

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General  
26 June 2001  
Russian  
Original: English

**Пятьдесят пятая сессия**

Пункт 101 повестки дня

**Рассмотрение на высоком международном  
межправительственном уровне вопроса  
о финансировании развития****Письмо Генерального секретаря от 25 июня 2001 года на имя  
Председателя Генеральной Ассамблеи**

15 декабря 2000 года я назначил Группу для выработки рекомендаций относительно стратегий мобилизации ресурсов, необходимых для ускорения справедливого и поступательного роста в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой и для выполнения обязательств по искоренению нищеты и обеспечению развития, закрепленных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Я предложил бывшему президенту Мексики г-ну Эрнесту Седильо возглавить эту Группу. В состав Группы высокого уровня по финансированию развития также вошли г-н Абдулатиф И. аль-Хамад, г-н Дэвид Брайер, г-жа Мэри Шинери-Хессе, г-н Жак Делор, г-жа Ребека Гринспэн, г-н Александр Лившиц, г-н Абдул Магид Осман, г-н Роберт Рубин, г-н Манмохан Сингх и г-н Масайоси Сон.

С удовлетворением препровождаю вам доклад Группы. Будут весьма признателен за доведение этого доклада до сведения государств-членов. Я высоко оцениваю этот ценный вклад в процесс финансирования развития. Это солидный документ, содержащий ряд новаторских предложений. Я призываю государства-члены внимательно изучить рекомендации Группы в ходе работы Подготовительного комитета Международной конференции по финансированию развития и самой Конференции, которая состоится 18–22 марта 2002 года в Монтеррее, Мексика.

Наконец, я хотел бы выразить искреннюю признательность г-ну Седильо и членам Группы за энергичные, творческие и напряженные усилия по выполнению поставленной перед ними задачи.

*(Подпись)* Кофи А. Аннан

## Резюме доклада Группы высокого уровня по финансированию развития

За прошедшие полвека в мире произошло бурное развитие человеческого потенциала и экономики, которое, судя по историческим документам, по своим темпам превзошло любой другой 50-летний период истории человечества. Практически повсеместно повышается уровень грамотности, снижается младенческая смертность и растет продолжительность жизни. Вместе с тем сохраняются и некоторые весьма реальные проблемы. Более пятой части населения мира по-прежнему живет в условиях крайней нищеты (менее, чем на один доллар в день), и около половины населения тратит на жизнь меньше, чем немногим более высокий прожиточный минимум, составляющий два доллара в день. Четверть населения развивающихся стран по-прежнему неграмотна. В странах мира с низким уровнем дохода, в которых проживает 2,5 миллиарда человек, показатель младенческой смертности по-прежнему превышает 100 человек на 1000 живорождений, при том, что в странах с высоким уровнем дохода, где проживает 900 миллионов человек, этот показатель равен 6 случаям на 1000 живорождений. В странах с низким уровнем дохода доля неграмотных по-прежнему составляет в среднем 40 процентов. Темпы роста населения, хотя и снижаются, по-прежнему остаются высокими.

С сожалением приходится констатировать, что для мира сегодня характерно усиление поляризации между имущими и неимущими. Обращение вспять этой постыдной тенденции является важнейшей моральной и гуманитарной задачей нашего века. К тому же в этом кровно заинтересовано само население богатых стран. В едином мире нищета одних весьма быстро становится насущной проблемой других: проблемой отсутствия рынков сбыта своей продукции, незаконной иммиграции, загрязнения окружающей среды, инфекционных заболеваний, снижения уровня безопасности, фанатизма, терроризма.

Появляется ряд обнадеживающих признаков того, что международное сообщество начинает приходить к осознанию этой реальности. В сентябре 2000 года заседание Генеральной Ассамблеи завершилось на исторической ноте принятием Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Эта Декларация возлагает на правительства коллективную обязанность добиваться избавления мира от крайней нищеты. В этой связи в Декларации установлены следующие международные цели в области развития на 2015 год: сократить вдвое долю населения, живущего в условиях крайней нищеты, страдающего от голода и не имеющего доступа к безопасной питьевой воде; обеспечить охват всех детей начальным образованием и равенство возможностей мальчиков и девочек в области образования; добиться снижения на три четверти материнской смертности и на две трети смертности среди детей в возрасте до пяти лет; остановить и обратить вспять распространение ВИЧ/СПИДа и предоставлять особую помощь детям, осиротевшим из-за ВИЧ/СПИДа; и обеспечить улучшение жизни 100 миллионов обитателей трущоб.

В отличие от многих прежних инициатив, в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций также уделяется повышенное внимание задаче мобилизации финансовых ресурсов, необходимых для достижения международных целей в области развития и — в более широком плане — для

финансирования процесса развития развивающихся стран. Предстоящая Международная конференция по финансированию развития, которую планируется провести в марте 2002 года, станет ключевым мероприятием по согласованию стратегии более эффективной мобилизации ресурсов.

## Ключевые вопросы

**Мобилизация национальных ресурсов.** Главная ответственность за обеспечение роста и справедливого развития лежит на самих развивающихся странах. Эта ответственность предполагает, в частности, создание условий, позволяющих мобилизовать необходимые финансовые ресурсы на цели инвестиций. Именно действия национальных руководителей в первую очередь определяют состояние системы управления, макроэкономическую и микроэкономическую политику, состояние государственных финансов, параметры финансовой системы и другие базовые элементы экономических условий в стране. Чрезвычайно важное значение для обеспечения социально-экономического развития имеют рациональная бюджетная политика, ответственное расходование средств на социальные нужды и хорошо функционирующая и конкурентоспособная финансовая система. Наконец, необходим надлежащий механизм пенсионного обеспечения. Для обеспечения наибольшей социальной отдачи пенсионный план с фиксированным взносом должен дополняться механизмом пенсионного обеспечения, финансируемым за счет сбора налогов, который должен гарантировать минимальный уровень пенсий, что оказывало бы прогрессивный перераспределительный эффект и защищало интересы бедных.

**Потоки частного капитала.** Основная часть сбережений, могущих быть инвестированными той или иной страной, во всех случаях поступает из внутренних источников, независимо от размеров территории этой страны и степени ее богатства. Вместе с тем ценным дополнением внутренних ресурсов стран может служить иностранный капитал. В наши дни значительная сумма капитала пересекает национальные границы в форме прямых иностранных инвестиций (ПИИ), а еще одним обширным источником средств, которые могут задействовать страны, является международный рынок капитала. Развивающиеся страны могут принимать различные меры для увеличения приходящейся на них доли ПИИ, включая изменение политики в целях предоставления иностранным инвесторам не менее благоприятного режима, чем национальным инвесторам, совершенствование стандартов бухгалтерского учета и ревизорской деятельности и повышение качества методов корпоративного управления, совершенствование инфраструктуры и повышение эффективности оказания услуг. Промышленно развитым странам необходимо устранить искусственные ограничения на инвестиции в формирующиеся рынки и воздерживаться от установления жестких ограничений на доступ к кредиту. Хотя частный капитал сам по себе не способен облегчить бремя нищеты, он может играть существенную роль в содействии росту, однако необходимо так организовать его передачу, чтобы уменьшить подверженность кризисам.

**Торговля.** Благодаря проведению восьми раундов многосторонних переговоров за полвека удалось добиться значительного прогресса в ликвидации тарифных и нетарифных ограничений в торговле; однако основные

выгоды от либерализации торговли явно получили промышленно развитые страны. Доступ продукции развивающихся стран на рынки богатых стран по-прежнему существенно ограничен. Рынки основных продуктов, производство которых в развивающихся странах отличается высоким уровнем конкурентоспособности, характеризуются самой мощной протекционистской защитой в наиболее развитых странах. Сюда относятся не только сельскохозяйственная продукция, на которую по-прежнему распространяется пагубный протекционистский режим, но и многие промышленные товары, в отношении которых действуют тарифные и нетарифные ограничения. Поэтому настоятельно необходимо начать новый раунд многосторонних торговых переговоров. Хотя отдельные члены Группы высказали мнение, что сперва развитым странам необходимо восстановить доверие ко Всемирной торговой организации (ВТО), обеспечив соблюдение как духа, так и буквы заключенных ранее соглашений, Группа в целом решительно поддерживает идею начала на следующей Конференции министров ВТО, которую планируется провести в ноябре 2001 года в Катаре, нового раунда переговоров по либерализации торговли.

Группа рекомендует рассмотреть следующие вопросы:

- *Выполнение решений Уругвайского раунда.* Этот вопрос касается не только полного выполнения обязательств, взятых промышленно развитыми странами в ходе Уругвайского раунда, но и ответственного пересмотра — открытого и доброжелательного, но не противоречащего принципам свободной торговли — некоторых положений, которые, по мнению развивающихся стран, либо чрезвычайно трудно выполнимы, либо попросту контрпродуктивны. Главное место среди них занимают стандарты (технические барьеры на пути развития торговли), антидемпинговые меры, торговые аспекты прав интеллектуальной собственности (ТАПИС), связанные с торговлей инвестиционные меры (СТИМ), субсидии, таможенная оценка и установленные для развивающихся стран сроки постепенного выполнения соглашений.
- *Либерализация торговли сельскохозяйственной продукцией.* В этой области развивающимся странам жизненно важно обсудить и добиться от промышленно развитых стран существенного улучшения доступа на рынки, отмены экспортных субсидий и ужесточения правил, регулирующих оказание поддержки национальным производителям.
- *Полная отмена сохраняющихся барьеров в торговле продукцией обрабатывающей промышленности.* Существующие барьеры в этом секторе применяются главным образом в ущерб развивающимся странам. Очевидным, но, к сожалению, не единственным примером такой несправедливости является протекционистская защита текстильной и швейной промышленности. Некоторые члены Группы полагают, что, возможно, еще большей отдачей для повышения благосостояния всех участников удалось бы добиться, обеспечив в ходе нового раунда переговоров либерализацию торговли услугами.

**Международное сотрудничество в целях развития.** Даже в случае достижения значительного прогресса в области либерализации торговли, реформы внутренней политики и притока капитала в развивающиеся страны международное сотрудничество в целях развития по-прежнему будет играть

жизненно важную роль в четырех областях, в которых оно, по сути, незаменимо:

- *Оказание содействия в создании основы для развития* в странах и секторах, которые не могут привлечь сколь-нибудь значительные по объему частные инвестиции и не могут позволить себе активно заимствовать средства из коммерческих источников. Эту функцию традиционно выполняют официальная помощь в целях развития (ОПР) и кредиты многосторонних банков развития.
- *Борьба с гуманитарными кризисами.*
- *Обеспечение или сохранение общемировых общественных благ.* Блага, относящиеся к этой категории, включают поддержание мира; профилактику инфекционных заболеваний; научные исследования, связанные с тропической медициной, вакцинами и сельскохозяйственными культурами; борьбу с эмиссией хлорфторуглеродов (ХФУ); ограничение выбросов углерода; и сохранение биологического разнообразия. Ни у одной из стран нет стимула платить за эти блага, и поэтому необходимо принятие коллективных мер для их обеспечения в достаточном количестве.
- *Борьба с финансовыми кризисами и ускорение преодоления их последствий.*

Группа настоятельно призывает обеспечить принятие отдельными странами в ходе Международной конференции по финансированию развития обязательства достичь целевого показателя выделения помощи в размере 0,7 процента ВВП. Она также признает, что международных целей в области развития вряд ли удастся достичь, если общественное мнение в развитых странах не признает, что по моральным и утилитарным соображениям необходимо уделять им первоочередное внимание. Соответственно, Группа призывает развернуть публичную кампанию в поддержку международных целей в области развития, основное внимание в ходе которой должно уделяться в первую очередь странам, которым больше других предстоит сделать для достижения целевого показателя в области выделения помощи. Наконец, донорам надлежит инвестировать в улучшение координации и оказания помощи посредством выработки подхода, предусматривающего создание общего пула.

**Системные вопросы.** Очевидно, однако, что система, которая в основном была разработана для мира, каким он был 50 лет назад, не может адекватно решать сегодняшние задачи глобализации. Изменения в системе международного экономического управления не поспевают за ростом международной взаимозависимости. Группа поддерживает предложение Комиссии по вопросам глобального управления создать на самом высоком политическом уровне глобальный совет, который обеспечивал бы руководство деятельностью по решению вопросов глобального управления. Предлагаемый совет имел бы более широкое членство, чем Группа семи крупнейших промышленно развитых стран или бреттон-вудские учреждения. Он не имел бы права принимать юридически обязательные решения, однако благодаря своему политическому руководству определял бы рамки долгосрочной стратегической политики для поощрения развития, обеспечения последовательности

программных целей крупнейших международных организаций и содействия достижению правительствами консенсуса в отношении возможных решений вопросов глобального экономического и социального управления. Хотя Группа разделяет мысль о необходимости создания предлагаемого совета, она признает связанные с этим огромные политические трудности. Она поддерживает идею в качестве первого шага провести Встречу на высшем уровне по вопросам глобализации для обсуждения этой проблемы.

Несмотря на свою молодость, ВТО остро нуждается в реформе и поддержке в определенных критических областях. Необходимые изменения вряд ли будут осуществлены изнутри. Может потребоваться более мощный политический импульс, который могло бы придать создание системы глобального экономического управления. В ходе этой деятельности следует рассмотреть по крайней мере следующие аспекты ВТО:

- существующую в этой организации систему принятия решений, которая, как считают — и не без оснований — многие развивающиеся страны, носит избирательный характер и лишает многих членов возможности участвовать в выработке решений;
- ее потенциал в области оказания технической помощи развивающимся странам, с тем чтобы они могли принимать более эффективное участие в многосторонних торговых переговорах, в использовании торговых возможностей и в механизме урегулирования споров;
- связанную с вышеизложенным проблему явной нехватки у ВТО финансовых и кадровых ресурсов.

Вопросам трудовых и экологических норм на международной арене должно уделяться значительно больше внимания, чем сейчас. Что касается трудовых норм, то самым естественным решением явилось бы укрепление Международной организации труда (МОТ). В экологической же области все многочисленные организации, занимающиеся в настоящее время директивными вопросами, следует объединить в единую глобальную экологическую организацию, имеющую статус, аналогичный статусу ВТО, Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка.

Международному сообществу следует рассмотреть вопрос о том, будет ли отвечать общим интересам стабильное выделение на договорной основе ресурсов для этих целей. С политической точки зрения гораздо сложнее ввести налог для решения глобальных проблем, чем установить такой же налог для чисто внутренних целей. Хотя бы из собственных интересов все участвующие стороны должны непредвзято подойти к рассмотрению вопроса о новых источниках финансирования. В частности, нередко в качестве такого нового источника финансирования предлагалось использовать налог на валютные операции (известный также как налог Тобина). Группа убеждена в том, что, прежде чем прийти к какому-либо определенному выводу в отношении удобства и целесообразности использования налога Тобина, необходимо провести более углубленное техническое исследование. Более перспективным представляется *налог на эмиссию углерода* — налог на потребление видов ископаемого топлива, взимаемый по ставкам, которые отражают долю этих видов топлива в эмиссии углекислого газа (CO<sub>2</sub>).

Группа предлагает в ходе Конференции и Встречи на высшем уровне рассмотреть потенциальные преимущества создания международной налоговой организации, которая:

- по меньшей мере занималась бы сбором статистических данных, выявлением тенденций и проблем, представлением докладов, оказанием технической помощи и разработкой международных норм в области налоговой политики и налогового управления;
- осуществляла бы наблюдение за изменениями в налоговой области подобно тому, как МВФ осуществляет наблюдение за макроэкономической политикой;
- возглавляла бы деятельность по ограничению налоговой конкуренции, ориентированной на привлечение многонациональных компаний предложением чрезмерных и необдуманных стимулов;
- выполняла бы более масштабную функцию разработки процедур арбитража на случай возникновения разногласий между странами по вопросам налогообложения;
- выступила спонсором механизма многостороннего обмена налоговой информацией наподобие того, какой уже существует в рамках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), с тем чтобы ограничить возможности для уклонения от налогов на инвестиционный доход, полученный за границей.

Иммиграционная политика должна защищать экономические и социальные интересы отдельных стран. Однако настало время для правительств, не подвергая риску национальные интересы, которые они должны отстаивать, приступить к совместной разработке форм международного сотрудничества для коллективной оптимизации преимуществ, которые может дать движение рабочей силы через национальные границы. Возможно, пришла пора приступить к выработке международного соглашения о «перемещениях физических лиц».

## **Основные рекомендации**

**1. Каждая развивающаяся страна должна упорядочить свою экономическую базу.** Ни одна страна не может рассчитывать добиться справедливого роста или достичь международных целей в области развития, если не сосредоточится на создании эффективных национальных учреждений и принятии рациональной политики, включая:

- управление, основанное на широком участии и господстве права, с уделением повышенного внимания борьбе с коррупцией;
- упорядоченную макроэкономическую политику;
- структуру государственных расходов, приоритетное место в которой занимают инвестиции в человеческий капитал, особенно в базовое образование и здравоохранение, сельский сектор и положение женщин;

- финансовую систему, выполняющую функции посредника при передаче сбережений тем, кто в состоянии их эффективно инвестировать, включая получателей микрокредитов, женщин и сельский сектор;
- накопительную пенсионную систему с фиксированным взносом, которая в краткосрочном плане стимулировала бы сбережения, а в долгосрочном, будучи дополнена механизмом пенсионного обеспечения, финансируемым за счет сбора налогов, для гарантирования минимального уровня пенсий, — обеспечивала бы получение всем населением адекватной пенсии;
- укрепление потенциала с упором на формирование благоприятных институциональных условий в целях постепенного расширения возможностей реализации вышеперечисленных стратегий;
- охрану имущественных прав и формирование нормативных условий, обеспечивающих эффективную защиту прав трудящихся и состояния окружающей среды.

