессии.

3. Настоящий доклад предназначен для того, чтобы информировать Генеральную Ассамблею о подходе, принятом Генеральным секретарем в осуществлении резолюции 3130 (XXVIII), и о ходе осуществления работы по состоянию на сентябрь 1974 года. Генеральной Ассамблее предлагается выступить с замечаниями относительно этого подхода и предложить возможные добавления или изменения вопросов, которые были поставлены для подробного анализа. Эти мнения будут весьма полезными для выполнения этой задачи.

4. Для содействия проведению анализа новых возможных критериев для международных учреждений с целью их применения к жилищному строительству и населенным пунктам заместитель Генерального секретаря по экономическим и социальным вопросам в мае 1974 года направил Международному банку реконструкции и развития (МБРР) и региональным банкам развития письмо, в котором содержалась просьба об оказании сотрудничества в проведении исследования, включая дальнейшее изложение их критериев займов в дополнении к первоначально представленным в докладе Генерального секретаря (A/9163). Этим учреждениям также была направлена просьба о предоставлении заявления, в какой-то степени подробно разъясняющего, каким образом рассматриваются запросы о предоставлении займа или субсидии для проектов жилищного строительства и населенных пунктов (текст письма содержится в приложении I).

/...

5. Африканский банк развития (АФБР) и Азиатский банк развития (АЗБР) направили краткие ответы, в которых указывалось, что их деятельность пока не распространяется непосредственно на область жилищного строительства и населенных пунктов; однако оба банка выразили заинтересованность в обсуждении с консультантом данного вопроса. Азиатский банк развития указал, что он уже рассматривает вопрос о распространении своей деятельности на эту область, что делает особенно своевременным настоящее исследование Генерального секретаря. Банк развития стран Карибского бассейна ответил, что займы на жилищное строительство и населенные пункты могут предоставляться на льготных условиях из его ресурсов специальных фондов и что он учитывает при предоставлении услуг группы населения по размерам их дохода. Хотя он не предусматривает осуществление новых изменений в своей политике в пользу жилищного строительства и населенных пунктов, он предоставит своих сотрудников для проведения дальнейшего обсуждения вопроса с консультантом.

6. Достаточно пространственные письменные ответы на письмо заместителя Генерального секретаря к настоящему времени были получены от МБРР и Межамериканского банка развития (МБР). МБРР в своем письме от 6 июня 1974 года заявил, что его политика в отношении займов на жилищное строительство и населенных пунктов по-прежнему в основном остается аналогично той, которая была представлена в докладе Генерального секретаря двадцать восьмой сессии Генеральной Ассамблеи (A/9163). Однако в письме также отмечается, что в настоящее время уделяется больше внимания социальным факторам. (Текст письма МБРР содержится в приложении II.) Обсуждение вопроса о том, каким образом эти факторы, с новыми или измененными критериями, применяются к одному из типов проектов населенных пунктов содержится в документе МБРР для внутреннего пользования от 12 апреля 1974 года, озаглавленном "Проекты обеспечения строительными участками и подсобным обслуживанием". Оценивая потенциальные проекты обеспечения строительными участками и подсобным обслуживанием, МБРР рекомендует своим специалистам рассматривать не только традиционные финансовые критерии, но также и нефинансовые или социальные выгоды "расходы на такие виды общинного обслуживания как школы, лечебные диспансеры, включаемые в проект", т.е. "эффективность проекта в удовлетворении при разумных затратах приемлемых социальных потребностей". Кроме этого, "обеспечение занятости является основной целью" таких проектов. "Исследования можно расширить, с тем чтобы учесть косвенное обеспечение занятости, например, в отраслях, производящих строительные материалы. Однако для таких целей обычно не существует адекватной информации".

7. Межамериканский банк развития также отметил, что он уделяет значительное внимание различным социальным факторам, а также традиционным экономическим критериям во время рассмотрения запросов о предоставлении помощи жилищному строительству и населенным пунктам.

/...

Он подчеркнул: "Большая часть проектов жилищного строительства, создания канализационно-очистительных систем, обеспечения питьевой водой, строительства дорог и в некоторых случаях проекты снабжения электроэнергией, создания рынков и строительства скотобоен, утвержденных Банком, финансируется через Фонд специальных операций. Хотя этим проектам в рамках Фонда специальных операций не предоставляется льготных условий, обычные условия Фонда сами по себе являются льготами и зависят от уровня развития страны". (Полный текст письма МБРР содержится в приложении III.)

8. В ходе исследования предусматривается проведение встреч с сотрудниками МБРР, региональных банков развития, экономических комиссий Организации Объединенных Наций и ряда правительственных учреждений в целях подробного обсуждения вопросов, представленных в разделе II ниже.

9. Обсуждение этого вопроса уже было проведено с Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО) ^{1/}, Азиатским банком развития и правительственными строительными учреждениями в Японии и на Филиппинах. Обсуждение в ЭСКАТО в Бангкоке касалось, главным образом, критериев предоставления займов международными учреждениями. Сотрудники ЭСКАТО подчеркнули значение обеспечения достаточного уровня участия страны в проектах жилищного строительства и населенных пунктов, предусматривающих международную помощь, а также растущую необходимость разработки всесторонней внутренней политики относительно градостроительства. К числу других рассмотренных вопросов относятся очередность, устанавливаемая в отношении расчистки или реконструкции поселений трущобного типа, ограниченных возможностей семей с низким доходом оплачивать жилищное строительство и необходимости разработки специальных подходов для сельской местности.

10. В АЗБР на Филиппинах обсуждение было сосредоточено на причинах, лежащих в основе традиционной политики Банка, направленной на избежание прямого участия в секторе жилищного строительства и населенных пунктов, факторах, способствующих пересмотру Банком его политики, и альтернативных вариантов стратегии разработки программы предоставления займов в этой области. Сотрудники Банка высказали мнение о том, что исследование Генерального секретаря, с их точки зрения, является чрезвычайно важным, и что оно будет в значительной степени содействовать тому, что они приступят к деятельности в области жилищного строительства и населенных пунктов.

^{1/} Ранее называлась Экономическая комиссия для Азии и Дальнего Востока.

11. Для того чтобы добиться наилучших результатов во время визитов в Азию, Африку и Латинскую Америку, а также в целях получения информации и предложений у многих людей во всем мире, которых при имеющихся средствах нельзя опросить лично, было определено большое количество различных соответствующих вопросов. Эти вопросы, которые в общем виде излагаются в разделе II, представляют собой принципиальную основу для продолжения работы в соответствии с резолюцией 3130 (XXVIII). Высказанные Генеральной Ассамблеей мнения в отношении охвата и содержания этих вопросов окажут содействие в проведении настоящей работы с целью достижения целей и задач резолюции.

/...

II. ВОПРОСЫ, ПОДЛЕЖАЩИЕ ИЗУЧЕНИЮ В СООТВЕТСТВИИ С РЕЗОЛЮЦИЕЙ
3130 (XXVIII) ГЕНЕРАЛЬНОЙ АССАМБЛЕИ

12. Что касается новых критериев оказания финансовой помощи жилищному строительству и населенным пунктам, то в результате анализа, проведенного Генеральным секретарем к настоящему времени, было выявлено, что большое количество конкретных вопросов нуждается в изучении, с тем чтобы разработать потенциально эффективные и практически осуществимые рекомендации. К этим вопросам относятся те, которые, по меньшей мере, косвенно или непосредственно были подняты в резолюциях 2998 (XXVII), 2999 (XXVII) от 15 декабря 1972 года и 3130 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи. В резолюции 2998 (XXVII) Генеральная Ассамблея рекомендовала "чтобы все учреждения, занимающиеся оказанием помощи в целях развития, такие как Программа развития Организации Объединенных Наций и Международный банк реконструкции и развития, уделяли в своей деятельности по содействию развитию первоочередное внимание запросам правительств о предоставлении им помощи в области жилищного строительства и организации населенных пунктов".