2. **ВТО следует начать Раунд развития.** Промышленно развитым странам следует первым выступить с предложением начать на Конференции министров ВТО, которая должна быть проведена в ноябре 2001 года в Катаре, Раунд развития торговых переговоров, главная цель которого должна заключаться в обеспечении всесторонней интеграции развивающихся стран в глобальную торговую систему. Круг вопросов, которые предстоит рассмотреть в ходе этого раунда, должен включать:

- полное соблюдение буквы и духа обязательств, взятых промышленно развитыми странами в ходе Уругвайского раунда;
- либерализацию торговли сельскохозяйственной продукцией;
- снижение максимальных ставок таможенных пошлин и недопущение эскалации тарифов;
- пересмотр вопросов защиты торговых аспектов прав интеллектуальной собственности в целях, среди прочего, изыскания путей обеспечения предложения новых изобретений по низкой цене без неоправданного подрыва стимула к творчеству;
- положение, допускающее ограниченную по масштабам и срокам протекционистскую защиту новых отраслей странами, находящимися на ранней стадии индустриализации;
- рассмотрение возможности установления норм, регулирующих временное перемещение рабочей силы;
- полную ликвидацию сохраняющихся барьеров в торговле продукцией обрабатывающей промышленности и, возможно, в торговле услугами.

3. **Наименее развитые страны нуждаются в немедленном получении определенной помощи в укреплении их позиций в мировой торговой системе.** Эти страны не могут ждать результатов нового раунда торговых переговоров. Группа рекомендует:

- щедро вносить добровольные взносы в Целевой фонд для оказания содействия Комплексной платформе;

- немедленно предоставить наименее развитым странам согласованные в рамках Уругвайского раунда льготы;
- добросовестно и оперативно выполнить принятое Европейским союзом обязательство либерализовать импорт «всего, кроме оружия» из наименее развитых стран и обеспечить принятие остальными промышленно развитыми странами мер, которые по меньшей мере не уступали бы по своей позитивности обязательству Европейского союза;
- восстановить и качественно усовершенствовать Фонд компенсационного финансирования МВФ и создать многосторонний механизм управления сырьевыми рисками для менее развитых стран.

4. **Развивающимся странам следует создать привлекательные условия для иностранных инвестиций, в особенности ПИИ.**

5. **Группа настоятельно призывает обеспечить принятие промышленно развитыми странами в ходе Международной конференции по финансированию развития обязательства достичь целевого показателя выделения средств по линии ОПР в размере, равном 0,7 процента их ВВП.** Для достижения этого целевого показателя выделения помощи потребуются придать новый импульс политической поддержке оказанию помощи в странах-донорах. Это, в свою очередь, потребует проведения кампании в поддержку целей тысячелетия, инициатором которой выступил бы консорциум организаций, успешно борющихся за облегчение бремени задолженности, и в ходе которой был бы задействован профессиональный опыт ключевых международных учреждений и финансовая поддержка частных фондов. Кроме того, настоятельно необходимо разграничивать финансирование развития и оказания гуманитарной помощи, с одной стороны, и финансирование общемировых общественных благ — с другой, и обеспечивать выделение адекватных ресурсов в каждой из этих областей.

6. **Доноры должны распределять ОПР между странами в соответствии с двумя критериями: масштабами нищеты в стране и их оценкой того, насколько политика страны фактически ориентирована на борьбу с нищетой.**

7. **Группа рекомендует, руководствуясь соображениями экономии, добровольно объединить всю помощь в общий пул, из которого осуществлялось бы финансирование провозглашенной получателем стратегии развития.**

8. **Группа поддерживает предложение Комиссии по вопросам глобального управления создать глобальный совет на самом высоком политическом уровне, который обеспечивал бы руководство рассмотрением вопросов глобального управления.** Группа предлагает провести встречу на высшем уровне по вопросам глобализации для более углубленного обсуждения этого вопроса. На этой встрече могла бы быть сформирована группа глав государств, достаточно большая, чтобы быть репрезентативной, но при этом не столь многочисленная, чтобы быть неэффективной, для рассмотрения ключевых вопросов глобализации, касающихся управления, в рамках целенаправленного, но неофициального обсуждения.

9. Необходимо увеличить объем выделяемых ВТО средств, а руководство ею реорганизовать таким образом, чтобы малые страны могли играть более эффективную роль в процессе принятия решений. Необходимо наделить МОТ надлежащими полномочиями и обеспечить ее готовность применять их. Многочисленные организации, которые в настоящее время отвечают за решение отдельных экологических вопросов, следует объединить в глобальную экологическую организацию.

10. На Международной конференции по финансированию развития следует изучить желательность установления адекватного международного налога как источника средств для финансирования обеспечения общемировых общественных благ. Было высказано мнение, что таким источником мог бы стать налог на валютные операции, однако Группа пришла к выводу о необходимости проведения нового углубленного исследования, чтобы устранить сомнения в целесообразности такого налога. Более предпочтительной возможностью представляется достижение всеми странами договоренности об установлении минимального уровня налогообложения потребления ископаемого топлива (налога на эмиссию углерода) как способа борьбы с глобальным потеплением.

11. МВФ следует возобновить распределение СДР.

12. Группа предлагает международному сообществу рассмотреть потенциальные выгоды создания международной налоговой организации. Такая организация могла бы обеспечивать удовлетворение множества потребностей, возникших в результате постепенного размывания под воздействием глобализации принципа территориальности, на котором основываются традиционные налоговые кодексы. Развивающиеся страны особенно выиграли бы от технической помощи в области управления налоговой деятельностью, обмена информацией о налогообложении, позволяющего облагать налогами «беглый» капитал, установления единых ставок налогообложения для борьбы со злоупотреблением трансфертным ценообразованием и обложения налогами доходов эмигрантов.

---

## Рекомендации Группы высокого уровня по финансированию развития

Эрнесто Седильо, Председатель

Абдулатиф И. аль-Хамад

Дэвид Брайер

Мэри Шинери-Хессе

Жак Делор

Ребека Гринспэн

Александр Лившиц

Абдул Магид Осман

Роберт Рубин

Манмохан Сингх

Масайоси Сон

Настоящий доклад подготовлен по поручению Генерального секретаря Организации Объединенных Наций. Члены Группы поддерживают не все без исключения положения данного документа, однако одобряют доклад в целом. Группа хотела бы выразить благодарность Джону Уильямсону, блестяще справившемуся с обязанностями Директора проекта, а также Виджею Рамачандрану и Хавьеру Гусману.

## Содержание

	<i>Стр.</i>
Задача нищеты . . . . .	13
Мобилизация ресурсов на цели развития . . . . .	14
Политика в развивающихся странах . . . . .	15
Управление . . . . .	15
Макроэкономическая политика . . . . .	15
Бюджетная политика и социальные расходы . . . . .	16
Финансовая система . . . . .	16
Пенсионная реформа . . . . .	17
Потоки частного капитала . . . . .	17
Меры, которые необходимо принять развивающимся странам . . . . .	17
Меры, которые необходимо принять промышленно развитым странам . . . . .	18
Меры, которые необходимо принять международному сообществу . . . . .	18
Торговля . . . . .	19
Необходимость проведения Раунда развития . . . . .	19
Меры в интересах наименее развитых стран . . . . .	21
Международное сотрудничество в целях развития . . . . .	21
Оценки потребностей . . . . .	22
Дальнейшее облегчение долгового бремени бедных стран с крупной задолженностью . . . . .	23
Необходимость увеличения помощи в области развития . . . . .	24
Повышение эффективности помощи . . . . .	24
Кампания за достижение международных целей в области развития . . . . .	25
Системные вопросы . . . . .	26
Глобальный совет и встреча на высшем уровне по вопросам глобализации . . . . .	27
Поддержка многосторонности . . . . .	28
Ускорение реформы международной финансовой системы . . . . .	28
Укрепление Всемирной торговой организации . . . . .	29
Действия учреждений по решению экологических и трудовых вопросов . . . . .	30
Новые источники финансирования . . . . .	30
Роль международной налоговой организации . . . . .	32
Миграционная политика . . . . .	33
Заключение . . . . .	33

*...наша главная задача сегодня — добиться, чтобы глобализация стала для всех народов мира позитивной силой, а не фактором, обрекающим миллиарды людей на нищету. Всеохватная глобализация должна быть обеспечена благодаря прежде всего мощной движущей силе рынка, однако одних лишь рыночных сил для этого недостаточно. Она требует более широких усилий для формирования общего будущего, основанного на нашей общей принадлежности к роду человеческому во всем его разнообразии<sup>1</sup>.*

За прошедшие полвека в мире произошло более бурное развитие человеческого потенциала и экономики, чем за любой сопоставимый по срокам предыдущий период истории. Практически повсеместно повышается уровень грамотности, снижается младенческая смертность и растет продолжительность жизни.

Сегодня у нас есть основания для радости, но еще больше причин для печали. Практически половина населения мира по-прежнему живет в условиях крайней нищеты. Пятая часть мирового населения, или 1,2 млрд. человек, живет менее чем на один доллар в день. В странах с низким уровнем дохода, где проживает 2,5 млрд. человек, более 100 младенцев из каждой 1000 родившихся умирают, в то время как в странах с высоким уровнем дохода уровень смертности составляет лишь 6 младенцев на 1000 живорождений. Кроме того, в странах с низким уровнем дохода из каждых десять человек четверо не умеют читать и писать. Все более неравномерный характер приобретает распределение мирового дохода. Сегодня на долю 80 процентов населения мира приходится менее 20 процентов общемирового дохода.

Наиболее болезненным международным явлением последних трех десятилетий является обнищание стран — в основном стран Африки к югу от Сахары, — где проживает полмиллиарда человек. Никакой другой регион не нуждается столь остро в глобальной приверженности цели искоренения нищеты. На долю стран Африки к югу от Сахары приходится наибольшая доля людей, живущих менее чем на один доллар в день, причем население этих стран сегодня практически столь же бедно, как 20 лет назад.

## **Задача нищеты**

Характерные для нашей эры примеры успешного развития по сути представляют собой результат глобализации, достижению которого способствовали четкие политические решения государств и беспрецедентный технический прогресс. Рыночная экономика и глобализация в целом открывают широчайшие возможности. Однако слишком многие люди в слишком большом числе стран лишены свободы воспользоваться этими возможностями и, соответственно, оказываются вытесненными из процесса глобализации. Люди лишены свободы, когда они не имеют доступа к продовольствию, образованию, профессиональной подготовке, здравоохранению, основным правам человека и политическим правам, безопасности, элементарной инфраструктуре и возможностям трудоустройства. Наделите людей всем вышеперечисленным —

---

<sup>1</sup> Кофи А. Аннан, «Мы, народы: роль Организации Объединенных Наций в XXI веке», (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под R.00.I.16).

на основе экономического роста и проведения социальной политики, ориентированной на обеспечение равенства возможностей отдельных людей, общин и стран, — и вы увидите, что теперь они могут воспользоваться открывающимися возможностями и добиться улучшения своей жизни.

Вместе с тем с сожалением приходится констатировать, что для мира сегодня характерно усиление поляризации между имущими и неимущими. Обращение вспять этой постыдной тенденции является важнейшей моральной и гуманитарной задачей нашего века. К тому же в этом кровно заинтересовано само население богатых стран. В едином мире нищета одних весьма быстро становится насущной проблемой других: проблемой отсутствия рынков сбыта своей продукции, незаконной иммиграции, загрязнения окружающей среды, инфекционных заболеваний, снижения уровня безопасности, фанатизма, терроризма.

Международное сообщество начинает приходить к осознанию проблемы нищеты и бороться с ней. Организация Объединенных Наций провела в прошлом десятилетии ряд конференций для решения важнейших проблем, стоящих перед человечеством. Кульминацией этого процесса стало проведение в сентябре 2000 года Саммита тысячелетия, на котором собралось беспрецедентно большое число глав государств и правительств. Принятая на Саммите Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций возложила на все правительства обязанность добиваться избавления мира от крайней нищеты и в этих целях достичь к 2015 году четко сформулированных международных целей в области развития. Эти цели заключаются в сокращении вдвое доли населения, имеющего доход менее одного доллара в день; сокращении вдвое доли населения, страдающего от голода; сокращении вдвое доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде; обеспечении девочкам и мальчикам равного доступа ко всем уровням образования; обеспечении охвата всех детей начальным образованием; снижении материнской смертности на три четверти и смертности среди детей в возрасте до пяти лет на две трети; начале процесса обращения вспять распространения ВИЧ/СПИДа, малярии и других основных болезней; и обеспечении существенного улучшения жизни 100 миллионов обитателей трущоб.

### **Мобилизация ресурсов на цели развития**

В отличие от многих прежних инициатив, в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций также уделяется повышенное внимание задаче мобилизации финансовых ресурсов, необходимых для достижения международных целей в области развития и — в более широком плане — для финансирования процесса развития развивающихся стран. Предстоящая Международная конференция по финансированию развития, которую планируется провести в марте 2002 года, станет ключевым мероприятием по согласованию стратегии более эффективной мобилизации ресурсов.

Вопрос финансирования развития составляет основу мандата, возложенного на Группу Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций. Наша задача заключалась в том, чтобы, руководствуясь нашим коллективным опытом практической деятельности, рекомендовать шаги,

которые могут быть предприняты для увеличения передачи ресурсов развивающемуся миру. В пунктах ниже и в прилагаемом техническом докладе мы рассмотрим способы обеспечения получения развивающимися странами необходимых им финансовых ресурсов. Какую политику они должны выбрать? Какого рода помощь промышленно развитых стран будет им наиболее полезна? Располагает ли мировое сообщество надлежащими международными учреждениями? И если да, то как оно может обеспечить, чтобы они играли надлежащую роль?

## **Политика в развивающихся странах**

Главная ответственность за обеспечение роста и справедливого развития лежит на самих развивающихся странах. Эта ответственность предполагает, в частности, создание условий, позволяющих мобилизовать необходимые финансовые ресурсы на цели инвестиций. Именно действия национальных руководителей в первую очередь определяют состояние системы управления, макроэкономическую и микроэкономическую политику, состояние государственных финансов, параметры финансовой системы и другие базовые элементы экономических условий в стране.

Мы подчеркиваем, что формирование таких позитивных условий зависит не просто от наличия политической воли. Хотя вопросы укрепления потенциала и организационного строительства выходят за рамки сферы компетенции Группы, они так же, как и финансы, являются абсолютно необходимыми компонентами любой деятельности по повышению уровня жизни бедняков. Многие развивающиеся страны, как правило, беднейшие, по-прежнему не располагают учреждениями, способными осуществить необходимые меры, и должны будут сосредоточить основную деятельность на национальном уровне на укреплении потенциала. В этой связи от международного сообщества требуется оказание более эффективной помощи в большем объеме; как показывает опыт, установление жестких условий в отношении проводимой бедными странами политики без оказания им помощи в развитии национального потенциала неизбежно ведет к крушению надежд и неудовлетворительным результатам.

## **Управление**

Прежде всего стране необходимо надлежащее управление, которое пользовалось бы поддержкой управляемых, и эффективное и беспристрастное господство права — включая непримиримую борьбу с коррупцией, компетентную и социально легитимную защиту имущественных прав и должным образом разработанные и соблюдаемые положения (соответствующие уровню развития данной страны) для защиты прав трудящихся и состояния окружающей среды.

## **Макроэкономическая политика**

Важнейшим слагаемым поступательного развития является формирование внутренних ресурсов для целей сбережения и производительных инвестиций. Одним из главных структурных недостатков, которые необходимо преодолеть большинству развивающихся стран, является крайне низкая норма внутренних

сбережений. Однако без макроэкономической дисциплины никогда не удастся достичь достаточного уровня внутренних сбережений или достаточного уровня высококачественных национальных инвестиций. Экономическая политика должна разрабатываться таким образом, чтобы обеспечивать соответствие темпов инфляции и размеров дефицита по текущим счетам поступательному росту. Для стран с высоким уровнем инфляции это означает, что валютно-кредитная политика должна быть направлена на снижение со временем темпов инфляции и последующем удержании их на низком уровне. Кроме того, валютно-кредитная политика должна соответствовать выбранному режиму валютного курса, который должен давать разумные гарантии недопущения возникновения неприемлемо значительного дефицита по текущим счетам.

### **Бюджетная политика и социальные расходы**

Необходимо также все время поддерживать бюджетную дисциплину, с тем чтобы удерживать дефицитное финансирование на достаточно низком уровне для недопущения возникновения инфляционного давления, формирования чрезмерного государственного долга и вытеснения правительством частного сектора с национальных рынков кредита. Практически везде наиболее мощным инструментом расширения возможностей бедняков по интеграции в рыночную экономику — и, соответственно, по внесению своего вклада в обеспечение роста и пользованию его плодами — являются государственные инвестиции в общедоступные программы образования, здравоохранения, питания и другие базовые социальные программы и в сельский сектор, на который обычно приходится значительная доля бедняков. Эти программы должны в первую очередь обеспечиваться государственными ресурсами, а не финансироваться по остаточному принципу, становясь первыми жертвами сокращения ассигнований в периоды трудностей.

Обеспечение адекватного уровня государственных расходов на социальные нужды при ограничении бюджетного дефицита предполагает мобилизацию значительных налоговых поступлений. Большинству стран развивающегося мира придется провести радикальные реформы налогообложения для доведения объема налоговых поступлений до требуемого уровня. Эти реформы, как правило, должны быть направлены на расширение налоговой базы и стимулирование внутренних сбережений. При разработке налоговых реформ необходимо проявлять осторожность, чтобы не допустить снижения уровня потребления бедных слоев населения.

### **Финансовая система**

Разветвленная, хорошо функционирующая и конкурентоспособная финансовая система чрезвычайно важна как с точки зрения мобилизации сбережений, так и с точки зрения обеспечения их производительного инвестирования. Каждой стране необходима финансовая система, стимулирующая сбережения и обеспечивающая эффективное кредитование мелких, средних и крупных компаний, а также микропредприятий, в том числе принадлежащих беднякам и женщинам. В большинстве развивающихся стран такая система отсутствует. Для ее формирования необходима современная база, постоянно развивающаяся посредством интеграции общепринятых международных стандартов в области капитализации, учета, ревизии, регулирования и надзора, а также механизма корпоративного управления и

несостоятельности, которые были бы адаптированы с учетом местных культурных особенностей, но при этом отвечали бы мировым стандартам. Построить финансовую систему, которая отвечала бы этим требованиям, нелегко. Международное сообщество должно оказать развивающимся странам помощь в решении этой задачи.

### **Пенсионная реформа**

Пенсионная система страны играет двоякую роль: она служит системой социальной защиты престарелых и одновременно является источником сбережений, которые могут использоваться для производительных инвестиций. Осуществляемый правительством выбор механизма социального обеспечения стариков может оказывать существенное воздействие на национальную норму сбережений. По-видимому, наиболее эффективным способом увеличения нормы сбережений является использование пенсионного плана с фиксированным взносом, в рамках которого участники аккумулируют права на внесенные ими активы и, соответственно, рассматривают свой капитализированный взнос как часть личного благосостояния. Для обеспечения наибольшей социальной отдачи пенсионный план с фиксированным взносом должен дополняться механизмом пенсионного обеспечения, финансируемым за счет сбора налогов, который должен гарантировать минимальный уровень пенсий, что оказывало бы прогрессивный перераспределительный эффект и защищало интересы бедных. Однако практическая осуществимость такого подхода в разных странах будет, по-видимому, различной и будет определяться отчасти платежеспособностью существующей системы, а отчасти — значением, которое общество придает социальной сплоченности.

### **Потоки частного капитала**

Основная часть сбережений поступает из внутренних источников, однако ценным дополнением внутренних ресурсов для финансирования инвестиций и роста может служить иностранный капитал. Главная ответственность за задействование огромного объема средств, предлагаемых в форме прямых иностранных инвестиций, портфельных инвестиций и банковских займов, лежит на самих развивающихся странах.

### **Меры, которые необходимо принять развивающимся странам**

Иностранные инвесторы, осуществляющие прямые инвестиции, как и внутренние инвесторы, нуждаются в гарантиях политической стабильности, в уверенности в сохранении господства права, с тем чтобы регламентирующие их деятельность правила и процедуры были стабильными и предсказуемыми, и в отсутствии коррупции. Кроме того, иностранные инвесторы ожидают принятия принимающими странами обязательства предоставить им не менее благоприятный режим, чем национальным инвесторам, а также создать условия для беспрепятственного перевода капитала, прибылей и дивидендов, предоставить гарантии от экспроприации их активов и обеспечить обязательное выполнение арбитражных решений по спорам. Выполнение этих условий отвечает и интересам самих принимающих стран.

В то же время не следует освобождать иностранных инвесторов от соблюдения внутренних законов, регулирующих поведение юридических и физических лиц; не следует и ограничивать полномочия национальных судов, трибуналов и регулирующих органов применительно к иностранным инвесторам и их предприятиям. Точно так же мы предостерегаем от неоправданного и дорогостоящего предоставления льгот на инвестиции и размывания трудовых и экологических стандартов в безоглядном стремлении сделать все для привлечения инвесторов.

Для привлечения других форм иностранного капитала, помимо прямых инвестиций, все большее число развивающихся стран осуществляют в последние годы либерализацию режима операций по счету движения капитала. Долгосрочная тенденция по-прежнему должна заключаться в дальнейшей либерализации потоков капитала, однако опыт финансовых кризисов показывает, что страны должны осуществлять меры по либерализации лишь при наличии соответствующих условий: рациональной макроэкономической базы, здоровой национальной финансовой системы и эффективной системы пруденциального контроля. В определенных, весьма конкретных обстоятельствах, может потребоваться ввести временные налоги на приток капитала, с тем чтобы ограничить дестабилизирующее воздействие непредсказуемого движения капитала.

#### **Меры, которые необходимо принять промышленно развитым странам**

Промышленно развитым странам надлежит сыграть важную роль в содействии притоку частного капитала в развивающиеся страны. В сотрудничестве с соответствующими многосторонними государственными учреждениями и частными организациями — такими, как торгово-промышленные палаты, — эти страны должны активизировать распространение информации об инвестиционных возможностях в развивающихся странах, механизмах страхования и условиях доступа на рынки.

Промышленно развитым странам следует также рассмотреть возможность упорядочения предоставляемых ими в борьбе за инвестиции собственных налоговых льгот, которые иногда несправедливо и искусственно подрывают относительную привлекательность развивающихся стран для иностранных инвестиций.

В ходе обсуждения новой международной финансовой структуры необходимо рассмотреть важный неурегулированный вопрос, заключающийся в том, как не допустить изъятия частными кредиторами своего капитала в случае падения доверия. Для этого необходимо, чтобы при выпуске облигаций делались оговорки относительно коллективных действий, позволяющие квалифицированному большинству держателей облигаций вносить изменения в положения, касающиеся платежей. Крупнейшим промышленно развитым странам следует последовать примеру Канады и Соединенного Королевства и начать предусматривать такие оговорки при выпуске облигаций, с тем чтобы облегчить переход к включению таких оговорок в облигации, выпускаемые странами с формирующейся рыночной экономикой.

Промышленно развитые страны все еще сохраняют отдельные, довольно существенные, ограничения на иностранные инвестиции некоторыми категориями инвесторов из числа своих граждан; важно, чтобы они устранили искусственные ограничения на инвестиции в формирующиеся рынки.

### **Меры, которые необходимо принять международному сообществу**

Странам, у которых не было достаточно времени для того, чтобы приобрести себе прочную репутацию, не удастся обеспечить финансирование многих потенциально жизнеспособных проектов инвестиций в инфраструктуру по линии частного сектора ввиду того, что отдача от них зависит от политических и регулятивных факторов риска. Следует предоставить многосторонним банкам развития возможность повысить свою роль в оказании помощи странам-клиентам в привлечении ПИИ посредством совместного финансирования и предоставления гарантий.

В настоящее время Базельский комитет по надзору за банковской деятельностью рассматривает новые предложения относительно определения устанавливаемого для банков минимального уровня капитального покрытия. Необходимо проявлять осторожность, чтобы принятие новых норм не сделало кредиты международных банков запретительно дорогостоящими для большинства развивающихся стран.

### **Торговля**

Для достижения развивающимися странами поступательного роста их усилия по упорядочению своей экономической базы должны дополняться наличием благоприятного международного климата. Крупные промышленно развитые страны с мощной экономикой, занимающие доминирующее положение на мировых рынках, несут исключительно большую ответственность за проведение макроэкономической политики, обеспечивающей адекватный международный рост при поддержании низких темпов инфляции. По меньшей мере такое же значение имеет их обязанность открыть свои рынки для развивающихся стран.

Благодаря проведению восьми раундов многосторонних переговоров за полвека удалось добиться значительного прогресса в ликвидации тарифных и нетарифных ограничений в торговле, однако основные выгоды от либерализации торговли явно получили промышленно развитые страны. Доступ продукции развивающихся стран на рынки богатых стран по-прежнему существенно ограничен. Рынки основных продуктов, производство которых в развивающихся странах отличается высоким уровнем конкурентоспособности, характеризуются самой мощной протекционистской защитой в наиболее развитых странах. Сюда относится не только сельскохозяйственная продукция, на которую по-прежнему распространяется пагубный протекционистский режим, но и многие промышленные товары, в отношении которых действуют тарифные и нетарифные ограничения. Промышленно развитым странам следует предпринять более решительные шаги по открытию своих рынков для товаров из развивающихся стран, т.к. это отвечает их собственным экономическим интересам.

### Необходимость проведения Раунда развития

Из-за протекционизма богатых стран развивающийся мир несет огромные людские и экономические издержки; однако этот же протекционизм ложится бременем дополнительных расходов и на население богатых стран, которое вынуждено платить более высокие потребительские цены или нести бремя бюджетных расходов на выплату субсидий.

В целом от ликвидации сохраняющихся торговых барьеров в богатых странах выиграют все страны мира. Хотя отдельные члены Группы высказали мнение, что сперва развитым странам необходимо восстановить доверие к ВТО, обеспечив соблюдение как духа, так и буквы заключенных ранее соглашений, Группа в целом решительно поддерживает идею начала на следующей Конференции министров ВТО, которую планируется провести в ноябре 2001 года в Катаре, нового раунда переговоров по либерализации торговли.

Добиться успеха в ходе этого нового раунда удастся лишь в том случае, если основное внимание в ходе переговоров будет уделено главным образом торговым потребностям развивающихся стран. Завершить Уругвайский раунд, добившись при этом удовлетворительных результатов, удалось лишь благодаря гибкой позиции развивающихся стран. На Конференции министров ВТО в Сиэтле не удалось начать новый раунд переговоров, и не из-за протестов на улицах, а из-за того, что у крупнейших торговых держав не хватило политической воли, чтобы учесть интересы развивающихся стран. Не следует ожидать от развивающихся стран, что они вновь возьмут на себя все тяготы по совершенствованию многосторонней торговой системы. Для того, чтобы развивающиеся страны поверили в успех нового раунда, богатые страны должны выполнить взятые ими в прошлом обязательства, такие, как ускорение проведения переговоров по вопросам торговли сельскохозяйственной продукцией и постепенная отмена квот на текстильные и швейные изделия.

Новый раунд переговоров должен быть подлинным «раундом развития» для развивающихся стран, что отвечало бы интересам бедных слоев населения менее развитых стран и одновременно собственным интересам богатых стран. Для достижения этой цели в ходе новых переговоров необходимо будет рассмотреть следующие основные вопросы:

- *Выполнение решений Уругвайского раунда.* Этот вопрос касается не только полного выполнения обязательств, взятых промышленно развитыми странами в ходе Уругвайского раунда, но и ответственного пересмотра — открытого и доброжелательного, но не противоречащего принципам свободной торговли — некоторых положений, которые, по мнению развивающихся стран, либо чрезвычайно трудно выполнимы, либо попросту контрпродуктивны. Главное место среди них занимают стандарты (технические барьеры на пути развития торговли), антидемпинговые меры, торговые аспекты прав интеллектуальной собственности (ТАПИС), связанные с торговлей инвестиционные меры (СТИМ), субсидии, таможенная оценка и установленные для развивающихся стран сроки постепенного выполнения соглашений.
- *Либерализация торговли сельскохозяйственной продукцией.* В этой области развивающимся странам жизненно важно обсудить и добиться от

промышленно развитых стран существенного улучшения доступа на рынки, отмены экспортных субсидий и ужесточения правил, регулирующих оказание поддержки национальным производителям.

- *Полная отмена сохраняющихся барьеров в торговле продукцией обрабатывающей промышленности.* Существующие барьеры в этом секторе применяются главным образом в ущерб развивающимся странам. Очевидным, но, к сожалению, не единственным примером такой несправедливости является протекционистская защита текстильной и швейной промышленности.

Некоторые члены Группы полагают, что, возможно, еще большей отдачей для повышения благосостояния всех участников удалось бы добиться, обеспечив в ходе нового раунда переговоров либерализацию торговли услугами.

### **Меры в интересах наименее развитых стран**

Для беднейших стран расширение рыночных возможностей должно дополняться осуществлением особых программ помощи. Этим странам необходима помощь в укреплении их позиций на торговых переговорах и содействие в диверсификации их экспорта. Мы настоятельно рекомендуем вносить щедрые взносы для финансирования Комплексной платформы, созданной в этих целях рядом многосторонних учреждений. Можно было бы только приветствовать принятие международным сообществом дополнительных мер по такому развитию потенциала, а также осуществление любых конструктивных усилий по ограничению опустошительных последствий, наносимых низким уровнем цен на сырье. Группа рекомендует восстановить и качественно усовершенствовать Фонд компенсационного финансирования МВФ и создать многосторонний механизм управления сырьевыми рисками для менее развитых стран.

### **Международное сотрудничество в целях развития**

Даже в случае достижения значительного прогресса в области либерализации торговли, реформы внутренней политики и обеспечения притока капитала в развивающиеся страны международное сотрудничество в целях развития по-прежнему будет играть жизненно важную роль в четырех областях, в которых оно, по сути, незаменимо:

- *оказание содействия в создании основы для развития* в странах и секторах, которые не привлекают сколько-нибудь значительные по объему частные инвестиции и не могут позволить активно заимствовать средства на коммерческих условиях. Эту функцию традиционно выполняют официальная помощь в целях развития и кредиты многосторонних банков развития;
- *борьба с гуманитарными кризисами;*
- *обеспечение или сохранение общемировых общественных благ.* Блага, относящиеся к этой категории, включают поддержание мира; профилактику инфекционных заболеваний; научные исследования, связанные с тропической медициной, вакцинами и сельскохозяйственными культурами; борьбу с эмиссией

хлорфторуглеродов (ХФУ); ограничение эмиссии углерода; а также сохранение биологического разнообразия. Ни у одной из стран нет стимула платить за эти блага, и поэтому для обеспечения их наличия в достаточном количестве необходимы коллективные действия;

- *борьба с финансовыми кризисами и ускорение преодоления их последствий.*

Мир жизненно заинтересован в обеспечении финансирования деятельности в этих четырех областях в надлежащем объеме.

### **Оценки потребностей**

В задачи Группы не входила подготовка точных расчетов объема международных ресурсов, требующихся для финансирования деятельности в вышеупомянутых четырех областях. Хотя наши оценки следует рассматривать как указывающие не более чем на порядок величин, они однозначно свидетельствуют о наличии очень существенной нехватки ресурсов для финансирования деятельности в трех из этих четырех областей.

*Помощь в области развития.* Оценок совокупного объема потребностей в официальной помощи в целях развития не производилось. Такие оценки необходимо строить на основе оценок отдельных стран, которые не подготавливались. В своем анализе мы использовали лишь приблизительные, хотя и консервативные оценки объема средств, которые потребовались бы для достижения международных целей в области развития.

Результаты анализа показывают, что для достижения международных целей только в области развития потребовалась бы дополнительная официальная помощь в целях развития в объеме 50 млрд. долл. США в год, что почти в два раза превышает нынешний объем ОПР. Более широкие потребности в ОПР, помимо связанных с достижением этих критически важных целей, конечно же значительно превышают эту дополнительную сумму в размере 50 млрд. долл. США.

Более систематические усилия доноров абсолютно необходимы в области *гуманитарной помощи*. В настоящее время гуманитарная помощь финансируется за счет официальной помощи в целях развития и на ее долю приходится порядка 8 процентов от общего объема выделяемых по линии ОПР средств. В контексте отдельных чрезвычайных ситуаций возникает острейшая нехватка средств. Глобальные потребности в гуманитарной помощи едва ли сократятся в близком будущем. Необходимо, чтобы доноры приняли долгосрочное обязательство финансировать чрезвычайную гуманитарную помощь в конкретно установленном минимальном объеме, предусмотрев при этом какой-либо механизм совместного несения бремени и конкретную статью в своих бюджетах непредвиденных расходов, с тем чтобы имелась возможность финансировать меры по преодолению внезапно возникших кризисов, не отвлекая средства, предназначенные для других целей. В результате установления разумного минимального объема финансирования мер реагирования на гуманитарные кризисы соответствующие расходы составили бы в среднем 8–9 млрд. долл. США в год, что не менее чем на 3 млрд. долл. США в год превышает объем расходов, характерный для последнего времени. Более того, оказание надлежащей гуманитарной помощи не будет возможным

без адекватного финансирования Организацией Объединенных Наций, которая в настоящее время сталкивается с острой нехваткой финансовых средств. Международному сообществу следует в неотложном порядке заняться решением этого вопроса.

Отрадно, что обеспокоенность по поводу обеспечения *общемировых общественных благ* хотя бы начинает проявляться во всем мире. Вместе с тем признание новых потребностей редко приводит к выделению дополнительных средств на цели их удовлетворения. Оценочная доля средств, используемых для целей обеспечения реальных общемировых общественных благ, в общем объеме ресурсов, предназначенных для оказания помощи, составляет 15 процентов, и за счет этих средств финансируется деятельность, которая во многих случаях приносит больше отдачи для доноров, чем для получателей помощи. Чтобы приступить к решению задачи по обеспечению более полного удовлетворения потребностей в общемировых общественных благах, потребуются, скорее всего, не менее 20 млрд. долл. США в год, что в четыре раза превышает нынешний уровень расходов.

Далее, абсолютно необходимо отделить финансовые средства, предназначенные для целей развития и оказания гуманитарной помощи, от финансовых средств, предназначенных для обеспечения общемировых общественных благ, и выделять достаточные ресурсы для финансирования деятельности по каждому из этих трех направлений. Одна из главных целей Международной конференции по финансированию развития должна заключаться в обеспечении наличия надлежащих механизмов для финансирования потребностей в этих областях в будущем.

#### **Дальнейшее облегчение долгового бремени бедных стран с крупной задолженностью**

Кампания, приуроченная к юбилейному 2000 году, привела к долгожданному облегчению долгового бремени бедных стран с крупной задолженностью. Согласно официальным оценкам, благодаря реализации Инициативы в отношении БСКЗ платежи бедных стран с крупной задолженностью в счет обслуживания их долга сократятся на 1,1 млрд. долл. США в год против уровня, на котором они находились бы в противном случае, а платежи в счет погашения капитальной части долга — на 2,4 млрд. долл. США в год. Эта инициатива встречена с одобрением несмотря на тот факт, что для фактического обеспечения существенного сокращения задолженности потребовалось очень продолжительное время и что это сокращение не финансировалось в полном объеме за счет дополнительной ОПР, на что первоначально надеялись многие. Некоторые доноры всего лишь перераспределяют часть традиционно выделяемых ими ресурсов на оказание помощи на цели финансирования обязательств в рамках Расширенной инициативы в отношении БСКЗ.

Хотя очевидно, что Расширенная инициатива в отношении БСКЗ обеспечивает возможность увеличить объем ресурсов, выделяемых на цели борьбы с нищетой, в большинстве случаев предусматриваемых в ее рамках мер недостаточно для сокращения задолженности этих стран до приемлемого уровня. Безусловно, что принцип обязательного погашения долговых обязательств является строжайшим принципом функционирования рынков

кредита. Программы облегчения долгового бремени являются одним из исключений из этого принципа, используемым в чрезвычайных обстоятельствах. И все же положение ряда стран остается отчаянным. Необходимы дополнительные усилия для снижения долга БСКЗ до приемлемых уровней и оказания им за счет этого помощи в укреплении способности привлекать финансовые средства из частных источников.

По мнению некоторых членов Группы, абсолютно верным шагом стало бы согласование какой-либо последующей инициативы в отношении облегчения долгового бремени. Другие ее члены считают, что вопрос о такой инициативе мог бы заслуживать серьезного рассмотрения. Наиболее важным представляется то, что все согласны с тем, что любая последующая инициатива в отношении облегчения долгового бремени будет целесообразна лишь в том случае, если она будет основываться на твердом обязательстве доноров выделять исключительно дополнительные ресурсы для ее надлежащего финансирования. Если такая последующая инициатива в отношении БСКЗ не будет финансироваться за счет увеличения объема ОПР, то главным результатом ее реализации стало бы перераспределение помощи между бедными странами. Такой результат, конечно же, не должен быть допущен. Все члены Группы также считают, что во всех случаях программы облегчения долгового бремени должны разрабатываться таким образом, чтобы их осуществление приводило не к увеличению, а к снижению моральных издержек, т.е. они не должны снижать ответственность заемщиков за свои действия.