13. Касаясь конкретно МБРР, Генеральная Ассамблея в резолюции 2998 (XXVII) рекомендовала, а) чтобы Банк предоставлял фонды на условиях, полностью отражающих уникальный характер и особенности жилищного строительства и связанных с ним капиталовложений; б) при разработке критериев, которым должны отвечать получатели займов на сравнительно льготных условиях, учитывая помимо экономических и финансовых критериев такие решающие социально-экономические факторы, как уровень безработицы, темпы роста городов, плотность населения и общее состояние жилищных условий в развивающихся странах; и чтобы Банк в соответствии с запросами правительств в первоочередном порядке осуществлял провозглашенную им политику предоставления займов на первоначальные капиталовложения на благоприятных условиях с учетом рекомендаций, приводимых выше в пункте 3, с тем чтобы создать национальные финансовые учреждения и организации для мобилизации и распределения капитала на жилищное строительство и связанные с ним капиталовложения.

14. В резолюции 3130 (XXVIII) Генеральная Ассамблея помимо МБРР обратилась с этими рекомендациями к другим международным учреждениям. Она запросила разработку "новых критериев, регулирующих предоставление займов и начисление процентов на жилищное строительство и населенные пункты международными учреждениями", и рекомендовала, "чтобы любые новые критерии были также применимы в принципе ко всем органам или соглашениям, предусмотренным в резолюции 2999 (XXVII) или в любых других решениях Генеральной Ассамблеи относительно финансирования жилищного строительства и населенных пунктов".

15. Во время разработки новых полезных критериев, регулирующих деятельность международных учреждений, необходимо избегать деталей, препятствующих учету различий в соответствующих условиях различных стран,

/...

наблюдающихся в различное время. С другой стороны, необходимо избегать обобщенности критериев, с тем чтобы они не потеряли своей действительности. Цель Генерального секретаря, поставленная в этом исследовании, заключалась в том, чтобы разработать руководящие принципы, которые имели бы ясные оперативные последствия и в то же время позволяли проявлять гибкость в осуществлении. Кроме того, необходимо предусмотреть всесторонний обмен различными желательными характеристиками проектов, поскольку нельзя ожидать того, что многие проекты будут желательными во всех отношениях.

16. В следующих разделах в краткой форме излагаются конкретные вопросы, которые должны быть подробно изучены и на которых будут основываться рекомендации Генерального секретаря.

А. Размеры и условия предоставления займов

17. Основной вопрос настоящего исследования заключается в том, каким образом получить у международных учреждений большее количество займов на более мягких условиях. В определении объема и условий займов и других форм помощи международные кредитные учреждения обычно учитывают два обширных аспекта — потенциальный вклад предлагаемого проекта в экономическое развитие страны, получающей заем, и возможность страны возратить долг с достаточными процентами для покрытия собственных расходов кредитных учреждений на получение средств и управление займами. Обычно учреждения обращают внимание, главным образом, на возможности проекта в области увеличения поступлений от экспорта страны или уменьшения расходов на импорт, таким образом содействуя тому, чтобы страна была в состоянии вернуть долг в твердой валюте.

18. Однако несколько кредитных учреждений признали, что многим развивающимся странам, до того как они смогут значительно улучшить свой платежный баланс, необходимо будет провести многолетние фундаментальные вложения в инфраструктуру и подготовку кадров. В настоящее время ограниченный объем средств международных учреждений представляется на льготных условиях, то есть по процентной ставке, которая значительно ниже рыночной ставки (или без начисления процентов) и с периодами отсрочки и выплаты более длительными, чем те, которые предусматриваются обычными займами. Однако, этого объема недостаточно даже для потребностей стран, которые имеют право на их получение — обычно тех стран, чьи кредитные возможности не позволяют получать займы по рыночным или близким к ним ставкам. Кроме того, если страна не отвечает критериям получения одной и единственной комбинации льготных условий, предоставляемых различными учреждениями, она обычно должна принять весь объем обычных условий.

/...

19. Несомненным является то, что необходимо признать, что международным учреждениям будет трудно увеличить размер займов на жилищное строительство и населенные пункты или предоставлять такие займы на условиях, более льготных, чем те, которые существуют в настоящее время. С целью увеличения размеров займов, они должны либо сократить займы, предоставляемые другим секторам, которые имеют также большое значение для экономического и социального развития, либо увеличить общую сумму займов, имеющуюся для всех секторов, хотя последняя возможность является более желательной, учреждения имеют ограниченные возможности в проведении таких мероприятий собственными силами. В большинстве случаев они могут поступить таким образом только путем получения займов на международных валютных рынках и выплаты конкурентоспособных процентных ставок, которые являются слишком высокими для многих развивающихся стран. Следует надеяться, что настоящее исследование поощрит более богатые страны выделить большие средства для займов на льготных условиях, которые международные учреждения могут использовать в проведении существенных мероприятий по проектам жилищного строительства и населенных пунктов. Независимо от того, будут ли в значительной степени увеличены фонды, предоставляемые на льготных условиях международным учреждениям, учреждения вместе с правительствами получающих займы стран должны изыскать пути повышения эффективности использования имеющихся в настоящее время средств.

20. Например, странам, на которых не распространяется полностью имеющийся в настоящее время комплекс льготных условий, можно разрешить занимать часть средств на льготных условиях и другую часть на обычных условиях, устанавливая средний уровень между крайними величинами. В качестве другого подхода была предложена программа для одной из развивающихся стран, в соответствии с которой правительство при финансовой помощи международных учреждений закупит неосвоенные земли в пригородной зоне, обеспечит услуги, необходимые для жителей и других целей, а затем продаст эти земли — получив большие прибыли от освоения земли, которые в настоящее время получают частные продавцы. Прибыли будут использованы для уплаты капитального долга и процентов по новому выпуску облигаций, поступления от которого будут использованы в качестве первоначального капитала для создания новых или расширения уже имеющихся строительных финансовых учреждений, таких как кооперативы и сберегательные и заемные ассоциации. В исследовании показано большое количество других комбинаций финансирования, которые будут рассмотрены в окончательном докладе.

21. К числу конкретных вопросов об объеме и условиях займов на жилищное строительство и населенные пункты, в отношении которых в настоящем исследовании изыскивается дополнительная информация, относятся следующие вопросы:

/...

- 1) Каким образом должны определяться процентные ставки, начисляемые международными учреждениями? Могут ли учреждения понизить ставки без сокращения объема имеющихся фондов? Должны ли учреждения стремиться сделать процентные ставки как можно более низкими, или же они должны в максимальной степени расширять объем помощи?
- 2) При каких условиях для международных учреждений полезно или целесообразно предоставлять помощь в виде заемных гарантий, а не займов?
- 3) Каким образом должны отражаться платежный баланс и возможности получающей страны в отношении уплаты капитального долга и процентов по государственному долгу на объеме и условиях международной помощи?
- 4) Должны ли международные учреждения поддерживать или участвовать в проектах, предназначенных для увеличения притока частного капитала в такие области сектора жилищного строительства и населенных пунктов, как страхование закладных, дополнительные рынки для закладных, субсидии на процентные ставки, гарантированные закладные облигации и т.п.?

/...

В. Социально-экономические вопросы

22. До того как международные учреждения начнут обращать больше, чем в настоящее время, внимания на займы на жилищное строительство и населенные пункты, им необходимо будет представить убедительные доказательства полезной роли, которую могут сыграть в развитии страны большой объем займов, предоставляемых на более выгодных условиях. В результате проведенных в прошлом Организацией Объединенных Наций исследований было определено несколько конкретных аспектов жилищного строительства и населенных пунктов, которые являются особенно целесообразными с точки зрения оказания финансовой и технической помощи со стороны международных учреждений. К ним относится следующее:

- 1) помощь национальным правительствам "с целью проведения анализа, сценки и подготовительной работы, необходимой" для успешного осуществления любой программы институционального развития в этой области;
- 2) помощь в создании и поддержке национальных сберегательных и кредитных учреждений и расширение помощи строительным отраслям и отраслям, производящим строительные материалы;
- 3) создание и поддержка корпораций застройки участков, которые потребуют застройки, продажи или аренды земель для соответствующих целей городского использования;
- 4) исследование "экономики городского строительства и экономической и социальной роли городских центров в процессе национального развития; программы профессиональной подготовки должны включать как городскую экономику, так и муниципальное и финансирование жилищного строительства";
- 5) техническая помощь, касающаяся всех финансовых и нефинансовых аспектов жилищного строительства, строительства и планировки, которые ведут к созданию возможностей дополнительных капиталовложений;
- 6) уменьшение "нехватки обученного управленческого и оперативного персонала в области финансирования" для жилищного строительства и населенных пунктов;
- 7) обеспечение "системы дополнительного регионального рынка для закладных и других ценных бумаг, связанных с жилищным строительством"; и
- 8) важные компоненты проектов в секторе жилищного строительства и населенных пунктов, связанные с импортом 2/.

2/ См. Proposals for Action on Finance for Housing, Building and Planning (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № E.73.IV.4), часть первая.

/...

23. В этом исследовании рассматриваются вышеуказанные и другие, связанные с ними аспекты жилищного строительства и населенных пунктов с целью определения условий или стадий развития, в которых расширение помощи для каждого аспекта является наиболее важным. Связанные с ними социальные и экономические вопросы в краткой форме излагаются в нижеследующих четырех группах: 1) косвенное воздействие капиталовложений в жилищное строительство и населенные пункты; 2) миграция из сельской местности в города и рост городов и стихийно возникающих поселений скваторов; 3) правительственные организации и администрация; и 4) распределение выгод среди населения.

1. Косвенное воздействие капиталовложений в жилищное строительство и населенные пункты

24. Потенциальные выгоды международной помощи в вышеуказанных областях социально-экономического развития страны в значительной степени являются аналогичными выгодам, получаемым в результате капиталовложений в жилищное строительство и населенные пункты, финансируемые на местах. Как указывалось в исследованиях, проведенных в прошлом Организацией Объединенных Наций, другими учреждениями и отдельными учеными, сюда относятся не только непосредственные выгоды для жителей нового или усовершенствованного жилого района или населенного пункта и непосредственная занятость для строительных рабочих, но и большое количество разнообразных косвенных выгод, некоторые из которых трудно измерить в экономическом выражении. Сюда относятся а) повышение без отрыва от производства квалификации строительных рабочих и подготовка новых предпринимателей в области строительства; б) улучшение охраны здоровья жителей, повышение производительности труда и способности к обучению на дому; в) мобилизация сбережений отдельными семьями; и г) развитие новой соответствующей местным условиям технологии. Одна из стран - Колумбия - считает прямые и косвенные выгоды капиталовложений в жилищное строительство и населенные пункты настолько важными, что она определила сектор жилищного строительства наряду с сельским хозяйством и экспортом в качестве одной из трех основ своей программы экономического развития. Некоторые из важных аспектов косвенных выгод приводятся ниже.

25. Отрасль жилищного строительства обычно имеет высокий показатель занятости по отношению к капиталу и таким образом может обеспечить рабочие места при сравнительно незначительных затратах. Она предоставляет наиболее легкий способ получения работы мигрантами из сельской местности в города и предлагает возможности получения квалификации, которая является основным фактором в повышении дохода и уровня жизни. Жилищное строительство может мобилизовать обширные, неполностью использованные людские ресурсы, что является типичным для стран, имеющих низкий доход, и при минимальных социальных затратах. Предоставить им работу, поскольку в данном случае наблюдается незначительное число альтернативных вариантов их использования. Это

/...

особенно справедливо в том случае, если предпринимаются усилия, специально направленные на использование трудоемкой технологии, требующей большого числа неквалифицированных или полуквалифицированных рабочих. Повсеместно отмечается, что новые жители в городах развивающихся стран вынуждены заниматься побочной или даже противозаконной деятельностью, которая не ведет к получению постоянной работы, более высокой заработной платы, приобретению опыта и которая в незначительной степени содействует экономическому росту и может быть даже антисоциальной. В отличие от этого занятость в жилищном строительстве предоставляет вновь нанятым рабочим возможность приобщения к трудовой дисциплине, приобретения новой квалификации. Процесс обучения является даже более эффективным, если обучение на месте работы сопровождается систематическим обучением для рабочего места. Строительство может также содействовать появлению предпринимателей в области строительства и квалифицированных строительных управляющих, как это традиционно происходило в более развитых странах.

26. Мероприятия по расширению жилищного строительства, особенно строительства недорогостоящих домов, могут содействовать накоплению потребительских сбережений, которые в ином случае не имели бы места. Таким образом, они могут содействовать установлению дисциплинированной систематической экономии, что необходимо для образования основного капитала — важного условия экономического развития. Люди, получающие сравнительно небольшой доход в развивающихся странах, в которых еще недостаточно утвердился обычай экономии, по всей вероятности, достигнут существующих размеров потребления в том случае, если они будут поощряться к экономии средств для конкретных целей, которую немцы называют "Zwecksparen". Домовладение (которое также может принимать формы кондоминиума или кооперативного владения) представляется весьма значительным фактором в накоплении потребителями сбережений. Несколько развивающихся стран, а именно стран Латинской Америки, уже приняли программы экономии в целях жилищного строительства главным образом через создание сберегательных и заемных ассоциаций. Программы, по всей вероятности, используются семьями с низким доходом, а также семьями, принадлежащими к среднему классу. Кроме того они не оказывают отрицательного воздействия на рост вкладов в аналогичные активы семей в других финансовых учреждениях. Этот опыт подтверждает предположение, что поощрение экономии с четко выраженной целью владения домом способствует, по меньшей мере частично, экономии дополнительных средств.

27. Дополнительные сэкономленные средства в результате осуществления программ жилищного строительства могут принимать различные формы. Во-первых, строительные проекты "самопомощи" обычно предназначены для семей с низким доходом, которые, как правило, осуществляются при прямых затратах труда по строительству и ремонту жилищ ("Sweat equity"). Такие сбережения подразумевают прямые инвестиции в строительный капитал. Во-вторых, семьи, имеющие доступ к займам на жилищное строительство, будут экономить средства для накопления наличного платежа

/...

необходимого для того, чтобы отвечать условиям получения займа, и затем они с целью выплаты займа могут экономить средства на регулярной и постоянной основе. Этот тип сбережений с большей вероятностью, чем другие, будет способствовать формированию обычной экономии, которая не будет сбрасываться со счетов, в то время, когда будет достигнута непосредственная задача выплаты займа на строительство жилья. В-третьих, в той степени, в какой более качественное жилищное строительство сопутствует более высокой производительности, это приведет к получению более высоких доходов и расширению возможности экономии средств. Эти возможности предусматривают, что новые сбережения, совмещенные с программами жилищного строительства в краткосрочной перспективе направлены на помещение капитала в строительство жилых объектов, и в длительной перспективе такие программы могут увеличить объем сэкономленных средств, имеющих для других типов капиталовложений, и таким образом будут содействовать общему процессу развития.

28. Новые жилища в большинстве развивающихся стран могут быть построены при минимальном использовании импортируемых материалов и оборудования. Таким образом, расширенное строительство в отличие от многих других видов инвестиций в другие отрасли не требует нарушения платежного баланса. Хотя в странах, где нет собственных сталеплавильных заводов и отраслей, производящих керамические изделия, строительство водопровода и канализации может потребовать большого количества импортных товаров, производство труб является сравнительно простым и легко организуемым процессом; технология в этих случаях может быть разработана таким образом, чтобы использовать местные материалы.