### **Необходимость увеличения помощи в области развития**

Неизбежный вывод заключается в том, что официальную помощь в целях развития необходимо финансировать в гораздо большем объеме. Почти полвека назад международное сообщество согласилось с принципом, согласно которому богатые страны несут ответственность за оказание бедным странам помощи в обеспечении развития. В 1969 году Комиссия Пирсона официально закрепила этот принцип, призвав страны-доноры выделять на ОПР 0,7 процента от их валового национального продукта, и этот целевой показатель был одобрен Организацией Объединенных Наций и многими донорами. На деле в 1999 году объем ОПР, предоставленной 22 странами — членами Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР, составил всего лишь 0,24 процента от их совокупного ВВП.

Если бы страны — члены КСР фактически предоставляли ОПР в объеме, соответствующем целевому показателю в размере 0,7 процента, то объем помощи увеличился бы примерно на 100 млрд. долл. США в год. При наличии этой суммы для целей международного сотрудничества в области развития было бы возможным покрывать расходы, связанные с обеспечением общемировых общественных благ, выделять достаточную чрезвычайную гуманитарную помощь и не только достичь международные цели в области развития, но и обеспечить гораздо более удовлетворительный объем официальной помощи в целях развития для создания развивающимся странам условий, позволяющих начать продвижение вперед по пути развития.

Группа настоятельно призывает Международную конференцию по финансированию развития заручиться обязательством промышленно развитых стран в отношении достижения целевого показателя объема помощи в размере 0,7 процента от ВВП.

### **Повышение эффективности помощи**

Помощь не является настолько рентабельной, насколько она могла бы быть. Часть проблемы связана с донорами: помощь стала чрезмерно увязанной, слишком нескоординированной, чрезмерно обусловленной, сосредоточенной на чрезмерно узкой группе стран, а распоряжение ею осуществляется без должного учета принимаемых на местах решений и местных потребностей. Одна из застарелых проблем заключается в том, что доноры часто используют помощь для содействия достижению своих собственных внешнеполитических целей или для содействия расширению своего собственного экспорта, а не для максимизации отдачи от нее в деле борьбы с нищетой или содействия росту.

К счастью, эта ситуация начала изменяться. Недавно страны ОЭСР предприняли важный шаг в направлении повышения эффективности помощи, запретив, хотя и с некоторыми оговорками, практику ее увязки.

Кроме того, следует приветствовать разработку Всемирным банком Всеобъемлющей рамочной программы в области развития, призванной помогать донорам координировать свои усилия по поддержке реализации собственных стратегий стран-получателей помощи, и начало предоставления Всемирным банком кредитов на цели борьбы с нищетой, а также усилия МВФ по увязке части внешнего финансирования с поддержкой разработанных на национальном уровне стратегий борьбы с нищетой.

По-прежнему необходимы дополнительные усилия для обеспечения такого положения, при котором помощь была бы ориентирована в первую очередь на те страны, для которых характерен высокий уровень нищеты и в которых проводится рациональная политика, при полном уважении принципа главной ответственности стран-получателей помощи за свои стратегии в области развития.

Мы рекомендуем сообществу доноров на добровольной основе и из соображений экономии взять на вооружение подход, предусматривающий объединение всей официальной помощи в целях развития в общий пул. Доноры объединяли бы свои предназначенные для оказания помощи ресурсы в общем пуле, из которого конкретные страны-получатели помощи получали бы средства для поддержки финансирования стратегии развития, разработанной и реализуемой правительством в консультации с населением страны и донорами. Такой подход предотвращал бы возникновение проблем с координацией усилий доноров. Он устранил бы практику увязывания помощи с импортом товаров или услуг из конкретной страны-донора.

Для обеспечения возможности создания общего пула некоторым странам—донорам потребовалось бы коренным образом пересмотреть свои позиции. Время для такого пересмотра позиций уже настало.

### **Кампания за достижение международных целей в области развития**

Во всех промышленно развитых странах, за исключением очень небольшого числа, деятельность по оказанию помощи другим государствам пользуется поддержкой со стороны общественности и политической поддержкой в крайне ограниченных масштабах. В большинстве промышленно развитых стран, и в первую очередь в Соединенных Штатах Америки, общественность мало осведомлена о моральных аспектах и собственных преимуществах, связанных со смягчением остроты проблемы нищеты в других странах. На протяжении столетия положение во многих промышленно развитых странах характеризовалось резким противоречием между этическими принципами, требующими проявлять сострадание к другим, и безразличием общественности к условиям жизни неимущих в бедных странах. Общественность промышленно-развитых стран по-прежнему считает, что для них и благосостояния их населения проблема нищеты в других странах не будет иметь сколько-нибудь ощутимых последствий. Кроме того, она практически не представляет, насколько скудной в действительности является предоставляемая промышленно развитыми странами внешняя помощь. В Соединенных Штатах, например, результаты опросов показывают, что общественность в значительной мере переоценивает размеры оказываемой этой страной помощи.

Международные цели в области развития могут явиться действенным катализатором для мобилизации политической поддержки оказанию помощи в целях развития. Задача заключается в том, чтобы убедить политиков и общественность промышленно развитых стран, что расходы на оказание помощи являются не только моральным императивом, но и жизненно важным вложением в создание более безопасного мира. В рамках кампании за достижение этих целей будет необходимо осуществлять просветительские и информационные программы среди населения и обеспечить активное политическое участие. В контексте этой кампании потребуется обеспечить сочетание того энтузиазма, с которым сторонники облегчения долгового бремени БСКЗ боролись за реализацию своих идей, с профессиональным опытом ключевых международных учреждений и финансовой поддержкой частных фондов. Мы предлагаем руководствующимся альтруистическими соображениями учреждениям заняться решением этой трудной задачи посредством проведения четко организованной и в надлежащем объеме финансируемой массовой кампании по обеспечению необходимой осведомленности общественности.

## **Системные вопросы**

Многие из ключевых вопросов финансирования развития связаны с глобальным экономическим управлением. Экономическая и социальная политика является объектом не только национального, но и глобального управления. Драматические события первой половины XX века показали странам, что наличие глобальных правил и учреждений в условиях глобальной взаимозависимости отвечает общим долгосрочным интересам. Именно с трудом приобретенное понимание необходимости глобальной системы, основанной на правилах, привело к созданию существующей многосторонней системы. Несмотря на присущие ей недостатки, эта система во многом

способствовала беспрецедентному прогрессу и стабильности, благами которых большая часть человечества пользуется в послевоенный период.

Вместе с тем очевидно, что те проблемы, которые ставит сегодня процесс глобализации, не могут адекватно решаться системой, которая создавалась преимущественно для решения проблем 50-летней давности. Изменения в международном экономическом управлении происходили значительно медленнее по сравнению с темпами роста международной взаимозависимости:

- С ростом экономической взаимозависимости растет число ее потенциальных благ, но одновременно с этим возрастают скорость и масштабы воздействия возможных потрясений на всю глобальную экономику. Несмотря на предпринимаемые в последнее время похвальные усилия, в мире по-прежнему нет в полной мере удовлетворительного механизма для прогнозирования глобальных экономических потрясений и противодействия им.
- Интеграция рынков — либо на основе волевых решений государств, либо просто в силу технического прогресса и экономической специализации — происходит не так согласованно, как она могла бы и должна была происходить. Это ведет к нарастанию трений и возникновению у ряда действительных и потенциальных участников рынка чувства несправедливости и разочарования.
- Произошло увеличение числа суверенных государств, и значительное число развивающихся стран с динамичной экономикой добились увеличения своей доли в мировом производстве и торговле. Вместе с тем решения по глобальным экономическим вопросам все чаще принимаются ограниченным числом стран. Это ведет к нарастанию напряженности. В отношении целого ряда общих проблем мир до сих пор не располагает официальным организационным механизмом, который обеспечивал бы представленность в обсуждениях всех соответствующих участников.
- Международное сообщество не располагает общепризнанным инструментом или процедурой, обеспечивающими решение вопроса о том, кто должен нести ответственность за принятие соответствующих мер. В результате этого в глобальном управлении существует ряд пробелов. Что касается некоторых общемировых общественных благ, то практически ни одно учреждение не располагает действенными полномочиями в соответствующих областях, и существующим учреждениям приходится пытаться справиться с проблемами, для решения которых у них нет возможностей или четко определенных полномочий, как, например, в случае, когда ВТО призывают разрабатывать трудовые нормы и обеспечивать их соблюдение.
- Некоторые форумы, которые стремятся решать целый ряд глобальных экономических проблем на систематической основе, имеют слишком ограниченный членский состав, например Группа семи плюс Российская Федерация. Другие же, например Группа 20 или комитеты министров финансов и председателей центральных банков, заседания которых периодически проводятся МВФ и Всемирным банком, не располагают достаточным политическим авторитетом для принятия действенных решений.

Эти пробелы в глобальном управлении имеют целый ряд неблагоприятных последствий для решения многих проблем, которые было поручено рассмотреть этой группе. Шесть лет назад Комиссия по вопросам глобального управления<sup>2</sup> прямо указала на «дефицит глобального управления», и с тех пор процессы, обуславливающие настоятельную необходимость восполнения этого дефицита, проявляются все очевиднее.

### **Глобальный совет и встреча на высшем уровне по вопросам глобализации**

В связи с этим мы одобряем предложение Комиссии создать на самом высоком политическом уровне глобальный совет, который обеспечивал бы руководство деятельностью по решению вопросов глобального управления. Предлагаемый совет имел бы более широкий членский состав, чем Группа семи или бреттон-вудские учреждения. Он не имел бы права принимать юридически обязательные решения, однако благодаря своему политическому руководству определял бы рамки долгосрочной стратегической политики для поощрения развития, обеспечения последовательности программных целей крупнейших международных организаций и содействия достижению правительствами консенсуса в отношении возможных решений вопросов глобального экономического и социального управления.

Хотя Группа разделяет мысль о насущной необходимости создания предлагаемого совета, она признает связанные с этим огромные политические трудности. С этой целью она поддерживает идею в качестве первого шага провести встречу на высшем уровне по вопросам глобализации<sup>3</sup>. На этой встрече на высшем уровне с участием группы глав государств, достаточно крупной для того, чтобы иметь представительный характер, но достаточно небольшой для того, чтобы быть эффективной, будут рассмотрены ключевые задачи в области управления, связанные с глобализацией, в рамках упорядоченных, хотя и неофициальных обсуждений. Важнее всего то, что благодаря своему политическому авторитету такая встреча на высшем уровне может содействовать ускорению некоторых текущих процессов реформы и придать импульс новым процессам, которые настоятельно необходимы для реализации тех возможностей, которые открывает глобализация.

Крайне важным вкладом в работу встречи на высшем уровне по вопросам глобализации станут выводы Международной конференции по финансированию развития. Мы рекомендуем, чтобы сначала на Конференции и затем на встрече на высшем уровне были рассмотрены следующие системные вопросы, затрагивающие процесс финансирования развития.

### **Поддержка многосторонности**

На Конференции и встрече на высшем уровне необходимо одобрить многосторонний подход к решению общих проблем человечества. В отсутствие системы Организации Объединенных Наций мир, в котором мы живем, был бы значительно хуже, и, как уже правильно указывалось, ее основные учреждения

---

<sup>2</sup> The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood*. (New York, Oxford University Press, 1995).

<sup>3</sup> Эта идея разрабатывается в работе Peter D., Sutherland, John W., Sewell and David Weiner, "Challenges facing the WTO and policies to address global governance", опубликованной в *The Role of the WTO in Global Governance* (Tokyo, United Nations University Press, 2001).

следовало бы создать заново. Прежде всего Организация Объединенных Наций должна получать заслуженное признание и поддержку в связи с ее многими достижениями и в задействовании ее еще во многом неостребованного колоссального потенциала. Необходимо активизировать политическую и экономическую роль Организации Объединенных Наций. То же самое можно сказать и о бреттон-вудских учреждениях и некоторых других учреждениях системы Организации Объединенных Наций.

### **Ускорение реформы международной финансовой системы**

В связи с разразившимися в последние годы в ряде стран финансовыми кризисами был разработан ряд инициатив, направленных на реформу международной финансовой системы. Был достигнут определенный обнадеживающий первоначальный прогресс, однако теперь, когда чувство неотложности притупилось, реализация основных пунктов программы происходит крайне медленно. Еще многое предстоит сделать для укрепления финансовых систем, содействия применению международных стандартов надлежащей практики и поощрения справедливого распределения бремени за счет более широкого привлечения частного сектора к деятельности по предотвращению и урегулированию кризисов.

Что касается Международного валютного фонда, то еще предстоит завершить переход к деятельности по предотвращению кризисов, включая своевременное обнаружение уязвимости к внешним потрясениям. Еще один важный нерешенный вопрос связан с упрощением условий МВФ, с тем чтобы обеспечить достаточный учет в предъявляемых Фондом требованиях к странам-заемщикам возможностей национального руководства по их выполнению и соблюдению основного мандата Фонда в установленных рамках. Без ущерба для способности Фонда выполнять его основной мандат странам-заемщикам необходимо дать возможность выбирать свой собственный путь для проведения реформы.

Всемирному банку также следует ускорить переориентацию своей деятельности в целях поддержки долгосрочных и среднесрочных структурных и социальных реформ в странах-получателях, особенно таких реформ, которые будут способствовать предотвращению кризисов и содействовать ликвидации экономических и социальных последствий финансовых кризисов, включая создание систем социальной безопасности.

Необходимо продолжать усилия по исправлению недостатков в руководстве деятельностью обеих организаций.

### **Укрепление Всемирной торговой организации**

Всемирная торговая организация — первое новое глобальное учреждение, созданное в послевоенный период, — является главным элементом многосторонней торговой системы. Оно уникально тем, что оно не только строит свою деятельность на признании и соблюдении его правил всеми членами, но и представляет собой многостороннюю систему урегулирования споров и разрабатывает процедуры для обеспечения выполнения общепризнанных правил. Основанная на правилах и принципах система ВТО имеет решающее значение для развивающихся стран, которые располагают значительно меньшими возможностями в одностороннем или двустороннем

порядке влиять на условия торговли по сравнению с промышленно развитыми странами. ВТО дает развивающимся странам реальную основу для обеспечения уважения их прав.

Вместе с тем ВТО сталкивается с колоссальными трудностями. Как развивающиеся, так и промышленно развитые страны указывают на наличие разногласий с этим учреждением, не говоря уже о различного толка активистах, которые хотели бы, чтобы ВТО служила их узким социальным и политическим целям.

Несмотря на свою молодость, ВТО остро нуждается в реформе и поддержке в определенных критических областях. Необходимые изменения вряд ли будут осуществлены изнутри. Для этого может потребоваться более мощный политический импульс, который могло бы придать создание системы глобального экономического управления. В ходе этой деятельности следует рассмотреть, по крайней мере, следующие аспекты функционирования ВТО:

- существующую в этой организации систему принятия решений, которая, как считают — и не без оснований — многие развивающиеся страны, носит избирательный характер и лишает многих членов возможности участвовать в выработке решений;
- ее потенциал в области оказания технической помощи развивающимся странам, с тем чтобы они могли принимать более эффективное участие в многосторонних торговых переговорах, в использовании торговых возможностей и в механизме урегулирования споров;
- связанную с вышеизложенным проблему явной нехватки у ВТО финансовых и кадровых ресурсов.

#### **Действия учреждений по решению экологических и трудовых вопросов**

К различным международным организациям предъявляются весьма серьезные и зачастую противоречащие друг другу требования по решению законных экологических и трудовых вопросов, поднимаемых членами гражданского общества. Наиболее привлекательным объектом для выдвижения таких требований является ВТО, поскольку она располагает возможностями вводить санкции. Во многом такое положение является следствием отсутствия глобальных инструментов, которые могли бы адекватно использоваться для решения соответствующих трудовых и экологических вопросов.

Для того чтобы вывести ВТО из-под удара и создать более адекватный форум для разработки и обеспечения применения трудовых и экологических норм, следует самым серьезным образом рассмотреть следующие вопросы:

- укрепление Международной организации труда путем наделения ее соответствующими инструментами для обеспечения выполнения разработанных ею стандартов; и
- объединение разрозненных организаций, занимающихся экологическими вопросами, в единую глобальную экологическую организацию.

#### **Новые источники финансирования**

Современные реальности глобализации требуют наличия такой системы глобального управления, которая бы учитывала интересы суверенных государств, но при этом располагала бы необходимыми средствами для решения таких глобальных проблем, как нищета, безопасность и загрязнение. Суверенные государства должны наделить многостороннюю систему полномочиями по решению стоящих перед ней многочисленных задач. Что касается официальной помощи в целях развития, гуманитарной помощи и обеспечения общемировых общественных благ, то системе необходимо предоставить в распоряжение больший объем ресурсов по сравнению с тем, который поступает из традиционных источников финансирования. Налицо подлинная необходимость создания на основе международного консенсуса стабильных новых источников многостороннего финансирования, действующих на договорной основе.

Международному сообществу необходимо признать, что стабильное выделение на договорной основе ресурсов для этих целей будет отвечать общим интересам. С политической точки зрения гораздо сложнее ввести налог для решения глобальных проблем, чем установить такой же налог для чисто внутренних целей. Но, как любое политическое решение, которое принимается в интересах будущих поколений, а не только с целью выиграть предстоящие выборы, такое решение должно быть тщательно взвешено с учетом всех возможных сценариев, включая весьма опасный сценарий дальнейшей поляризации, отчуждения, конфронтации и отсутствия безопасности в мире. Хотя бы из собственных интересов все участвующие стороны должны непредвзято подойти к рассмотрению вопроса о новых источниках финансирования.

Группа рассмотрела многочисленные предложения в отношении новых источников финансирования. Мы считаем, что на Международной конференции по финансированию развития и встрече на высшем уровне по вопросам глобализации следует прежде всего рассмотреть вопрос о целесообразности введения не только национальных, но и глобальных налогов. В случае, если введение глобальных налогов будет признано желательным, следует перейти к серьезному обсуждению положительных и отрицательных аспектов двух таких налогов: налога на валютные операции и налога на эмиссию углерода. Прежде чем принимать какое-либо политическое решение, мы рекомендуем рассмотреть вопрос об этих возможных новых источниках международного финансирования чисто в плане их выгод или недостатков для экономики и развития.