29. Для того чтобы определить условия, при которых капиталовложения международных учреждений могут обеспечить наибольшие прямые и косвенные выгоды, в исследовании рассматриваются следующие вопросы:

- 1) Каким образом международные учреждения, оценивающие предлагаемые проекты в области жилищного строительства и населенных пунктов, должны определять социальные коэффициенты поступлений от этих проектов в качестве ориентира для размещения фондов? Какие типы социальных выгод и расходов являются наиболее важными и каким образом они могут быть использованы для регулирования политики в области предоставления займов?
- 2) Какие виды проектов могут наиболее эффективно обеспечить занятость тех, кто в ином случае будет безработным? Какие виды политики в отношении осуществления проектов максимального увеличат воздействие на чистую занятость?

/...

- 3) В какой степени необходимо уделить первоочередное внимание проектам, которые будут способствовать получению новых знаний в области технологии строительства и общинного строительства?
- 4) Какие виды политики максимально увеличат новые сбережения, предоставляемые жителями новых жилых проектов? В какой степени создание новых финансовых учреждений или преобразование существующих поможет увеличению этих сбережений по сравнению с использованием существующих сбережений, предназначенных для других целей? Каким образом необходимо измерять эффективность новых финансовых учреждений?

/...

2. Миграция из сельских в городские районы и рост городов и скваторских поселений

30. Развивающимся странам присущи не только высокие темпы прироста населения, но и крупное перемещение жителей. Обычно наблюдается массовое движение из сельских районов и небольших городов в большие города - нередко в направлении одного или сразу нескольких крупных городских районов. Это движение является, с одной стороны, проявлением "тяготения" к местам сосредоточения возможностей трудоустройства, ассоциируемых с экономическим ростом, а с другой стороны - проявлением "отталкивания", порождаемого недостаточными возможностями занятости в сельских районах. К росту городов в результате миграции следует добавить еще естественный прирост городского населения, который сплошь и рядом не уступает чрезвычайно высоким уровням естественного прироста населения в сельских районах. Быстрая урбанизация может повести к возникновению поселений из бедных, временных жилищ, отсутствию сети санитарного обслуживания, недостаточной транспортной сети и учебных заведений; она может привести к расстройству плановой организации жилищного фонда, рынка труда и общественного обслуживания; она может привести к возникновению социальных трений и других проблем, тормозящих экономическое развитие и повышение производительности труда.

31. Согласно всем имеющимся данным, большинство, если не все развивающиеся страны, не смогли обеспечить соответствующее жилищное строительство, учитывающее перспективный рост всего или городской части населения, и они не имеют соответствующих планов, учитывающих потребности населения в свете будущего роста. Значительный рост скваторских поселений в городах и на окраинах городов является наглядным свидетельством такого положения вещей в большинстве городских районов развивающихся стран. Скваторские поселения и трущобы служат в настоящее время жильем для одной трети, а в некоторых случаях даже и для половины населения.

32. Дисциплинированная рабочая сила, необходимая для расширения секторов промышленности, торговли и сектора обслуживания туризма, не формируется в среде, где паразитарные заболевания представляют собой эндемическое явление, где транспортное обслуживание ненадежно, где новые городские жители чувствуют себя потерянными и где рабочие не имеют даже самого элементарного образования. Поэтому необходимы инвестиции в жилищное строительство и в городскую инфраструктуру для оптимального использования социальной отдачи от других инвестиций, включая экономические и неэкономические выгоды и затраты.

33. В свете такого положения в исследовании делается попытка выяснить следующие вопросы:

/...

- 1) Каким образом можно помочь странам, запрашивающим международные ресурсы, разработать их собственные национальные программы, предназначенные для регулирования роста и размещения населенных пунктов?
- 2) В какой мере предпочтение следует отдавать а) проектам, являющимся частью комплексной программы городского развития; б) проектам, направленным в основном на промышленное и сельскохозяйственное развитие; и с) проектам, имеющим своей целью предупредить или предотвратить произвольное возникновение трущоб и скватерских поселений?

3. Правительственные организации и администрация

34. В прошлом некоторые из субсидируемых на международной основе проектов разрабатывались и осуществлялись главным образом соответствующими международными учреждениями при лишь ограниченном участии правительств. В последние годы, однако, все больше признается польза непосредственного участия правительств как в разработке, так и в осуществлении проектов, финансируемых международными источниками. Международные учреждения, предоставляющие займы, должны принимать во внимание, — в известной мере они уже это делают, — обладает ли податель заявкой на помощь соответствующей организационной структурой и административным аппаратом, которые служат гарантией того, что проект будет успешно выполнен; и насколько удовлетворительно существующие учреждения данной страны выполнили предыдущие проекты и какую пользу эти проекты принесли группам населения, для которых они предназначались. Однако трудно сказать, каким образом тому или иному международному учреждению следует поступать, когда предполагаемый проект сам по себе обещает хорошие результаты, но страна, испрашивающая помощь, не располагает адекватной институциональной или организационной базой, необходимой для его эффективного осуществления, включая обеспечение дальнейшего функционирования завершенного проекта.

35. Для финансирования и развития жилищного строительства и населенных пунктов целый ряд новых или реорганизованных типов учреждений был создан как самими правительствами, так и международными учреждениями в сотрудничестве с правительствами. В связи с этими новыми преобразованными типами учреждений встает ряд вопросов, на которые представляется особенно важным дать ответы в рамках исследования, которые могут послужить для международных учреждений указанием и поощрением в вопросе дополнительных инвестиций. Вот некоторые из этих вопросов:

- 1) Каким образом международные учреждения могут обеспечить максимальное участие испрашивающих заем стран в осуществлении строительных проектов и в создании новых организаций?

/...

- 2) На основе каких критериев должны отбираться кандидаты для занятия помещений в жилых комплексах, выстроенных на средства, полученные в порядке помощи?
- 3) Оказывает ли предоставление начального капитала финансовым учреждениям, поощряющим сбережения и приобретение собственных домов, более значительное влияние на накопление отечественных сбережений и на темпы жилищного строительства, из расчета одного доллара полученной помощи, чем прямое финансирование строительных проектов?
- 4) Каким образом деятельность частных и кооперативных финансовых учреждений (сберегательные учреждения и учреждения, предоставляющие займы, сберегательные кассы) могут дополнять мероприятия правительственных учреждений, предоставляющих займы (жилищные банки)? Как наиболее эффективно центральные правительственные финансовые учреждения могут оказывать поощрение и поддержку учреждениям, специализирующимся на финансировании жилищного строительства и населенных пунктов? Как международные учреждения, предоставляющие займы, и правительства могут справляться с острой инфляцией?
- 5) В какой мере следует отдавать предпочтение проектам, позволяющим странам приобретать новые знания и опыт в создании институциональной базы?

4. Распределение выгод среди населения

36. Вопросы, проанализированные в предыдущих трех разделах, сводятся в основном к концепции эффективности, т.е. к вопросу о том, каким образом можно получить максимальную пользу за вычетом затрат от инвестиций, произведенных на любом уровне в сектор жилищного строительства и населенных пунктов. Однако они не касаются непосредственно аспекта распределения этих выгод между различными группами и слоями населения. Этот широкий вопрос включает в себя ряд второстепенных вопросов, касающихся субсидий, стандартов и предпочтений.

37. Предоставление международными учреждениями займов на льготных условиях для финансирования жилищного строительства и населенных пунктов может использоваться как средство перераспределения дохода из богатых стран в бедные, а внутри этих стран оно может служить средством увеличения доли национального дохода, выделяемой для семей с низким доходом. Заем капитала для вложения в другие секторы экономики — промышленность, сельское хозяйство, транспортную сеть большой протяженности и т.д., также может служить средством перераспределения дохода между странами, а внутри стран — между семьями. Особенно же уместными для этой цели предоставляются займы, предоставляемые

/...

непосредственно для жилищного строительства и населенных пунктов, поскольку они могут направляться в определенные районы, а путем регулирования стоимости и стандартов строительства — они могут использоваться для удовлетворения потребностей отдельных групп в зависимости от уровня дохода.

38. Субсидируемое жилищное строительство представляет собой косвенный, но действенный метод изменения структуры крайне неравномерного распределения дохода в большинстве развивающихся стран. Несоответствие уровней дохода может быть частично выравнено различными прямыми мероприятиями, например путем введения более современных методов налогообложения и/или путем увеличения пособий, выплачиваемых бедным по социальному обеспечению. Однако перераспределение дохода посредством субсидирования жилищного строительства имеет некоторый положительный эффект на первоначальной стадии экономического развития, который нельзя получить путем передачи денежных средств. Более благоустроенное жилище является прямым зримым показателем потенциальной выгоды для общества от экономического роста на стадиях развития, на которых такие выгоды не столь наглядны. Поэтому обеспечение лучшими жилищами может служить стимулом для дальнейших усилий, повышения заинтересованности людей и может вселить в них чувство гордости, особенно когда они приобретают собственные дома.

39. Основная проблема всякой широкой программы субсидии — это, само собой разумеется, получение необходимых средств. Наряду с этой проблемой встает также проблема выбора физических стандартов, иными словами качества для выполнения различных компонентов проектов. Основной вопрос здесь следующий: кто должен определять стандарты и какими высокими эти стандарты должны быть, учитывая, что более высокие стандарты почти всегда влекут за собой более значительные расходы. Анализ типичных примеров субсидируемых правительством проектов жилищного строительства как в развивающихся, так и в развитых странах показывает, что в то время как плановики-профессионалы рекомендуют сравнительно высокие стандарты, учреждения-исполнители строительных проектов не всегда их достигают. Однако стоимость жилищного строительства настолько высока, что семьям с низким доходом непосильна квартирная плата, если только данный жилищный проект не получает существенные субсидии. Во многих странах, как развивающихся, так и развитых, правительства не стремятся или просто не могут предоставлять массовые субсидии, которые были бы необходимы для финансирования "качественных" или даже "удовлетворительных" жилых домов, предназначенных для семей с низким доходом. Нередко наблюдается, что только небольшое число семей с низким доходом получает большие квартирные субсидии, а большинство из них получает лишь незначительные субсидии или вообще не получает никаких субсидий.

/...

40. В последние годы такая постановка планирования и развития жилищного строительства начала подвергаться изменениям в двух отношениях. Во-первых, некоторые плановики стараются теперь основывать свои рекомендации, касающиеся стандартов, в большей мере на результатах прямого наблюдения, на итогах опроса и консультаций с группами населения, к которым стандарты должны применяться. Поскольку профессиональные плановики обычно происходят из сравнительно состоятельных семей, то их собственные идеи о том, что требуется для соответствующего жилища, часто не совпадают с основными потребностями их "клиентов", т.е. населения. Во-вторых, высокая стоимость строительства "качественных" жилых домов, ввиду чего таких домов строится мало, и, следовательно, в них попадает только небольшая часть семей с низким доходом, вынудила политиков и плановиков обратиться к поиску путей и средств обеспечения "минимального" жилища для возможно большего числа людей. Этот поиск привел к разработке разнообразных программ жилищного строительства на началах самопомощи и так называемых программ "обеспечения участка и услуг", суть которых состоит в том, что большому числу семей предоставляются участки для строительства и обеспечивается водоснабжение и основное санитарное обслуживание; на этих участках семьям разрешается строить временное жилище почти любого типа. На основе опыта многих скватерских поселений семьи постепенно улучшают свои жилища, прибегая к различным комбинациям самопомощи и строительству по контрактам, пока эти жилища не становятся вполне удовлетворительными или даже "качественными" жилыми домами по стандартам среднего класса. Ключевым элементом их заинтересованности является то, что участки обеспечиваются по крайней мере минимальным обслуживанием и что семьям разрешается оставаться на этих участках и пользоваться жилищем, которое они сами построили. Наряду с этим, по мере увеличения государственного дохода правительства могут постепенно увеличивать виды и повышать качество обслуживания, обеспечивая участки электричеством, мощными дорогами, службой по уборке мусора, коммунальным обслуживанием, клиниками, школами и т.д.

41. В исследовании рассматриваются следующие вопросы, связанные с уровнем дохода, субсидиями, стандартами и отдаваемыми предпочтениями:

- 1) Каким образом международная помощь, получаемая развивающимися странами для финансирования жилищного строительства и населенных пунктов, может направляться ими на удовлетворение потребностей домашних хозяйств с более низким доходом? Целесообразно ли допускать к участию в программах жилищного строительства домашние хозяйства с более высоким доходом, если от этого может быть получена, путем дифференцированного подхода в определении платы, более значительная выгода для домашних хозяйств с более низким доходом?

/...

- 2) Каким образом надлежит определять материальные стандарты и стоимость строительства субсидируемых жилищных проектов? Следует ли эти стандарты определять с учетом совокупного жилищного фонда страны, общей численности домашних хозяйств, нуждающихся в помощи, или с учетом действующих местных стандартов?
- 3) При условии соблюдения ограничений, продиктованных необходимостью использовать стандартные строительные планы, обеспечивающие более высокую производительность и в то же время отвечающие санитарным требованиям и т.п., каким образом планирование проектов может наиболее эффективно учитывать реальные предпочтения возможных жителей?

/...

III. ОКОНЧАТЕЛЬНЫЙ ДОКЛАД

42. В окончательном докладе вопросы, поднятые в разделе II выше, будут довольно детально проанализированы в свете дискуссий с международными учреждениями и национальными учреждениями по финансированию жилищного строительства, а также в свете письменных ответов на разосланный вопросник и в свете дополнительного материала, который будет сочтен необходимым Генеральным секретарем. Окончательный доклад будет подготовлен для представления Генеральной Ассамблее на ее тридцатой сессии. Он будет содержать анализ текущего курса политики и критериев, применяемых международными учреждениями, а также рекомендации новых критериев, которые Генеральный секретарь считает подходящими для принятия международными учреждениями. В докладе будут изложены соображения в пользу оказания более высокой степени первоочередности инвестициям в жилищное строительство и населенные пункты, и в нем будет изложена и проанализирована политика, которой практически следовали учреждения. Поскольку международные учреждения принимали до сих пор лишь ограниченное участие в финансировании жилищного строительства и населенных пунктов, то сфера анализа действовавших в прошлом и действующих ныне критериев будет довольно широкой, с тем чтобы охватить все аспекты общего курса официальной политики, который определяет степень участия учреждений (или их неучастия) в финансировании жилищного строительства и населенных пунктов. В докладе будет рассмотрена политика, которую учреждения, предоставляющие займы, проводят в других областях, помимо жилищного строительства и населенных пунктов, так как она может обуславливать курс политики, который, возможно, было бы целесообразно принять, если бы сфера деятельности этих учреждений была расширена, с тем чтобы она охватывала сектор жилищного строительства и населенных пунктов.

/...

ПРИЛОЖЕНИЕ I

Письмо заместителя Генерального секретаря по
по экономическим и социальным вопросам от 17 мая 1974 года
Международному банку реконструкции и развития,
Межамериканскому банку развития, Африканскому банку развития,
Азиатскому банку развития, Карибскому банку развития и
Центральноамериканскому банку экономической интеграции

На своей последней сессии Генеральная Ассамблея рассмотрела подготовленный Генеральным секретарем доклад, озаглавленный "Критерии, регулирующие многостороннее финансирование жилищного строительства и населенных пунктов". Этот доклад был подготовлен в связи с резолюцией 2998 (XXVII) Генеральной Ассамблеи и содержал краткую информацию о кредитной политике и практике международных организаций в этой области. Он основывался на данных, представленных в ответ на мое письмо от 3 апреля 1973 года. Для вашего сведения копия указанного и доклада (A/9163) прилагаются.