*Налог на валютные операции*, известный так же, как налог Тобина, представляет собой налог на все валютные сделки с немедленной оплатой, взимаемой пропорционально объему сделок. Сторонники налога Тобина считают, что его применение ослабит воздействие спекулятивных операций на международных финансовых рынках и приведет к увеличению поступлений. Скептики считают, что взимать такой налог будет слишком сложно и что его экономическое воздействие будет несколько двусмысленным. Они отмечают, что с учетом той легкости, с которой место совершения финансовой операции может меняться, такой налог должен будет взиматься во всем мире по единообразной ставке, и на практике будет чрезвычайно сложно заключить необходимое международное соглашение с этой целью. Они также указывают на вторую практическую трудность. Ввиду возможности обхода рынков

наличной валюты за счет использования производных инструментов необходимо будет распространить систему налогообложения на все производные инструменты, которые могут использоваться участниками рынка для совершения эквивалентных сделок, особенно на рынках фьючерсов и опционов. Кроме этого, скептики выражают сомнение в том, что такой налог окажет сколь-нибудь значительное системное воздействие на спекулятивные операции. Наконец, они отмечают, что потенциально весьма низкие ставки налога могут оказаться весьма высокими по сравнению с курсовым спредом, вследствие чего применение налога Тобина может привести к значительному уменьшению объема валютных операций, что может иметь непредсказуемые последствия для объема вероятных поступлений от такого налога.

Группа убеждена в том, что прежде чем прийти к какому-нибудь определенному выводу в отношении удобства и целесообразности использования налога Тобина, необходимо провести более углубленное техническое исследование.

Если введение глобального налога все же представляется желательным, то участники Конференции и встречи на высшем уровне, как представляется, могут считать более перспективным *введение налога на эмиссию углерода* — налога на потребление видов ископаемого топлива, взимаемого по ставкам, которые отражают долю этих видов топлива в эмиссии углекислого газа. Такой налог мог бы служить достижению двух важных целей: предотвращению глобального потепления в связи с использованием таких видов топлива и увеличению поступлений. За счет соблюдения обоснованного и справедливого принципа «загрязнитель платит» он позволит создать ценовые стимулы для сокращения потребления ископаемых видов топлива. Он будет стимулировать переориентацию производства на менее загрязняющие источники топлива и создаст дополнительный стимул для использования результатов научного прогресса в целях экономии энергии. Соответствующий форум решит, какую долю полученных таким образом поступлений получит каждая страна и какой объем средств будет направлен на финансирование обеспечения общемировых общественных благ и ОПР.

*Активизация механизма специальных прав заимствования.* Следует также рассмотреть вопрос об активизации механизма специальных прав заимствования (СДР), созданного МВФ в 1970 году. Первоначальный замысел системы СДР заключался в том, чтобы создать возможность для увеличения объемов международных резервов при возникновении потребности в этом без реальных затрат для той или иной страны. На деле же с 1981 года распределение СДР не производилось. В последние годы развивающиеся страны сталкиваются с серьезной необходимостью наращивания резервов для уменьшения уязвимости для кризисов, и им приходится финансировать такое наращивание либо за счет положительного сальдо по счетам текущих операций, либо за счет заимствования на условиях, значительно более обременительных, чем условия, связанные с СДР. В результате этого происходит такое движение средств, которое иногда называют «обратной помощью». Для его прекращения или, по крайней мере, сокращения МВФ следует возобновить распределение СДР.

### **Роль международной налоговой организации**

Налоговые системы большинства стран сложились в период, когда торговые потоки и движение капитала были в значительной степени ограничены, в результате чего предприятия функционировали преимущественно на территории страны базирования, и большинство частных лиц получали свои доходы от деятельности в стране их проживания.

В сегодняшнем глобализованном мире все значительно сложнее. Поэтому мы предлагаем в ходе Международной конференции по финансированию развития и встречи на высшем уровне по вопросам глобализации рассмотреть потенциальные преимущества создания Международной налоговой организации (МНО)<sup>4</sup>, которая:

- По меньшей мере занималось бы сбором статистических данных, выявлением тенденций и проблем, представлением докладов, оказанием технической помощи и разработкой международных норм в области налоговой политики и налогового управления.
- Осуществляла бы наблюдение за изменениями в налоговой области подобно тому, как МВФ осуществляет наблюдение за макроэкономической политикой.
- Возглавляла бы деятельность по ограничению налоговой конкуренции, ориентированной на привлечение многонациональных компаний предложением чрезмерных и необдуманных стимулов.
- Выполняла бы более масштабную функцию разработки процедур арбитража на случай возникновения разногласий между странами по налоговым вопросам.
- Выступила бы спонсором механизма многостороннего обмена налоговой информацией наподобие того, какой уже существует в рамках ОЭСР, с тем чтобы ограничить возможности для уклонения от налогов на инвестиционный доход, полученный за границей.
- Решила бы самую амбициозную задачу, должным образом разработав и обеспечив принятие международного соглашения о формуле единого налога на многонациональные компании.

Успех МНО в сокращении масштабов уклонения от налогов и налоговой конкуренции будет иметь два положительных результата. Первый результат будет связан с увеличением доли налогов, уплачиваемых а) нечестными налогоплательщиками и б) мобильными факторами производства (например капиталом). Для большинства людей это будет безусловным достижением. Второй результат будет заключаться в увеличении налоговых поступлений в рамках данного диапазона налоговых ставок.

МНО могла бы также сыграть важную роль в разработке и реализации новых источников финансирования в случае принятия международным сообществом соответствующего решения.

### **Миграционная политика**

---

<sup>4</sup> См. статью Vito Tanzi, "Is there a need for a world tax organization?", опубликованную в *The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics*, A. Razin and E. Sadka, eds. (New York, Cambridge University Press, 1999).

Иммиграционная политика должна защищать экономические и социальные интересы отдельных стран. Однако настало время для правительств, не подвергая риску национальные интересы, которые они должны отстаивать, приступить к совместной разработке форм международного сотрудничества для коллективной оптимизации преимуществ, которые может дать движение рабочей силы через национальные границы. Возможно, пришла пора приступить к выработке международного соглашения о «перемещениях физических лиц».

## **Заключение**

Нищета и недоразвитость создают серьезную угрозу стабильности и миру во всем мире.

Действуя в направлении повышения эффективности функционирования рынков — за счет более открытой международной торговли, увеличения потоков инвестиций между странами, более широкого распространения знаний в международном масштабе среди общин и частных лиц — и тем самым способствуя созданию большего богатства, совместных возможностей и общих интересов, страны мира могут многое сделать для того, чтобы искоренить пороки нищеты и конфликтов в новом столетии. Жизненной необходимостью, в частности, является развитие более открытой торговли.

Даже хорошо функционирующим рынкам присущи существенные ограничения. В связи с этим сохраняется необходимость в продуманной государственной политике, выделении государственных средств и поиске политических решений. В настоящее время остаются неудовлетворенными огромные потребности, связанные с государственным финансированием. Только лишь достижение международных целей в области развития потребует почти двукратного увеличения нынешнего объема ОПР в размере более 50 млрд. долл. США в год. Мы настоятельно призываем участников Международной конференции по финансированию развития, проведение которой запланировано на март 2002 года, заручиться обязательством промышленно развитых стран достичь целевого показателя помощи в размере 0,7 процента ВВП. Для этого потребуются проведение широкомасштабной кампании по воздействию на общественное мнение в странах-донорах.

Для того чтобы система могла решать задачи не только в области финансирования официальной помощи в целях развития, но и в отношении финансирования гуманитарной помощи и обеспечения общемировых общественных благ, ей необходим значительно больший объем средств по сравнению с тем, какой поступает из традиционных источников. Мы убеждены в подлинной необходимости создания на основе международного консенсуса стабильных и функционирующих на договорной основе новых источников многостороннего финансирования. Кроме того, для эффективного управления этими источниками мы считаем действительно необходимым восполнить пробелы в глобальном управлении. Современные задачи не могут адекватно решаться международной системой, которая создавалась преимущественно для решения задач пятидесятилетней давности.

В этой связи мы одобряем предложение Комиссии по вопросам глобального управления, сделанное еще шесть лет назад, о создании

глобального совета на самом высоком политическом уровне. Роль этого совета будет заключаться в определении рамок долгосрочной стратегической политики для поощрения развития, обеспечении последовательности программных целей крупнейших международных организаций и содействии достижению правительствами консенсуса в отношении возможных решений вопросов глобального экономического и социального управления.

Мы поддерживаем идею в качестве первого шага провести Встречу на высшем уровне по вопросам глобализации. В повестку дня как Международной конференции по финансированию развития, так и встречи на высшем уровне должны быть включены все поднятые нами системные вопросы и перечисленные нами возможности изыскания новых источников финансирования.

Быстрый рост глобальной взаимозависимости приводит к тому, что проблемы нищеты и недоразвитости становятся глобальными проблемами, за решение которых страны мира должны нести глобальную ответственность. Мы наметили далеко идущую программу мобилизации необходимых финансовых ресурсов. Для выполнения этой программы потребуется широкая просветительская деятельность и политическая воля. Вместе с тем необходимые усилия представляются вполне обоснованными с учетом масштабов стоящих перед всем миром проблем в области развития. Мы убеждены в том, что хотя бы из собственных интересов все участвующие стороны должны непредвзято подойти к рассмотрению этой программы.

## **Технический доклад Группы высокого уровня по финансированию развития**

Настоящий доклад подготовлен по поручению Генерального секретаря Организации Объединенных Наций, данному в декабре 2000 года. Члены Группы одобряют общую направленность и основные рекомендации доклада, однако не все из них поддерживают все без исключения положения данного документа. Функции Директора проекта Группы выполнял Джон Уильямсон (старший научный сотрудник Института международной экономики). Группе также оказывал помощь в ее работе секретариат в составе Виджея Рамачандрана (консультанта при Канцелярии Генерального секретаря) и Хавьера Гусмана (помощника г-на Седильо в Мехико).

Эрнесто Седильо, Председатель

Абдулатиф И. аль-Хамад

Дэвид Брайер

Мэри Шинери-Хессе

Жак Делор

Ребека Гринспэн  
Александр Лившиц  
Абдул Магид Осман  
Роберт Рубин  
Манмохан Сингх  
Масайоси Сон

## Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение .....	37
1. Мобилизация национальных ресурсов .....	41
2. Торговля .....	45
3. Потоки частного капитала .....	52
4. Международное сотрудничество в целях развития .....	58
5. Системные вопросы .....	76
Приложение. Стоимость достижения целей в области глобальной политики .....	84
Таблицы	
1. Глобальный прогресс в области экономического развития и развития человеческого потенциала, 1950-1999 годы .....	89
2. Примерная величина дополнительных ежегодных расходов на достижение международных целей в области развития к 2015 году .....	90

## Введение

За прошедшие полвека в мире произошло бурное развитие человеческого потенциала и экономики, которое, судя по историческим документам, по своим темпам превзошло любой другой 50-летний период истории человечества. В таблице 1 показаны некоторые из важнейших достижений: беспрецедентное повышение уровня дохода на душу населения, увеличение продолжительности жизни, сокращение доли населения, живущего в нищете, повышение уровня грамотности, снижение уровня младенческой смертности. В ряду позитивных явлений следует отметить и начавшийся практически повсеместно переходный период естественного движения населения, когда вслед за снижением уровня смертности начинается падение уровня рождаемости, что ограничивает резкий рост мирового населения. Однако данная таблица также дает представление о масштабах некоторых нерешенных проблем. Более пятой части населения мира по-прежнему живет в условиях крайней нищеты (менее, чем на один доллар в день), и около половины населения тратит на жизнь меньше, чем немногим более высокий прожиточный минимум, составляющий два доллара в день. Четверть населения развивающихся стран по-прежнему неграмотна. В странах мира с низким уровнем дохода, в которых проживает 2,5 млрд. человек, показатель младенческой смертности по-прежнему превышает 100 человек на 1000 живорождений, при том, что в странах с высоким уровнем дохода, где проживает 900 млн. человек, этот показатель равен 6 случаям на 1000 живорождений. В странах с низким уровнем дохода доля неграмотных по-прежнему составляет в среднем 40 процентов. Темпы роста населения, хотя и снижаются, по-прежнему остаются высокими.

Даже там, где масштабы нищеты сокращаются, под воздействием глобализации бремя сохраняющейся нищеты — а также неграмотности и низкого уровня здравоохранения — становится все более ощутимым. (К сожалению, приходится признать, что в некоторых регионах мира процесс обнищания по-прежнему продолжается: за последние 20 лет показатель душевого потребления в Африке снизился.) Разумеется, быть бедным и неграмотным в мире, где неимущие практически ничего не знали о том, как живут имущие, было достаточно плохо, однако быть бедным сегодня, когда даже самые обездоленные благодаря телевидению и рекламе в полной мере осознают пропасть, отделяющую их от богатых, должно быть, совсем невыносимо. Благодаря глобализации жители самых бедных деревень и городских трущоб знают, что в других странах перед ними откроются более широкие возможности, чем дома; глобализация также позволяет воспользоваться этими возможностями. Именно по этой причине в газетах столь часто появляются сообщения о трагической гибели мигрантов-неудачников, потерпевших кораблекрушение, задохнувшихся или замерзших до смерти в ходе безуспешной попытки тайком пробраться в богатые страны. Побочным следствием глобализации является усиление поляризации мировой экономики между имущими и неимущими, причем это обусловлено не только более неравномерным распределением мирового дохода.

Это ставит перед богатыми странами задачу морального порядка. Слишком долго слишком многие из имущих уделяли слишком большое внимание собственному благополучию и слишком мало внимания оказанию

неимущим помощи в построении лучшего будущего. Добиться улучшения их положения — вот главнейший моральный императив нашего века.

Если здраво рассудить, это к тому же отвечает и собственным интересам имущих. Население богатых стран только выиграет, если поможет другим народам выбраться из нищеты. Это объясняется не только и даже не столько тем, что экономическое развитие повышает емкость рынков сбыта экспортной продукции промышленно развитых стран, хотя уже одно это сулит немалые выгоды. Более значительные дивиденды принесет противодействие возникновению целого сонма проблем, порождаемых нищетой и безнадежностью, которые не признают национальных границ, таких, как инфекционные заболевания, ухудшение состояния окружающей среды, религиозный фанатизм и терроризм. Мысль, что в условиях глобализации богатые страны смогут навсегда отгородиться от остального мира и спокойно пожинать плоды технического прогресса, в то время как значительная часть человечества по-прежнему будет прозябать в грязи и нищете, — это опасная фантазия.

Появляется ряд обнадеживающих признаков того, что международное сообщество начинает приходить к осознанию этой реальности. Организация Объединенных Наций провела в прошлом десятилетии ряд конференций для решения важнейших проблем, стоящих перед человечеством: Встречу на высшем уровне по проблемам Земли в Рио-де-Жанейро в 1992 году, Встречу на высшем уровне по народонаселению в Каире в 1994 году, Встречу на высшем уровне по женщинам в Пекине и Встречу на высшем уровне по социальному развитию в Копенгагене в 1995 году и Встречу на высшем уровне по населенным пунктам в Стамбуле в 1996 году. А проведенное в сентябре 2000 года заседание Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций завершилось на исторической ноте, когда беспрецедентно большое число глав правительств собрались для принятия Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций. Эта Декларация возлагает на правительства коллективную обязанность добиваться избавления мира от крайней нищеты. В этой связи в Декларации установлены следующие международные цели в области развития на 2015 год: сократить вдвое долю населения, живущего в условиях крайней нищеты, страдающего от голода и не имеющего доступа к безопасной питьевой воде; обеспечить охват всех детей начальным образованием и равенство возможностей мальчиков и девочек в области образования; добиться снижения на три четверти материнской смертности и на две трети смертности среди детей в возрасте до 5 лет; остановить и обратить вспять распространение ВИЧ/СПИДа и предоставлять особую помощь детям, осиротевшим из-за ВИЧ/СПИДа; и обеспечить существенное улучшение жизни 100 миллионов обитателей трущоб.

В Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций также признается до сих пор игнорировавшаяся задача мобилизации финансовых ресурсов, необходимых для достижения этих целей, и возлагаются большие надежды на Конференцию по финансированию развития, которая должна состояться в марте 2002 года, как на важнейшее мероприятие, которое должно позволить согласовать стратегию в этой области. Уже проделана большая работа по подготовке к этой конференции. В опубликованном Генеральным секретарем Организации Объединенных Наций в декабре 2000 года докладе (A/АС.257/12) определено и рассмотрено большое число соответствующих

вопросов, и Подготовительный комитет послов Организации Объединенных Наций уже провел заседание для обсуждения этого доклада. Генеральный секретарь пришел к выводу, что для успешного проведения Конференции было бы целесообразно, возможно, также создать Группу экспертов высокого уровня для рассмотрения в более ограниченном составе некоторых из вопросов, по которым до сих пор не удалось достичь договоренности. Мы польщены приглашением принять участие в работе этой Группы. Основное внимание в настоящем докладе уделяется рассмотрению ограниченного числа вопросов, по которым, как мы полагаем, мы выработали единую коллективную позицию, позволяющую добиться прогресса в международном обсуждении. В докладе также затрагивается ряд других вопросов, с тем чтобы привлечь внимание к основным предложениям, но при этом не предпринимается попыток углубленно рассмотреть широкий круг вопросов, охваченных в докладе Генерального секретаря.

Круг полномочий, возложенных на нас Генеральным секретарем, предусматривает вынесение рекомендаций в отношении:

- i) передового опыта в области политики и институциональных структур в целях мобилизации внутренних ресурсов;
- ii) совершенствования объема, структуры и эффективности двусторонней и многосторонней официальной помощи в целях развития (ОПР);
- iii) мер по укреплению Инициативы в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью (БСКЗ), включая возможность создания нового механизма, который выступал бы посредником в отношениях между странами-должниками и кредиторами;
- iv) расширения доступа на рынки экспортной продукции развивающихся стран и стран с переходной экономикой как одного из ключевых элементов стратегии мобилизации ресурсов;
- v) инструментов и стратегий поощрения притока частного капитала в развивающиеся страны и страны с переходной экономикой на условиях, которые должны обеспечить максимальное раскрытие их потенциала в области развития;
- vi) более широкого участия развивающихся стран и стран с переходной экономикой в глобальных процессах принятия решений по финансовым вопросам;
- vii) предложений по освоению новых и нетрадиционных источников финансирования, как государственных, так и частных, в целях развития и искоренения нищеты, а также для финансирования общемировых общественных благ.