Рассмотрев доклад, Генеральная Ассамблея пришла к заключению, что в нем недостаточно полно отражены критерии, регулирующие кредитную политику и уровень процентных ставок, и "не разработаны и не установлены новые критерии...". Затем Ассамблея приняла новую резолюцию по этому вопросу, резолюцию 3130 (XXVIII), текст которой также прилагается. В этой резолюции Генеральная Ассамблея попросила Генерального секретаря предпринять в первоочередном порядке всесторонние аналитические исследования, "которые определили бы новые критерии, регулирующие предоставление займов и начисление процентов на жилищное строительство и населенные пункты международными учреждениями".

В резолюции, рассматриваемой с учетом прений в Ассамблее, содержится призыв к разработке Генеральным секретарем некоторых рекомендаций относительно новых критериев международного кредитования в этой области. Поскольку без сотрудничества с соответствующими учреждениями это предприятие обречено на провал, мне бы весьма хотелось ознакомиться с вашим мнением по этому вопросу.

Мы проводим упомянутое исследование, и нам помогает в этом привлеченный нами консультант профессор Пенсильванского университета Джек Гуттентаг. В ходе этой работы профессор Гуттентаг и его сотрудники лично посетят все международные финансовые учреждения. Мы были бы весьма признательны за ваше сотрудничество и помощь в содействии этой части исследований.

/...

Вместе с тем наша задача была бы облегчена, если бы ваша организация смогла начать подготовку дополнительной информации, касающейся задач, поставленных в резолюции 3130 (XXVIII) Генеральной Ассамблеи. Например, если вы считаете, что ваши критерии предоставления кредитов недостаточно отражены в документе A/9163, было бы полезно, если бы вы представили краткое заявление, в котором подробно излагалась бы точная процедура предоставления займов или безвозмездных субсидий на проекты жилищного строительства или населенных пунктов. Это заявление могло бы включать ответы на такие вопросы:

1. Рассматриваются ли заявки на такие проекты как любые другие заявки на получение кредитов, или им предоставлен какой-либо особый режим в отношении процентных ставок, условий погашения и других расходов по получению ссуд?
2. Каким образом вы определяете долю имеющихся у вас ресурсов, которую следует выделить на этот сектор?
3. Какие экономические и социальные факторы учитываются при рассмотрении заявок на кредиты или безвозмездные субсидии на проекты в этой области?
4. В связи с растущим интересом развивающихся стран к вопросу расширения жилищного строительства и улучшения окружающей среды населенных пунктов, предусматриваете ли вы какое-либо изменение вашей нынешней политики и критериев предоставления кредитов?
5. На какие, по вашему мнению, цели можно более эффективно использовать иностранный капитал, с тем чтобы добиться улучшения жилищного строительства и населенных пунктов в развивающихся странах?

Мы были бы в высшей степени признательны, если бы нам удалось получить своевременный ответ на эти вопросы, а также любые другие замечания, которые вы, возможно, пожелаете сделать, в отношении применяемых и будущих критериев, регулирующих кредитную деятельность в этой области. Я предложил бы для этой цели срок 15 июня 1974 года. Как только мы получим ваш первый ответ, мы сможем разработать более конкретную основу, опираясь на которую можно будет двигаться дальше. В целях экономии времени желательно, чтобы в своем ответе вы указали фамилию сотрудника и учреждение, с которым мы могли бы непосредственно связаться по конкретным вопросам.

ФИЛИПП ДЕ СЕЙН
Заместитель Генерального секретаря,
Департамент по экономическим и
социальным вопросам

/...

ПРИЛОЖЕНИЕ II

Письмо директора Департамента международных отношений
Международного банка реконструкции развития/Междуна-
родной ассоциации развития заместителю Генерального
секретаря по экономическим и социальным вопросам
от 6 июня 1974 года

Я ссылаюсь на Ваше письмо от 17 мая 1974 года (Ref: SO.144 (47)) г-ну Макнамаре относительно проводимого Генеральным секретарем исследования критериев, регулирующих многостороннее финансирование жилищного строительства и населенных пунктов.

Мы с удовольствием встретимся с профессором Гуттентагом. Я предлагаю, чтобы он заранее уведомил нас о своем визите, с тем чтобы мы могли принять все необходимые меры для того, чтобы его визит оказался плодотворным.

В письме на Ваше имя от 1 июня 1973 года мы подробно упомянули о деятельности группы Банка, относящейся к населенным пунктам. Нам хотелось бы добавить лишь, что в период, прошедший после написания письма, группа Банка по-прежнему уделяла внимание проектам в этой области. Ниже приводятся некоторые примеры таких проектов.

Кредит Банка на сумму 11 миллионов долларов и кредит МАР на сумму 7 миллионов долларов Тунису будет содействовать разработке долгосрочного плана будущего развития Туниса и удовлетворению неотложных потребностей в области общественного транспорта; в Иране кредит Банка на сумму 42 миллиона долларов поможет развитию общественного транспорта; а кредит на сумму 35 миллионов долларов будет содействовать реконструкции Калькутты, включая строительство систем водоснабжения, канализации и дренажа, развитие сети дорог и транспорта, уборку мусора, санитарию окружающей среды и жилищное строительство.

В Ямайке кредит Банка на сумму 15 миллионов долларов будет содействовать осуществлению проекта, предусматривающего строительство жилья на основе самопомощи и создание системы коммунального обслуживания для Группы населения с низким доходом; 6 000 участков в различных местах будут обеспечены индивидуальным водоснабжением, канализацией и электричеством, а семьи получают технические консультации по вопросам строительства жилья; существующие скваттерные поселения будут улучшены за счет создания коммунального обслуживания и предприятий общественного пользования в общей сложности для 2 750 домашних хозяйств. В Бразилии за счет кредита Банка на сумму 36 миллионов долларов будет оказана помощь в строительстве или улучшении водопроводной или канализационной сети в 31 городе. В Объединенной

/...

Республике Танзания предложенный МАР кредит на сумму 8,5 миллиона долларов будет содействовать финансированию проекта подготовки площадок и создания коммунальных служб, который будет включать в себя создание новых площадок, улучшение скваттерных поселений, строительство предприятий общественного пользования и предоставление займов на строительство жилых домов.

В письме от 17 мая 1974 г. Вы ставите пять вопросов относительно политики Банка в области финансирования жилищного строительства и населенных пунктов. Материал относительно политики Банка, содержащийся в документе А/9163 (приложение II, пункты 16 и 17), следует читать с учетом следующих ответов на поставленные Вами вопросы:

1. Проекты в области жилищного строительства и населенных пунктов пользуются таким же режимом, как и проекты в других секторах. Критерии, упомянутые в первом пункте раздела, посвященного политике (А/9163, приложение II, пункты 16 и 17), по-прежнему остаются в силе. Представители Банка на сессиях Генеральной Ассамблеи в 1972 и 1973 годах подробно изложили политику Банка в этом вопросе.
2. Мы не выделяем какой-либо процент наших ресурсов на этот или другой конкретный сектор. Банк предоставляет кредиты с учетом потребностей отдельных стран в отдельные периоды времени. Кредиты МАР странам, имеющим право на получение ее финансовой помощи, разумеется, ограничиваются объемом наличных ресурсов МАР.
3. При рассмотрении вопросов финансирования проектов в области жилищного строительства и населенных пунктов мы учитываем место проектов в экономическом и социальном развитии страны и в планах ее развития. Принимаемые во внимание факторы включают, помимо соображений прибыли, численности населения, затрагиваемого проектом, уровня бедности, наличия ресурсов и т.д., также факторы, упомянутые в пункте 3 постановляющей части резолюции 2998 (XXVII) Генеральной Ассамблеи, а именно, уровень безработицы, темпы роста городов, плотность населения и общее состояние жилого фонда в развивающихся странах. В прилагаемом документе "Проекты создания площадок и служб" перечисляются факторы, принимаемые во внимание.
4. Что касается политики, мы считаем позицию Банка в этой области гибкой и новаторской, на деле отвечающей растущему интересу развивающихся стран к проблемам населенных пунктов. Пример тому - проекты создания площадок и служб, описанные в упомянутом выше документе, которые финансируются Банком на протяжении последних двух лет и последним примером которых является кредит МАР Объединенной Республики Танзания и кредит Банка Ямайке.

/...

Однако следует иметь в виду, что потребности в отношении финансирования в этих областях непостоянны и что капиталовложения отличаются отсутствием внутренних возможностей погашения за счет экономии на импорт. Для большинства стран внешняя задолженность, образовавшаяся в связи с удовлетворением более чем малой доли их жилищных потребностей, может быстро привести к обострению и без того серьезных их трудностей с выплатой внешней задолженности. Факторы, ограничивающие усилия Банка, направленные на ликвидацию критической нехватки удовлетворительного жилья в различных странах мира, привели к тому, что он сосредоточил свои усилия на недорогих трудоемких проектах, опирающихся на мобилизацию местных ресурсов.

Что касается критериев кредитования, то в том, что касается процентных ставок, условия предоставления Банком кредитов единообразны независимо от проекта или сектора, на который предоставляется кредит. Однако, что касается сроков погашения и льготных периодов, допускается определенная гибкость. По каждому сектору и проекту эти условия определяются с учетом конкретных особенностей проекта, и это, разумеется, полностью относится к проектам в области жилищного строительства и населенных пунктов. Все кредиты МАР предоставляются на стандартных условиях.

Целесообразно отметить, что условия займов Банка и кредитов МАР не автоматически определяют условия предоставления кредитов конечному заемщику. Они являются лишь одним из факторов, учитываемых правительствами и учреждениями-посредниками, которым предоставляются займы и кредиты и через которых они направляются. К другим соответствующим соображениям относятся преобладающий уровень процентных ставок на местном рынке, необходимость сохранения финансовых позиций местных кредитных учреждений, а также позиция правительства в отношении того, будет ли субсидироваться жилищное строительство и в какой степени. Таким образом, хотя проценты, взимаемые Банком и МАР, и единообразны, стоимость кредита для конечного заемщика в различных странах различна.

5. Как отмечалось выше, было бы иллюзией делать вид, будто любой нынешний или предполагаемый объем международной помощи достаточен для обеспечения чего-то большего, нежели незначительная доля ресурсов, требующихся для удовлетворения хотя бы минимальных потребностей растущего населения менее развитых стран в жилье и нужд населенных пунктов. Мы считаем, что в этих обстоятельствах иностранный капитал следует использовать прежде всего для финансирования новаторских проектов, имеющих четкий демонстрационный характер,

/...

причем с упором не столько на жилищное строительство как таковое, сколько на создание городской инфраструктуры. Определенное значение может иметь предоставление международного первоначального капитала учреждениям в целях мобилизации внутренних ресурсов, и Международная финансовая корпорация проявляет готовность предоставить такой капитал.

Изложенное выше представляет собой первоначальную реакцию на поставленные Вами вопросы. Мы с удовольствием обсудим эти вопросы глубже с д-ром Гуттентагом в удобное для него время.

Вы просили сообщить Вам фамилию сотрудника, с которым Вы могли бы непосредственно связываться по конкретным вопросам. С такими вопросами следует обращаться к г-ну Гарольду Б. Данкерли, старшему советнику Департамента транспорта и городских проектов Банка.

Майкл Л. ГОФФМАН
Директор
Департамента международных отношений

/...

ПРИЛОЖЕНИЕ III

Письмо Председателя Межамериканского банка развития
заместителю Генерального секретаря по экономическим
и социальным вопросам от 7 августа 1974 года

Я пишу это письмо в ответ на Вашу просьбу от 20 мая 1974 года относительно замечаний по недавнему исследованию ЮНЕП "Критерии, регулирующие многостороннее финансирование жилищного строительства и населенных пунктов" (A/9163). Приношу свои извинения за задержку с ответом. Однако с учетом важного значения, придаваемого Банком вопросам, касающимся развития городов, я счел необходимым перед подготовкой ответа провести некоторые консультации с сотрудниками.

Что касается Вашей просьбы о сотрудничестве в исследованиях, проводимых д-ром Джеком Гуттентагом из Пенсильванского университета, прошу Вас сообщить д-ру Гуттентагу, что он может в любое время пользоваться материалами Банка. Я посоветовал бы ему связаться с г-ном Альфредом Вольфом, консультантом по программам в моем учреждении. Г-н Вольф может принять все необходимые меры, с тем чтобы создать д-ру Гуттентагу возможности обсудить с соответствующими сотрудниками Банка различные аспекты развития городов.

Что касается остальной части Вашей просьбы, мне бы хотелось перед изложением более конкретных замечаний коснуться моей позиции, отраженной в сделанных мною по этому вопросу недавних публичных заявлениях о том, что широкий круг проблем, связанных с вопросами населенных пунктов в регионе, должен серьезно рассматриваться Банком. Мы готовы решать этот вопрос в будущем, как и в прошлом, инновационно, и мы полны решимости действовать так, чтобы наше сотрудничество явилось важным вкладом в предпринимаемые Латинской Америкой усилия по обеспечению упорядоченного и рационального роста городов.

Что касается деталей, то я приложил копию документа, излагающего позицию Межамериканского банка развития по вопросам роста городов. Хотя изложение этой позиции говорит само за себя, позвольте отметить несколько наиболее ярких элементов этой позиции.

Хотя жилье, или, как упоминается в вышеупомянутом исследовании ЮНЕП, "место проживания", является важным элементом проблемы развития городов, упор в политике Банка делается на учет многочисленных нужд развития в рамках городского пространства. Как говорится в программном документе Банка по вопросам развития городов, капиталовложения Банка в этой области будут осуществляться во всех возможных местах не столько по линии отдельных мероприятий или деятельности по проектам, сколько в качестве компонентов комплексных

/...

планов развития городов. Несмотря на трудности, встретившиеся при реализации этой политики, Банк считает, что было бы более целесообразным выявить и устранить основные причины недостаточного развития городов, нежели заниматься наиболее заметными и внешними проявлениями этих проблем.

Ясно, что при проведении такой политики, как отмечается также в исследовании ЮНЕП, внешнее сотрудничество в области развития городов с такими учреждениями, как Банк, неизбежно играет ограниченную роль по отношению к усилиям, которые необходимо будет предпринять отдельным странам. За счет внешнего сотрудничества нельзя финансировать даже небольшую часть имеющихся потребностей в этой области. Поэтому для достижения максимальной отдачи помощь Банка должна оказываться на основе выборочных критериев с учетом следующих целей:

а) Необходимо добиваться как можно большего демонстрационного эффекта, с тем чтобы этот опыт можно было использовать для решения других проблем в других областях;

б) Проект должен содействовать мобилизации как внутренних, так и внешних ресурсов из других учреждений. Мобилизация внутренних ресурсов имеет особенно важное значение с учетом относительно низкого компонента импортных товаров и услуг, необходимых для осуществления большинства программ развития городов. В этом отношении Межамериканский банк развития уже накопил некоторый опыт в связи с нашими программами технического сотрудничества в оказании помощи правительствам стран-членов Банка по мобилизации национальных ресурсов на цели развития городов. Одна из таких программ для Бразилии детально изложена в моей речи на симпозиуме по развитию городов, состоявшемся в Рио-де-Жанейро в прошлом году (см. стр. 12 прилагаемого текста).