В настоящем докладе затрагивается большинство этих тем, хотя и в ином порядке, причем некоторые из указанных вопросов рассматриваются гораздо подробнее, чем другие. Вначале в полном соответствии с подготовленным Генеральным секретарем перечнем рассматривается вопрос внутренней политики и учреждений, регулирующих мобилизацию и использование ресурсов на цели развития. Одной из наиболее отчаянных черт обсуждений, по итогам которых был подготовлен доклад Генерального секретаря, является

всеобщее признание того, что инвестиции в развивающиеся страны вряд ли будут способствовать быстрому развитию экономики или человеческого потенциала, если национальная политика не будет предусматривать упорядочивания базы развития (как подробно рассматривается в разделе 1).

Однако странам удалось бы добиться значительно большего от наведения порядка на национальном уровне, если бы они могли интегрироваться в мировую экономику, не сталкиваясь с барьерами, возведенными их торговыми партнерами. Поэтому раздел 2 доклада посвящен рассмотрению вопросов торговли. Еще больших результатов удалось бы добиться от повышения способности развивающихся стран заимствовать ресурсы на международных рынках капитала, и поэтому в разделе 3 доклада обсуждаются потоки частного капитала. В этом же разделе затрагиваются проблемы предупреждения и урегулирования финансовых кризисов.

Вместе с тем в международной повестке дня фигурирует ряд ключевых вопросов, которые частный сектор не может или не хочет решить. Они являются предметом рассмотрения в разделе 4 и включают оказание странам с доходом ниже среднего<sup>1</sup> помощи, достаточной для начала процесса развития и достижения международных целей в области развития, борьбы с чрезвычайными ситуациями и обеспечения производства общемировых общественных благ. В этом разделе рассматривается роль Инициативы в отношении БСКЗ в облегчении финансовых трудностей, которые испытывают страны с низким уровнем дохода, и возможность мобилизации финансовых ресурсов для международных целей из новых и нетрадиционных источников, а также более традиционные вопросы предоставления и использования помощи. Предполагается, что одной из главных задач Международной конференции по финансированию развития будет мобилизация достаточного объема внешних финансовых ресурсов, чтобы позволить странам с уровнем дохода ниже среднего, обеспечившим должное соблюдение основополагающих факторов, достичь поставленных на 2015 год целей. Члены Группы решительно убеждены в том, что международных целей в области развития вряд ли удастся достичь, если общественное мнение в развитых странах не признает, что по моральным и утилитарным соображениям необходимо уделять им первоочередное внимание. Соответственно, Группа призывает развернуть публичную кампанию в поддержку международных целей в области развития, основное внимание в ходе которой должно уделяться в первую очередь странам, которым больше других предстоит сделать для достижения целевого показателя в области выделения помощи.

В предпоследнем разделе доклада рассматриваются последствия глобализации для управления всемирными экономическими учреждениями и приводятся аргументы в пользу осуществления ряда кардинальных реформ. В

---

<sup>1</sup> Всемирный банк определяет страны с низким уровнем дохода как страны, у которых доход на душу населения (рассчитанный традиционным способом, а не на основе применения паритетов покупательной способности) составляет 755 долл. США в год или менее. Этот пороговый показатель иногда считается чересчур жестким критерием для выявления стран, нуждающихся в международной помощи для достижения международных целей в области развития. Как представляется, правильнее было бы использовать показатель порядка 1500–2000 долл. США в год. Страны, у которых показатель душевого дохода не достигает этого уровня, относятся в настоящем докладе к категории стран с доходом ниже среднего.

приложении анализируются имеющиеся данные о стоимости достижения международных целей в области развития.

Многие развивающиеся страны уже добились существенного улучшения положения в области своей национальной политики, что выражается, например, в уделении повышенного внимания таким болезненным вопросам, как права человека, демократия и борьба с коррупцией, а также в проведении более упорядоченной макроэкономической политики и повышении открытости в торговле. Достигнутые результаты отчасти объясняются тем, что на этом настаивали доноры, предоставляющие помощь, хотя некоторые из проблем, на которые они жаловались (такие, как коррупция), вряд ли присущи одним лишь развивающимся странам.

Одним из грустных парадоксов нашего века является то, что выполнение развивающимися странами многих из этих требований не привело к тому, на что они надеялись (или, как сказали бы некоторые, что им было имплицитно обещано), а именно к увеличению помощи. Это особенно печально, если учесть, что очень многое сегодня определяется тем, насколько быстро страны начинают осваивать последние достижения технического прогресса, а это, в свою очередь, зависит от получения ими помощи. Информационная технология открывает перед бедными странами возможность совершить резкий рывок и тем самым сократить время, которое понадобится им для устранения отставания от развитых стран. Однако в отсутствие помощи со стороны развитых стран вместо этого может произойти углубление «цифровой пропасти», в результате чего возможности отдельных стран отыскать для себя выгодную нишу в мировой экономике сузятся еще больше, чем сегодня. Это не означает, что «цифровую пропасть» можно преодолеть одними лишь техническими средствами: эта пропасть отражает также огромный разрыв между богатыми и бедными странами, богатыми и бедными слоями населения в возможностях получения образования. Это одновременно и проявление, и причина поляризации, угрожающей миру.

Главный отрицательный результат процесса развития за три последних десятилетия заключается в уменьшении социального капитала и обусловленном этим еще большим обнищанием стран — в основном стран Африки к югу от Сахары, — где проживает около полумиллиарда человек. В задачу авторов настоящего доклада не входит поиск виновных в этой трагической неудаче, хотя и следует заметить, что во многих случаях весьма важную роль играли потрясения, обусловленные неблагоприятным изменением условий торговли, а также безграмотное управление на национальном уровне. Для возобновления процесса развития потребуется комплекс радикальных преобразований во внутренней политике, готовность промышленно развитых стран дать возможность экспортной продукции из стран с уровнем дохода ниже среднего честно конкурировать на их рынках с товарами других производителей, значительное увеличение помощи, направляемой туда, где она будет расходоваться более производительно, и уделение повышенного внимания развитию потенциала, а также формирование новой и более здоровой основы отношений между донорами и получателями помощи. Одной из главных целей настоящего доклада является подготовка перечня потенциальных элементов комплекса мер в области политики для решения этих задач.

## 1. Мобилизация национальных ресурсов

Главная ответственность за обеспечение роста и справедливости и, соответственно, за достижение быстрого прогресса в сокращении масштабов нищеты и развитии человеческого потенциала, как это предусмотрено международными целями в области развития, лежит на руководителях стран. Именно их действия в первую очередь определяют состояние системы управления, выбор макроэкономической и микроэкономической политики, состояние государственных финансов, параметры финансовой системы и другие основополагающие элементы экономических условий. Без достаточного объема и качества инвестиций рост невозможен. Национальная экономика практически всегда является доминирующим *источником* сбережений на цели инвестиций, а национальные политические условия — решающим фактором, определяющим *желание* инвестировать. Кроме того, имеющая не менее важное значение *эффективность* инвестиций в подавляющем большинстве случаев определяется национальными решениями и национальными политическими условиями. Именно поэтому представляется целесообразным начать обсуждение путей мобилизации финансовых ресурсов для достижения установленных на 2015 год целей с анализа аспектов внутренней политики в развивающихся странах.

Возможно, наиболее базовым из этих вопросов является вопрос управления, включая господство права. Если какая-либо страна хочет иметь шанс на развитие, ее правительство должно быть в состоянии обеспечить эффективное и справедливое национальное управление, которое к тому же пользовалось бы поддержкой управляемых. Необходимо решительно бороться с раковой опухолью коррупции, которая мешает росту и представляет собой преступление против бедняков.

Кроме того, как со всей очевидностью показывает опыт, в отсутствие макроэкономической дисциплины нельзя ожидать, что владельцы сбережений будут держать свои деньги в стране или что инвесторы будут рисковать, инвестируя свое богатство в социально производительные сферы. Темпы инфляции и размеры дефицита по текущим счетам должны соответствовать поступательному росту. Это предполагает проведение валютно-кредитной политики, направленной на снижение со временем высоких темпов инфляции и удержание низких темпов инфляции на низком уровне. Кроме того, валютно-кредитная политика должна соответствовать выбранному режиму валютного курса, который должен давать разумные гарантии недопущения возникновения неприемлемо значительного дефицита по текущим счетам. И наконец, макроэкономическая дисциплина, разумеется, немыслима без бюджетной дисциплины.

Как утверждает Амартья Сен, рыночная экономика является одновременно средством повышения свободы личности и наиболее эффективным из известных способов поддержания экономического роста<sup>2</sup>. Однако для эффективного функционирования рыночной экономики требуется надежная институциональная инфраструктура. Это предполагает соблюдение принципа господства права, беспристрастно реализуемого судами;

---

<sup>2</sup> Amartya Sen, *Development as Freedom* (New York: Oxford University Press, 1999).

последовательную систему законодательных норм о компаниях, контрактах и несостоятельности; законодательно закрепленные имущественные права, отражающие социально приемлемую традиционную практику и, соответственно, пользующиеся социальной легитимностью; и должным образом разработанные положения, соответствующие уровню развития данной страны. Сюда относятся положения, обеспечивающие охрану труда и безопасность продукции, определяющие экологические стандарты и — в случае монополии — устанавливающие разумные цены.

Однако рынки не обеспечивают автоматического предоставления всем справедливых возможностей для выхода на них и всестороннего задействования их потенциала. Для предоставления таких возможностей лицам, находящимся в неблагоприятном положении, может потребоваться принятие мер для обеспечения юридического признания традиционных имущественных прав<sup>3</sup>, равенства женщин и мужчин и — в некоторых странах — земельной реформы. Однако практически везде наиболее мощным инструментом расширения возможностей бедняков — включая женщин — по интеграции в рыночную экономику являются государственные расходы на образование, здравоохранение, питание, сельский сектор и другие базовые социальные программы. Именно эти программы позволяют беднякам вносить свой вклад в обеспечение экономического роста и, соответственно, пользоваться его плодами. Эти программы, а также инвестиции в инфраструктуру, должны в первую очередь обеспечиваться государственными ресурсами, а не финансироваться по остаточному принципу, становясь первыми жертвами сокращения ассигнований в периоды трудностей.

Обеспечение адекватного уровня государственных расходов, в том числе на системы социальной защиты, при ограничении бюджетного дефицита предполагает мобилизацию значительных поступлений по линии налогообложения. Налоговые поступления (дополняемые в странах с уровнем дохода ниже среднего иностранной помощью) должны быть достаточно значительными, чтобы обеспечивать покрытие государственных расходов без установления инфляционного налога, который несоразмерно тяжелым бременем ложится на бедные слои населения, и без ограничения инвестиций частного сектора. Многим развивающимся странам придется провести реформу налогообложения для доведения объема налоговых поступлений до требуемого уровня. Многие страны пришли к выводу о целесообразности введения налога на добавленную стоимость, поскольку этот налог предполагает распределение налогового бремени среди широкого круга налогоплательщиков, хотя при этом, возможно, следует проявлять осторожность, чтобы не допустить возложения несоразмерно тяжелого бремени на бедные слои населения.

Как показывает опыт, даже наиболее впечатляющая на бумаге система налогообложения практически бесполезна, если ею управляют некомпетентные или скоррумпированные люди. Это свидетельствует как о необходимости упрощения по возможности налоговой системы, так и о важности создания транспарентной, подотчетной и свободной от коррупции налоговой администрации. В разделе 5 настоящего доклада содержится обращенный к международному сообществу призыв создать международную налоговую

---

<sup>3</sup> Hernando de Soto, *The Mystery of Capital* (New York: Basic Books, 2000).

организацию, которая оказывала бы странам помощь в достижении этих целей и добивалась уменьшения масштабов ухода от налогов и уклонения от их уплаты у источников доходов, имеющих транснациональный компонент. Это привело бы к расширению базы налогообложения и, таким образом, позволило бы снизить минимальные ставки налогов, что способствовало бы ограничению дестимулирующего влияния и повышению прогрессивного характера налогообложения.

Финансовую систему называют центральной нервной системой экономики. Она дает домашним хозяйствам возможность откладывать сбережения, определяет, как эти сбережения передаются производственным предприятиям, и контролирует использование предприятиями указанных средств. Таким образом, разветвленная, хорошо функционирующая и конкурентоспособная финансовая система чрезвычайно важна как с точки зрения мобилизации сбережений, так и с точки зрения обеспечения их производительного инвестирования. Подлинно разветвленной считается финансовая система, обеспечивающая кредитование как микропредприятий, так и более крупных компаний; включающая как активный рынок капиталов, так и доступные широкому кругу клиентов банки; разрешающая компаниям осуществлять мобилизацию как собственного, так и заемного капитала; предлагающая широкий спектр институциональных сберегательных механизмов; и дающая женщинам, неформальному сектору и беднякам возможность как получать кредиты, так и хранить свои сбережения. Хорошо функционирующая система должна быть построена на современной правовой базе, включающей международные стандарты в области учета и ревизии, а также механизмы корпоративного управления и несостоятельности, которые были бы адаптированы с учетом местных культурных особенностей, но при этом отвечали бы мировым стандартам. Банки должны быть конкурентоспособными, эффективными, отвечать надлежащим требованиям в области капитализации, а их деятельность должна надлежащим образом регулироваться и контролироваться. Страны должны стремиться достичь установленных стандартов и соблюдать кодексы финансового регулирования, разработанные различными международными форумами. Разумеется, создание учреждений, отвечающих этим требованиям, — это дело нелегкое и требующее времени; необходима будет также помощь международного сообщества.

Государственная политика может оказывать существенное воздействие на уровень сбережений через созданные механизмы пенсионного обеспечения. Во многих развивающихся странах до сих пор отсутствует достаточно всеобъемлющая система обеспечения получения их пенсионерами надлежащего дохода. Для самых бедных стран, в которых пенсионеры являются не единственной группой общества, обычно получающей недостаточный доход, этот вопрос может и не относиться к числу первоочередных. Однако даже в странах с достаточно низкими доходами он быстро превращается в серьезную социальную проблему по мере распада системы расширенных семей и увеличения средней продолжительности жизни. Кроме того, это проблема, решение которой может оказать существенное воздействие на мобилизацию сбережений.

Для того чтобы пенсионная система способствовала увеличению национальных сбережений, она должна быть накопительной, а не распределительной, и переход к накопительной системе не должен

финансироваться за счет заемных средств. (Накопительная система — это система, предусматривающая отчисление сегодняшними работниками взносов в собственные пенсионные фонды; при распределительной системе из этих взносов выплачиваются пенсии сегодняшним пенсионерам.) Результатом будет повышение национальной нормы сбережений, поскольку нынешнее поколение работников обязано откладывать средства для увеличения активов, из которых им в будущем будет выплачиваться пенсия, и одновременно платить налоги для финансирования пенсий тех, кто вышел на пенсию до введения этого механизма. По-видимому, наиболее эффективным способом увеличения нормы сбережений является использование пенсионного плана с фиксированным взносом, в рамках которого участники аккумулируют права на внесенные ими активы, поскольку люди рассматривают свои капитализированные взносы как часть личного благосостояния. Такой механизм может быть создан и управляться самим государством, или же эти функции могут быть переданы частным пенсионным фондам, деятельность которых регулируется государством, при условии обязательного внесения взносов. Любая программа такого рода должна дополняться механизмом пенсионного обеспечения, финансируемым за счет сбора налогов, который оказывал бы прогрессивный перераспределительный эффект и гарантировал тем самым минимальный уровень пенсии. Важность пенсионной системы, предусматривающей фондируемый пенсионный план с фиксированным взносом и механизм пенсионного обеспечения, финансируемый за счет сбора налогов, для гарантирования минимального уровня пенсий, для разных стран будет, по-видимому, различной и будет определяться отчасти платежеспособностью существующей в стране системы, а отчасти — значением, которое общество придает социальной сплоченности.

Нельзя не признать, что изложенная выше цель грандиозна, особенно для стран с низким уровнем дохода, разоренных войной или гражданскими конфликтами. Это не означает, что все страны должны взять на вооружение одинаковый набор инструментов политики: различные обстоятельства неизбежно потребуют проведения различной политики. Авторы попытались выявить ряд положений, справедливых для широкого круга стран, и обратить внимание на то, что странам, которые не сумеют решить перечисленные вопросы, по-видимому, не удастся достичь очень больших результатов ни в развитии экономики, ни в развитии человеческого потенциала вне зависимости от существующих международных условий. Для того, чтобы мир достиг к 2015 году международных целей в области развития, всем развивающимся странам надлежит в качестве необходимого первого шага привести всю свою деятельность в соответствие с основополагающими факторами, как рекомендовано в настоящем докладе. Однако одной политической воли для этого недостаточно. Многие развивающиеся страны не располагают учреждениями, способными осуществить большую часть перечисленных выше рекомендаций. Этим странам необходимо будет сосредоточить основные усилия на национальном уровне на развитии своего потенциала: формировании компетентной и не подверженной коррупции государственной службы, становлении мощного гражданского общества и активной и независимой прессы и содействии развитию сильного местного частного сектора. Техническая помощь в ее нынешнем виде не предусматривает оказания того содействия, которого от нее ждут. Международному сообществу необходимо серьезно подумать над тем, как наилучшим образом оказывать развивающимся

странам помощь в создании крепких, устойчивых, стратегических и новаторских институтов, способных гибко реагировать на быстрые изменения внутренних и внешних условий, которые потребуются для достижения международных целей в области развития.

## 2. Торговля

Торговля является двигателем роста. Для достижения высоких темпов роста любого рода — будь то справедливого или несправедливого, экологически безопасного или экологически вредного — важны как конкуренция, необходимая для успешного производства продукции для экспортных рынков, так и доступ к импортной продукции, требующейся для построения современной экономики. Обеспечение справедливого и экологически устойчивого характера роста — это задача других видов политики; как правило, нет особых оснований считать, будто торговля в силу своего характера усиливает положительные или отрицательные тенденции в какой-либо из этих областей. Однако поскольку нищету в бедной стране невозможно преодолеть в отсутствие быстрого поступательного роста, желание осуществить либерализацию торговли и возможности для такой либерализации имеют решающее значение для долгосрочной борьбы с нищетой. Важно отметить, что по крайней мере с 60-х годов все страны, которым удалось покончить с нищетой, сделали центральным элементом своей экономической стратегии существенное повышение открытости для торговли.

За прошедшее десятилетие произошла заметная либерализация торговли развивающихся стран — аналогично тому, как это раньше сделали промышленно развитые страны, — по крайней мере в том, что касается торговли в рамках этой группы стран. К сожалению, либеральный торговый режим, сложившийся в отношениях между промышленно развитыми странами (за исключением торговли сельскохозяйственной продукцией), не предусматривает столь же свободного доступа на рынки товаров, представляющих интерес для развивающихся стран. Отчасти это, несомненно, объясняется простым протекционизмом — считается, что это может представлять угрозу для занятости. Однако отчасти это также обусловлено предпринимавшимися ранее попытками развивающихся стран остаться в стороне от процесса переговоров по установлению торговых режимов в расчете получить льготы, не идя при этом ни на какие уступки. В конце концов такое положение изменилось в ходе последнего тура многосторонних торговых переговоров — Уругвайского раунда, — когда развивающиеся страны принимали активное участие в обсуждении. Это участие позволило им добиться некоторых существенных результатов, таких, как замена количественных ограничений таможенными пошлинами в торговле сельскохозяйственной продукцией и постепенное прекращение действия Соглашения по текстилю, хотя полная реализация этих результатов должна занять много времени. Одной из важных задач на предстоящие годы будет обеспечение выполнения в полном объеме промышленно развитыми странами закрепленных в соглашениях, принятых в ходе Уругвайского раунда, обязательств осуществить либерализацию торговли в областях, имеющих большое значение для развивающихся стран.

Однако даже после выполнения взятых в ходе Уругвайского раунда обязательств в полном объеме все равно сохраняются значительные барьеры на пути экспорта из развивающихся стран. В ходе предпринятой недавно (после Уругвайского раунда) попытки дать количественную оценку результатам устранения всех таких торговых ограничений было подсчитано, что выгоды, которые потенциально могли бы получить развивающиеся страны в виде повышения уровня благосостояния, составляют около 130 млрд. долл. США в год (в текущих ценах, причем речь идет лишь о выгодах от видимых статей торговли)<sup>4</sup>. В другом исследовании был сделан вывод, что даже 50-процентное снижение таможенных пошлин может позволить развивающимся странам получить дополнительно порядка 90–155 млрд. долл. США в год<sup>5</sup>. Чрезвычайно важно дать развивающимся странам возможность получить эти дополнительные доходы. Хотя отдельные члены Группы высказали мнения, что сперва развитым странам необходимо восстановить доверие ко Всемирной торговой организации (ВТО), обеспечив выполнение как духа, так и буквы заключенных ранее соглашений, Группа в целом сочла, что наилучшим путем представляется начало нового раунда многосторонних торговых переговоров на Конференции министров ВТО, которую планируется провести в ноябре 2001 года в Катаре. Это должен быть настоящий Раунд развития, и именно это название неоднократно предлагалось. Промышленно развитым странам, которые обязательно должны играть ведущую роль, чтобы этот новый раунд оказался успешным, необходимо будет смириться с тем, что главное внимание в ходе переговоров будет уделяться вопросам, вызывающим озабоченность у развивающихся стран. Вступая в переговоры, они должны быть готовы пойти на значительные уступки по этим вопросам; многим развивающимся странам может быть трудно начать переговоры в отсутствие гарантий такой готовности. Задача Конференции министров в Катаре должна заключаться в том, чтобы сделать торговлю между промышленно развитыми и развивающимися странами такой же свободной, как и торговля между промышленно развитыми странами в настоящее время.

В ходе Раунда развития необходимо будет рассмотреть следующие вопросы:

- *Завершение выполнения решений Уругвайского раунда.* Это означает обеспечение полного соблюдения как духа, так и буквы обязательств, взятых промышленно развитыми странами в ходе этих переговоров. Необходимо также пересмотреть положения, которые, по мнению

---

<sup>4</sup> K. Anderson, J. Francis, T. Hertel, B. Hoekman and W. Martin, 'Potential Gains from Trade Reform in the New Millennium', in B. Hoekman and W. Martin, eds., *Developing Countries and the WTO: A Pro-Active Agenda* (Oxford: Blackwell, 2001), table 4. Согласно оценкам, развивающиеся страны должны получить порядка 45 процентов всех выгод от полной либерализации, хотя на эти страны приходится лишь 35 процентов мирового товарооборота. Столь непропорциональный результат объясняется двумя причинами: тем, что сейчас в отношении продукции указанных стран установлены более высокие протекционистские барьеры, а также тем, что промышленно развитые страны на деле допускают дискриминацию против них при предоставлении доступа на рынки. В исследовании также содержится вывод, что больше всего с точки зрения пропорционального повышения уровня жизни как в богатых, так и в бедных странах выиграют бедные домашние хозяйства.

<sup>5</sup> Joseph Francois, 'The Economic Impact of New Multilateral Trade Negotiations: Final Report', Report for DG-II of the European Commission, May 2000.

развивающихся стран, либо трудновыполнимы, либо неожиданно обременительны.

- *Укрепление правил системы ВТО.* Этот вопрос имеет чрезвычайно важное значение для развивающихся стран, поскольку именно наименее мощные страны сильнее всех нуждаются в четких правилах. Например, антидемпинговые нормы сейчас все активнее применяются не по назначению, и международной системе следует принять меры по упорядочению их применения.
- *Либерализация торговли сельскохозяйственной продукцией.* Все анализы показывают, что прогресс в этой области отвечал бы интересам развивающихся стран. Разумеется, для некоторых товаров, таких, как сахар, последствия полной либерализации будут гораздо более ощутимыми, чем для других товаров. Реальная себестоимость сахара в развивающихся странах составляет всего треть от издержек производства в некоторых странах — членах Европейского союза (ЕС), однако увеличению экспорта развивающихся стран препятствует установленная ЕС таможенная пошлина в размере 213 процентов. В 1999 году объем сельскохозяйственных субсидий в странах — членах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) составил 361 млрд. долл. США, что превышает совокупный ВВП стран Африки к югу от Сахары. Задача должна заключаться в обеспечении полной либерализации торговли сельскохозяйственной продукцией при максимум двух оговорках. Во-первых, в промышленно развитых странах любая деятельность по поддержанию реального дохода в сельском секторе должна выражаться в субсидировании охраны окружающей среды, а не в поддержании сельскохозяйственного производства. Во-вторых, в развивающихся странах сохраняющиеся проблемы с обеспечением продовольственной безопасности могут сделать обоснованным введение «плавающих» компенсационных таможенных пошлин на импортируемую продукцию в тех случаях, когда мировые цены находятся на низком уровне, поскольку эти страны не могут позволить себе выплачивать значительные субсидии фермерам.
- *Снижение максимальных ставок таможенных пошлин и недопущение эскалации тарифов.* Даже после постепенного прекращения действия Соглашения по текстилю в соответствии с достигнутой в ходе Уругвайского раунда договоренностью средняя ставка таможенных пошлин на ткани и готовую одежду в странах — членах ОЭСР будет составлять 8 процентов при том, что на другие готовые изделия эта ставка составляет 3 процента. Для многих других видов экспортной продукции развивающихся стран доступ на рынки ограничивается особенно высокими таможенными пошлинами или эскалацией тарифов по мере повышения степени переработки. Это не позволяет развивающимся странам производить продукцию с более высокой степенью переработки и продвигаться по пути развития.
- *Реорганизация торговых аспектов прав интеллектуальной собственности.* Эта тема впервые была затронута в контексте режима многосторонней торговли в рамках Уругвайского раунда. Однако многие развивающиеся страны считают нецелесообразным принимать

современные законы об охране интеллектуальной собственности и обеспечивать их соблюдение по модели, предписанной в соглашении ВТО. Кроме того, некоторые результаты, такие, как высокая стоимость лекарств от ВИЧ/СПИДа и другой запатентованной фармацевтической продукции в бедных странах, вызывают серьезную озабоченность. Необходимо пересмотреть весь комплекс указанных вопросов, с тем чтобы, среди прочего, изыскать пути увеличения предложения недорогостоящих лекарств и не допустить при этом неоправданного подрыва стимула к созданию и производству новой продукции.

- *Признание законности ограниченной по масштабам и срокам протекционистской защиты определенных отраслей странами, находящимися на ранней стадии индустриализации.* Какой бы неправильной ни была прежняя модель сплошного протекционизма, преследовавшая цель защитить формирующееся импортозамещающее производство, было бы ошибочно броситься в другую крайность и отказать развивающимся странам в возможности активно способствовать развитию того или иного промышленного сектора. Одно из условий, на которых международное сообщество могло бы одобрять введение такой протекционистской защиты, могло бы заключаться в оказании правительствам развивающихся стран помощи в противодействии чрезмерным требованиям их национального лобби (а также многонациональных компаний, рассматривающих возможность инвестирования в местную промышленность).
- *Новый анализ вопроса либерализации миграции.* Возможно, пришла пора попытаться достичь хоть каких-то международных договоренностей по вопросу о «перемещениях физических лиц», т.е. разработать нормы, регулирующие краткосрочное трудоустройство за рубежом, которое может стать для развивающихся стран источником еще более значительных инвалютных поступлений, чем в прошлом.

Этот перечень не означает, что круг вопросов, которые будут рассматриваться в ходе нового тура торговых переговоров, должен ограничиваться перечисленными темами. Некоторые члены Группы полагают, что, возможно, еще большей отдачи для всех стран можно было бы добиться, рассмотрев в ходе нового раунда вопросы услуг. Скорее, цель этого перечня заключается в указании тем, которые обязательно должны быть рассмотрены, чтобы обеспечить всестороннюю интеграцию развивающихся стран в мировую торговую систему на равноправной основе.

Один из вопросов, тормозящих достижение договоренности в вопросе о начале нового тура, заключается в применении торговых санкций для обеспечения соблюдения трудовых или экологических стандартов. Как показано в разделе 5, наилучшим путем обсуждения этих вопросов является развитие международных учреждений, специализирующихся на обсуждении вопросов рабочей силы и окружающей среды.

В последние годы меры по либерализации торговли нередко принимаются не на глобальном, а на региональном уровне. Заключение региональных соглашений можно считать конструктивным путем повышения либерализации торговли, и нередко эти соглашения имеют особое значение для малых стран, однако важно, чтобы они способствовали, а не препятствовали формированию

глобальной системы свободной торговли. Такие соглашения должны в полной мере соответствовать требованиям ВТО, и их заключение не должно использоваться в качестве предлога для затягивания многосторонней либерализации.

Процесс проведения туров торговых переговоров занимает долгое время. Однако проблемы наименее развитых стран не могут ждать так долго. Уже выдвинут ряд инициатив по укреплению их позиции на переговорах. ВТО, Всемирный банк, Международный валютный фонд (МВФ), Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД), Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) и действующий под эгидой ЮНКТАД и ВТО Центр по международной торговле совместно выдвинули «Комплексную платформу» для укрепления позиций наименее развитых стран на торговых переговорах и оказания им помощи в диверсификации их экспорта. Очевидно, что способность стран воспользоваться расширением доступа на рынки зависит от целого ряда факторов, определяющих предложение, многие из которых были рассмотрены в ходе обсуждения внутренней политики в предыдущем разделе. В случае многих наименее развитых стран эти проблемы настолько остры, что было бы правильно, если бы международное сообщество оказало им какую-то непосредственную помощь в укреплении потенциала. Именно поэтому был создан Целевой фонд для оказания содействия Комплексной платформе. Он заслуживает самого щедрого финансирования.

ВТО также пытается оказывать моральное давление на промышленно развитые страны, с тем чтобы побудить их расширить доступ продукции наименее развитых стран на свои рынки. Новая Зеландия и Норвегия уже полностью открыли свои рынки. Соединенные Штаты разработали специальные программы для стран Африки и Карибского бассейна, которые были утверждены конгрессом и в настоящее время осуществляются, хотя, к сожалению, и с некоторыми ограничениями, что неизбежно подрывает их ценность. Европейская комиссия предложила Европейскому союзу постепенно отменить в течение 2002–2004 годов все количественные и тарифные ограничения на импорт из наименее развитых стран всех товаров, кроме оружия. Это предложение было одобрено Советом министров в феврале 2001 года, хотя, к сожалению, и при условии отсроченного предоставления беспрепятственного доступа на рынки бананов, риса и сахара. Важно гарантировать неукоснительное и оперативное выполнение этого обязательства и добиться принятия всеми остальными промышленно развитыми странами по меньшей мере столь же позитивных мер. Весьма плодотворной немедленной мерой в этом отношении было бы незамедлительное предоставление всех согласованных в ходе Уругвайского раунда льгот в отношении наименее развитых стран, при условии, разумеется, что предоставление таких льгот не подменяло бы собой общую либерализацию.

Экспортные поступления многих беднейших стран по-прежнему исключительно сильно зависят от торговли сырьевыми товарами. Так, у более чем 50 развивающихся стран, в том числе около двух третей бедных стран с крупной задолженностью, более половины экспортных поступлений приходится на продажу ими трех или менее видов сырьевых товаров. В результате они сталкиваются с двумя проблемами. Одна из них заключается в том, что в долгосрочной перспективе цены на эти товары в реальном

выражении испытывают тенденцию к понижению, в результате чего производителям в этих странах становится все труднее зарабатывать на достойную жизнь, а самим странам — приобретать импортную продукцию, необходимую им для роста. Другая проблема заключается в том, что как производители, так и их страны оказываются подвержены сильному циклическому давлению, поскольку нередко цены на сырье резко меняются в зависимости от состояния глобального спроса.

Трудно предположить, как можно решить первую проблему путем непосредственного вмешательства для поддержания уровня цен. В рамках международных товарных соглашений иногда удавалось удержать цены на неизменном уровне в течение ряда лет. Однако такой успех неизменно привлекал новых производителей, что приводило к снижению спроса до тех пор, пока такое соглашение окончательно не разваливалось, после чего происходила даже более резкая и болезненная, чем можно было бы ожидать в условиях свободного рынка, корректировка цен. В основе этой проблемы лежит тот факт, что в существующих условиях любое повышение цен на сырье подталкивает к выходу на рынок новых производителей, которые надеются хоть немного заработать на жизнь, поставляя на мировой рынок товары по ценам, едва позволяющим им не умереть с голоду. Эта проблема будет решена лишь после того, как развитие достигнет достаточно высокого уровня, что сделает ненужными подобные продиктованные отчаянием действия.

Не менее богатую историю имеют и попытки уменьшить циклические колебания цен на сырьевые товары или по крайней мере ограничить их воздействие. Хотя некоторые умеренные инициативы, такие, как Фонд компенсационного финансирования МВФ, и имели маргинальную полезность, ни одно из радикальных предложений, выдвигавшихся начиная с Кейнса, ни разу не получило всеобщей поддержки. Даже товарные соглашения, не преследовавшие цели постоянного удержания цен выше уровня, обеспечивающего баланс спроса и предложения, в конце концов прекратили существование. С сожалением приходится отметить, что в 80-е годы масштабы Фонда компенсационного финансирования были урезаны. Его следует восстановить и качественно усовершенствовать.

Один интересный новый подход к достижению ограниченного прогресса в решении этой проблемы заключается в создании механизма управления сырьевыми рисками в развивающихся странах<sup>6</sup>. Эта новая инициатива отличается от всех предыдущих двумя ключевыми моментами. Во-первых, она направлена на стабилизацию нерыночных цен, а скорее, цены, получаемой конкретным производителем. Во-вторых, хотя эта инициатива и предусматривает создание нового посредника в рамках какой-либо из международных организаций для управления указанным механизмом, этот посредник будет перестраховывать свои контракты у страховщиков из частного сектора, так что предлагаемые им условия по сути будут соответствовать предлагаемым частным сектором. Задача посредника будет заключаться в широком предложении на этих условиях услуг по страхованию бедным фермерам и другим производителям в развивающихся странах, которые в настоящее время не имеют доступа к частному страхованию.

---

<sup>6</sup> См. [www.comrisk.net/itf/index.htm](http://www.comrisk.net/itf/index.htm).

Предлагаемый посредник мог бы страховать производителей от изменения цен на по меньшей мере 12 основных видов сырьевых товаров, экспортируемых развивающимися странами. Для покрытия части расходов бедных производителей на выплату страховых взносов могли бы использоваться ресурсы, предоставляемые по линии помощи, при условии установления четких и недвусмысленных критериев определения круга получателей; производители, получающие доход сверх установленного предельного уровня, должны сами покрывать свои расходы. Поскольку этот посредник будет устанавливать страховые взносы, исходя из ставок, предлагаемых на коммерческих рынках, на которых он производит перестрахование основной части своего риска, он практически ничем не будет рисковать.

Насколько полезным будет подобный механизм? Важно полностью отдавать себе отчет в том, что его цель заключается не в *стабилизации* цен, по которым производители продают свою продукцию, а, скорее, в заблаговременном гарантировании им минимальной цены, по которой будут проданы их товары. Это будет иметь особое значение для фермеров, имеющих возможность выбирать, какую из однолетних культур выращивать. Если бы до начала посевных работ они знали минимальные цены, по которым они смогут реализовать каждую из альтернативных культур, они могли бы принять более осознанное решение по вопросу о том, какую культуру выращивать. Этот механизм обеспечит лишь частичную стабилизацию доходов производителей других культур (например, выращивающих кофе или садовые культуры), позволив им получать страховые выплаты в периоды неблагоприятной конъюнктуры и ничего не получать в периоды благоприятной конъюнктуры. Вместе с колебанием цен мирового рынка будет колебаться и гарантированная минимальная цена, которую можно застраховать при данном страховом взносе. Хотя потенциальная польза от применения такого механизма довольно скромна, представляется целесообразным оперативно приступить к реализации этой идеи хотя бы на экспериментальной основе.