Помимо оказания помощи финансовым учреждениям, мне хотелось бы также отметить, что политика Банка в вопросах развития городов в значительной степени направлена на улучшение работы и укрепление местных и национальных учреждений, занимающихся планированием и осуществлением мероприятий по развитию городов, а также на оказание помощи странам-членам Банка по увязке первоочередных нужд городских центров с планами национального развития. Кроме того, внешняя помощь Банка может использоваться для проведения технических и социально-экономических исследований, необходимых для разработки методологии и технических критериев, которые должны использоваться при подготовке и оценке планов развития городов и программ капиталовложений. С учетом масштабов этой задачи и ограниченности ресурсов, выделяемых на развитие городов, первоочередное внимание будет уделяться созданию новых и расширению существующих учреждений, а также подготовке персонала, специализирующегося по вопросам, относящимся к развитию городов. С учетом возможностей стран-членов

/...

Банка проводить комплексные исследования развития городов будет устанавливаться объем инвестиционных программ и проектов, и, несомненно, появится необходимость во внешней помощи. Банк готов рассмотреть эти программы не только с целью возможного предоставления кредитов по линии Межамериканского банка развития, но и с целью предоставления странам консультаций по вопросам мобилизации ресурсов из других источников.

Что касается упомянутого исследования ЮНЕП относительно критериев финансирования проектов развития городов, мне бы хотелось довести до Вашего сведения следующие замечания:

а) В этом документе уделено весьма незначительное внимание вопросам жилищного строительства и населенных пунктов в сельских районах. В этом отношении следует отметить, что Межамериканский банк развития финансирует многочисленные проекты, в целом связанные с развитием сельского хозяйства, значительные компоненты которых охватывают жилищное строительство, санитарно-гигиенические мероприятия, обеспечение питьевой водой и создание других подобных служб в сельских районах. В связи с трудностью выделения таких компонентов в общей сумме займа представить эти усилия в количественном выражении невозможно. Однако на такие услуги приходится значительная доля общих кредитов Банка, особенно в последние годы, в связи с тем, что Банк утверждает все большее число комплексных проектов развития сельских районов.

б) В докладе недостаточно отражена помощь, предоставляемая Банком странам-членам на развитие основных отраслей производства, непосредственно связанных со строительством. Банк утвердил отдельные займы на такие проекты, как создание цементных заводов и заводов сборных конструкций для жилищного строительства, а также глобальные кредиты, значительная часть которых используется в строительстве и смежных отраслях.

с) В таблице 1 на странице 5 доклада указывается, что годовой "объем общей помощи по вопросам населенных пунктов", утвержденный Банком в период 1968-1972 годов, составлял 10 процентов общей суммы его кредитов. Однако в этой цифре учтена лишь непосредственная помощь на создание городских систем водоснабжения и канализации и на жилищное строительство, а также кредиты учреждениям, занимающимся финансированием жилищного строительства. В этой цифре не учтены аспекты развития городов, присущие проектам развития городского транспорта, связи, электроэнергии, здравоохранения, образования, промышленности и торговли. Все эти секторы являются элементами комплексной программы развития городов.

/...

Что касается пяти конкретных вопросов, поднятых в Вашем письме от 20 мая 1974 года, мне хотелось бы ответить следующее:

1. Большая часть проектов, утвержденных Банком в области жилищного строительства, создания систем канализации, водоснабжения, городских дорог, и в ряде случаев проекты в области электроснабжения, торговли и строительства боем финансируются по линии Фонда специальных операций. Хотя эти проекты не пользуются предпочтением в рамках Фонда специальных операций, обычные условия кредитов Фонда преференциальны сами по себе, в зависимости от уровня развития страны. Ниже прилагается копия последней записки для персонала, в которой изложены условия предоставления кредитов Фонда для различных групп стран.
2. Что касается суммы средств, выделяемых на развитие городов, у Банка нет какой-либо системы заблаговременного распределения средств по секторам, хотя Банк использует неофициальную формулу оценки задач развития по секторам, в соответствии с которой на развитие городов как таковое должно быть выделено 7 процентов общего объема кредитов на период 1972-1974 годов. Однако, учитывая многосекторальный подход к развитию городов, которого придерживается Банк, трудно определить, есть ли смысл выделять какую-либо конкретную цель в качестве отдельного объекта секторального кредитования. В период с 1 января 1961 года по 30 июня 1974 года около 6,2 процента общей суммы кредитов (за вычетом погашения) было предоставлено на жилищное строительство и развитие городов, и около 9,2 процента кредитов за тот же период было предоставлено на проекты городского водоснабжения и канализации. Однако для того, чтобы определить общую сумму капиталовложений данного учреждения на улучшение городского хозяйства или определить, увеличились или сократились капиталовложения на развитие городов, как указывалось выше, следует добавить к приведенным цифрам некоторую долю кредитов, предоставленных на развитие электроснабжения транспорта, сельского хозяйства, связи, здравоохранения и образования.
3. В рамках обычных социально-экономических критериев, которыми руководствуется Банк при оценке проектов кредитования, Банк применяет некоторые специальные критерии для оценки проектов жилищного строительства и развития городов, которые излагаются ниже:
 - а) Очередность мероприятий по развитию городов должна устанавливаться на основе потребности населения этих городов, а также на основе технических критериев плана оптимального развития города.

/...

b) Следует определить влияние, которое могут оказать особенности и размещение проекта на культурные традиции и обычаи, на окружающую среду, а также на наличие сырьевых материалов.

c) Следует учесть возможности населения данного города в отношении уплаты ипотечных платежей и/или других платежей, а также его желание уплачивать их.

d) Следует уделить первоочередное внимание таким программам, которые непосредственно предназначены для групп городского населения с наименьшим доходом.

4. Ответ на этот вопрос уже приведен в первой части моего письма. Однако позвольте мне еще раз напомнить, что проблемы, связанные с населенными пунктами, а также их влияние на окружающую среду, вызваны многочисленными причинами, затрагивающими всю структуру городов. Важнейшими среди этих причин являются безработица и неполная занятость, а также недостатки в работе городской администрации и недостаточное финансирование. По этой причине в рамках нынешней политики Банка растущее внимание будет уделяться расширению занятости и улучшению деятельности плановых органов, а также усовершенствованию комплексных программ финансирования. В этой связи под таким углом будут оцениваться не только проекты, упомянутые в докладе ЮНЕП, но и проекты во всех секторах, затрагивающие городское хозяйство.

5. Очевидно, что внешняя помощь на развитие городов представляет собой лишь небольшую долю общих потребностей Латинской Америки. Поэтому имеющиеся средства можно эффективно использовать следующим образом:

a) когда проект затрагивает структуру занятости, следует в пределах имеющихся средств в максимально возможной степени расширять возможности занятости;

b) следует предоставлять первоначальный капитал на улучшение деятельности существующих финансовых учреждений и, в случае необходимости, на создание новых учреждений;

c) техническое сотрудничество следует направлять на усовершенствование планирования, а также на усовершенствование административных и институциональных процедур и мероприятий, затрагивающих городское хозяйство.

/.../

A/9790
Russian
Annex III
Page 6

Надеюсь, что вышеприведенные замечания принесут пользу при оценке исследования ЮНЕП. Разумеется, сотрудники Банка, занимающиеся вопросами развития городов, охотно обсудят эти замечания с д-ром Гуттентагом, когда он посетит Банк.

Пожалуйста, сообщите, не нужна ли Вам какая-либо дополнительная помощь.

Антонио ОРТИС МЕНА