В отличие от множества выдвинутых в прошлом инициатив по либерализации торговли и, совсем недавно, по либерализации движения капитала, аналогичные инициативы по либерализации перемещений физических лиц между странами никогда не выдвигались. С учетом демографических тенденций в промышленно развитых странах (в частности, старения их населения) и потенциальных выгод миграции как источника переводов заработной платы в развивающиеся страны пришло время включить этот вопрос в повестку дня международного сообщества.

Расширение торговых возможностей, о котором говорилось в этом разделе, даст гораздо большему числу развивающихся стран возможность добиться возникновения благотворных взаимоусиливающих взаимосвязей между расширением экспорта и обусловленным этим экономическим ростом. Это расширение рыночных возможностей должно будет дополняться решительной поддержкой деятельности по развитию потенциала и усилиями по ограничению опустошительных последствий, наносимых низким уровнем цен на сырье. Лишь в этом случае удастся реализовать открываемые торговлей возможности по оказанию беднейшим странам помощи в достижении международных целей в области развития.

### 3. Потоки частного капитала

Основная часть сбережений, могущих быть инвестированными той или иной страной, во всех случаях поступает из внутренних источников, независимо от размеров территории этой страны и степени ее богатства. Вместе с тем ценным дополнением внутренних ресурсов стран может служить иностранный капитал. В наши дни значительные суммы капитала пересекают национальные границы в форме прямых иностранных инвестиций (ПИИ), а еще одним обширным источником средств, которые могут задействовать страны, является международный рынок капитала. Для стран со средним уровнем дохода потенциал этих ресурсов значительно превышает все мыслимые возможности, связанные с использованием ресурсов государственного сектора. На привлечение ПИИ могут рассчитывать даже бедные страны, хотя в среднем они привлекают их в меньшем объеме (относительно ВВП), чем страны со средним уровнем дохода. Масштабы проблемы отсутствия достаточного притока ПИИ в небольшие и более бедные страны часто преувеличиваются. Во многих странах, классифицируемых либо как небольшие, либо как бедные, или же как одновременно небольшие и бедные, показатели отношения объема притока ПИИ к объему ВВП высоки<sup>7</sup>.

#### Прямые иностранные инвестиции

Значительное расширение притока ПИИ в развивающиеся страны в последнее десятилетие частично обусловлено обеспеченными многими из этих стран улучшениями условий для инвестиционной деятельности. В растущем числе стран на смену проявлявшейся на протяжении долгого времени подозрительности по отношению к иностранным инвесторам приходит гостеприимное отношение к ним, поскольку страны все более широко осознают сопряженные с ПИИ возможности получения доступа на рынки, а также доступа к современным технологиям и к капиталу. Еще одним привлекательным моментом является то, что потоки ПИИ в меньшей степени подвержены внезапным изменениям направления, чем потоки краткосрочных портфельных инвестиций, как это недавно продемонстрировали кризисы в Азии.

Притоку ПИИ могут способствовать несколько факторов: возможность освоения природных ресурсов, привлекательность той или иной страны как плацдарма для расширения экспорта или желание наладить местное производство в качестве наиболее прибыльного пути к обеспечению поставок на внутренний рынок той или иной страны конкретной продукции,

---

<sup>7</sup> Результаты одного из исследований, в рамках которого были охвачены 132 страны, показали, что коэффициент ранговой корреляции между объемом притока ПИИ (выраженным как процентная доля ВВП в среднем за период 1997–1999 годов) и показателем объема ВВП на душу населения в 1999 году составлял 0,42, а между объемом притока ПИИ и общим объемом ВВП в 1999 году — лишь 0,08. Китай, который считается многими одной из крупнейших стран-получателей ПИИ, по показателю отношения объема ПИИ к объему ВВП занял среди этих стран 38-е место. Бразилия заняла 47-е место, отстав от четырех стран Африки, расположенных к югу от Сахары. Вместе с тем остается фактом, что большинство африканских стран привлекают ПИИ в относительно небольшом объеме и основная часть размещаемых в них ПИИ приходится на долю сектора добычи полезных ископаемых.

реализуемой той или иной многонациональной компанией по всему миру. Однако в каждом случае одним из основных факторов, влияющих на принятие решений о размещении инвестиций, также является инвестиционный климат. Инвесторы хотят политической стабильности. Им нужны гарантии сохранения господства права, с тем чтобы регламентирующие их деятельность правила и процедуры были стабильными и предсказуемыми, а также отсутствие коррупции. Им требуется квалифицированная рабочая сила и эффективная инфраструктура. Им также нужны гарантии того, что их инвестиции не явятся объектом произвольной экспроприации, и они придают важное значение наличию международных механизмов для урегулирования споров с правительствами принимающих стран, подобных механизмам Международного центра по урегулированию инвестиционных споров и Всемирного банка.

Размещение ПИИ также более вероятно в тех случаях, когда правительства принимающих стран готовы принять обязательства в отношении предоставления национального режима, т.е. предоставить иностранным инвесторам и их инвестициям не менее благоприятный режим, чем тот, которым пользуются национальные инвесторы. В число других важных условий входят транспарентность государственной политики; возможности беспрепятственного перевода капитала, прибылей и дивидендов; готовность временно предоставить основному персоналу статус резидентов; а также отсутствие обязательных требований в отношении показателей деятельности. Естественно, что в чрезвычайных обстоятельствах странам может потребоваться делать исключения для защиты своей национальной безопасности, для гарантирования целостности и стабильности финансовой системы и для реагирования на кризисное состояние платежного баланса. Кроме того, под национальным режимом не подразумевается особый режим: иностранные инвесторы не должны исключаться из сферы действия внутренних законов, регулирующих поведение юридических и физических лиц, равно как и не должны ограничиваться применительно к иностранным инвесторам и их предприятиям полномочия национальных судов, трибуналов и регулирующих органов.

Развивающимся странам будет необходимо продолжать повышать свою привлекательность для ПИИ. Это включает совершенствование стандартов бухгалтерского учета и ревизорской деятельности, повышение транспарентности, совершенствование методов управления предприятиями, повышение эффективности работы и обеспечение беспристрастности административных органов, а также развитие физической инфраструктуры этих стран. Подобные меры, от которых выигрывают не только иностранные инвесторы, но и национальный частный сектор, являются правильными шагами в рамках конкурентной борьбы за привлечение ПИИ. Неправильными шагами является предоставление налоговых льгот или ослабление внутренних социальных или экологических норм в безоглядном стремлении сделать все для привлечения инвесторов. Одна из функций, которую могла бы выполнять международная налоговая организация, заключается в упорядочении конкурирующих налоговых льгот, которые в конечном итоге приносят выгоду в основном иностранным инвесторам, а не принимающим странам. Правила в этой области будут необходимо применять в отношении как промышленно развитых, так и развивающихся стран, поскольку многие промышленно

развитые страны в настоящее время также используют налоговые льготы, ведя борьбу за привлечение ПИИ.

Хотя основными обязанностями иностранных инвесторов, как и национальных корпораций, является соблюдение законов и поддержание своей экономической эффективности, существует также широкораспространенное мнение о том, что они обязаны соблюдать все нормы корпоративного поведения в странах, где они осуществляют инвестиционную деятельность. Эти обязанности изложены в Глобальном компакте, с инициативой о заключении которого выступил Генеральный секретарь и к которому компаниям предлагается присоединиться. Девять принципов компакта включают два, касающиеся прав человека и предусматривающие поддержку и уважение деловыми кругами деятельности по защите провозглашенных международным сообществом прав человека и недопущение ими своего участия в нарушениях прав человека. Четыре из этих принципов касаются стандартов в области труда и занятости и предусматривают поддержку права на свободу ассоциации и права на заключение коллективных договоров, а также ликвидацию принудительного труда, детского труда и дискриминации. Три принципа касаются вопросов окружающей среды и предусматривают использование деловыми кругами превентивного подхода к экологическим проблемам, осуществление ими инициативных действий по обеспечению более ответственного отношения к окружающей среде, а также поощрение разработки и распространения экологически безопасных технологий.

Определенную роль в привлечении ПИИ в развивающиеся страны на протяжении некоторого времени играют многосторонние банки развития (МБР; в их число входят Всемирный банк и региональные банки развития), которые обеспечивают совместное финансирование, предоставляют инвестиционные гарантии и являются спонсорами Международного центра по урегулированию инвестиционных споров. Они вносят ценный вклад, и имеются все основания для того, чтобы создать МБР условия для усиления их каталитической роли<sup>8</sup>. Для многих потенциально жизнеспособных проектов инвестиций в инфраструктуру не удается обеспечить финансирование по линии частного сектора ввиду того, что отдача от них зависит от политических и регулятивных факторов риска, который во многих случаях по-прежнему оценивается как высокий в странах с формирующейся рыночной экономикой, у которых не было достаточно времени для того, чтобы заработать себе прочную репутацию. МБР могут предоставлять инвесторам частичные гарантии от рисков, которые обезопасят их в случае пересмотра правительствами принимающих стран соглашений о ценообразовании или показателях деятельности, а также от убытков в случае экспроприации или перехода местной валюты в разряд неконвертируемых.

## **Портфельные инвестиции**

---

<sup>8</sup> См. опубликованный в 2001 году доклад Комиссии по многосторонним банкам развития, сопредседателями которой являются Анхель Гурриа и Пол Волкер "The Role of the multilateral development banks in emerging market economies: new policies for a changing global environment" («Роль многосторонних банков развития в странах с формирующейся рыночной экономикой: новые стратегии в условиях изменения глобальной обстановки»).

Помимо ПИИ, развивающиеся страны сегодня могут рассчитывать на возможность воспользоваться притоком портфельных инвестиций с мировых рынков капитала. В отсутствие притока таких инвестиций правительства и местный частный сектор не были бы способны снизить сопряженные с мобилизацией капитала издержки за счет задействования частных иностранных сбережений. Именно по этой причине все большее число развивающихся стран либерализовывают в последние годы режим операций по счету движения капитала. Вместе с тем результаты таких мер оказались неоднозначными. Хотя в хорошие годы вливания капитала были довольно существенны, слишком во многих случаях годы бума вскоре сменялись спадом, сопровождавшимися либо валютными или банковскими кризисами, либо и теми и другими одновременно. Страны с крупной внешней задолженностью, особенно с краткосрочной задолженностью и задолженностью частного сектора по кредитам в иностранной валюте, оказались уязвимыми для кризисов, возникающих в тех случаях, когда паника среди инвесторов приводила к массовому изъятию инвестиций. Такое поведение частных финансовых учреждений, приводящее к чередованию подъемов и спадов, едва ли можно назвать похвальным.

Признание того, что страны-заемщики подвержены финансовым кризисам, побудило международное сообщество начать обсуждения по вопросам структурной перестройки международной финансовой системы в целях снижения степени уязвимости этих стран. Одним из результатов этих обсуждений стали меры по укреплению финансовых систем в странах с формирующейся рыночной экономикой. Еще одним результатом стала разработка стандартов и кодексов, призванных кодифицировать оптимальную практику и повысить степень транспарентности в ряде соответствующих областей, таких, как предоставление данных, регулирование финансовой деятельности и надзор за функционированием банковской системы, стандарты учета, корпоративное управление и т.п. Это является одной из заслуживающих одобрения инициатив, которая должна помочь странам с формирующейся рыночной экономикой приблизить показатели функционирования их систем к оптимальному уровню. Вместе с тем высказывается обеспокоенность по поводу того, что развивающиеся страны недостаточно широко участвуют в разработке этих стандартов. Важное значение в этой связи имеет тот факт, что в докладах МВФ о стандартах и кодексах признается, что быстрое внедрение этих кодексов может быть трудным и дорогостоящим делом, и не содержится необоснованных требований относительно ускорения их внедрения. Кроме того, для оказания странам содействия в создании потенциала для внедрения этих кодексов требуется широкомасштабная и действенная техническая помощь.

Накопленный в ходе финансовых кризисов опыт также привел к пересмотру соответствующей макроэкономической политики. В настоящее время широко признаются риски, сопряженные с отсутствием надежных механизмов для поддержания валютных курсов. Хотя долгосрочная тенденция должна по-прежнему заключаться в прогрессивной либерализации движения капитала, важно, чтобы либерализация была поэтапной и, кроме того, проводилась только при наличии надлежащих условий. Либерализация может благополучно продолжаться лишь постепенно, сообразно темпам наращивания потенциала внутренней финансовой системы и в тех случаях, когда

отсутствуют сколько-нибудь серьезные макроэкономические диспропорции, финансовые учреждения платежеспособны и имеется эффективная система надзора за финансовой деятельностью. В отдельных случаях в периоды всплеска притока капитала временное введение налогов на приток капитала может оказываться частью комплекса стратегических мер, сопряженных с наименьшими издержками. Вместе с тем некоторые другие формы регулирования притока капитала, такие, как стимулирование краткосрочного заимствования в ущерб долгосрочным кредитам, вне всяких сомнений, контрпродуктивны. Имеются отдельные свидетельства того, что меры регулирования, призванные предупредить отток капитала, во многих случаях приводят к обратному эффекту, ограничивая чистый приток, поскольку инвесторы с большей готовностью размещают средства в тех странах, где, по их мнению, они будут способны изъять их тогда, когда они этого пожелают, и тем способом, который они выберут сами.

Можно надеяться, что эти и другие реформы сделают финансовые кризисы менее частыми и менее острыми, однако было бы нереалистично полагать, что они могут полностью ликвидировать кризисы. Поэтому в рамках обсуждений вопросов структурной перестройки международной финансовой системы также рассматривались пути совершенствования нынешних механизмов преодоления кризисов. МВФ, со своей стороны, рационализировал свою систему фондов чрезвычайного финансирования, ликвидировав ряд каналов кредитования, которые практически не использовались, и создав два новых фонда. Одним из них является Дополнительный резервный фонд, который служит для оперативного предоставления крупных кредитов по высоким процентным ставкам на относительно короткие сроки. Другим является Резервный фонд оборотных кредитов, средствами которого может пользоваться заранее определенный круг стран для получения чрезвычайных кредитов в случае распространения на них кризисов, начавшихся в других странах. Хотя цель этого фонда, заключающаяся в предоставлении крупных кредитов в первую очередь тем странам, которым угрожает «эффект домино», вполне актуальна, остается фактом, что в настоящее время ни одна страна еще не обращалась с просьбой о предоставлении кредитов по линии этого фонда.

Наиболее важный нерешенный вопрос в рамках обсуждения вопросов структурной перестройки международной финансовой системы касается путей задействования частного сектора для преодоления экономических трудностей, т.е. путей обеспечения участия частных кредиторов в урегулировании кризисов путем продления сроков погашения кредитов. Все согласны с тем, что могут иметься обстоятельства, при которых это было бы необходимым, поскольку суммы иностранных кредитов, которые могут быть изъяты, весьма значительны, а частные кредиторы, в случае подрыва их доверия, стремятся к переключению на другие рынки. От знания частным сектором того, что в случае возникновения кризиса он не получит помощи для выхода из экономических трудностей, а будет задействован для его преодоления, также зависит ограничение сопряженных с кризисами моральных издержек. Отдельные полезные элементы решения этой проблемы уже могут быть обрисованы. Необходимо, чтобы при выпуске облигаций делались оговорки относительно коллективных действий, позволяющие квалифицированному большинству держателей облигаций вносить изменения в положения, касающиеся платежей. Применительно к большинству облигаций,

выпускаемых в Лондоне, такие оговорки уже делаются, однако облигации, выпускаемые по законам Нью-Йорка, этого не предусматривают. Другим ведущим промышленно развитым странам следует по примеру Канады и Соединенного Королевства начать предусматривать такие оговорки при выпуске облигаций, с тем чтобы облегчить переход к такой практике странам с формирующейся рыночной экономикой.

Несмотря на всю важность снижения частотности кризисов и уменьшения связанных с ними издержек, устранение кризисов за счет «убийства» порождающих их потоков капитала явилось бы пирровой победой. Эти потоки способны приносить пользу как развивающимся, так и развитым странам. Получение кредитов развивающимися странами позволяет им ускорять процесс своего развития, а предоставление кредитов развитыми странами позволяет их гражданам помещать часть своих сбережений в приносящие высокий доход активы и диверсифицировать свои портфели инвестиций. Поэтому и те и другие заинтересованы в предоставлении инвесторам из развитых стран доступа на рынки стран с формирующейся рыночной экономикой, рассматриваемые этим инвесторами как перспективные.

Все же, несмотря на характерные для последних лет либерализацию и глобализацию, промышленно развитые страны все еще сохраняют отдельные довольно существенные ограничения на такие инвестиции. Например, многие страховые компании в Соединенных Штатах не могут вкладывать средства в долговые обязательства стран с формирующейся рыночной экономикой, поскольку регулирующие инвестиционную деятельность законы во многих штатах запрещают это. Точно так же пенсионным фондам во многих странах континентальной Европы фактически запрещено покупать акции предприятий и стран с формирующейся рыночной экономикой. Проект директивы о пенсиях, представленный Европейской комиссией Европейскому парламенту, призван изменить это положение, однако голосование по нему еще не проводилось. Важно, чтобы промышленно развитые страны сняли такие искусственные ограничения на инвестиционную деятельность в странах с формирующейся рыночной экономикой, особенно в тех случаях, когда можно ожидать, что инвесторы из развитых стран, руководствуясь своими собственными интересами будут производить долгосрочные капиталовложения. Кроме того, существует опасность, что обсуждаемые в настоящее время Базельским комитетом по надзору за банковской деятельностью новые предложения относительно определения устанавливаемого для банков минимального уровня капитального покрытия сделают даже банковские кредиты чрезмерно дорогостоящими для всех развивающихся стран, за исключением наиболее кредитоспособных<sup>9</sup>.

Нельзя ожидать, что частный капитал будет непосредственно финансировать деятельность по борьбе с нищетой или развитию человеческого потенциала. Несмотря на это, он может выступать в качестве важного фактора в деле содействия росту или борьбы с кризисами. Именно поэтому важно обеспечить существенный по объему приток частного капитала в развивающиеся страны — в основном в форме ПИИ, но не исключительно в

---

<sup>9</sup> Helmut Reisen, "Will Basel II contribute to convergence in international capital flows?", paper prepared for the 29<sup>th</sup> Economics Conference of the Austrian National Bank, (Vienna, 31 May-1 June 2001).

такой форме, — и именно поэтому важно снизить степень подверженности системы кризисам.

#### 4. Международное сотрудничество в целях развития

Хотя практически нет никаких сомнений в том, что в будущем основная часть притока финансовых средств в развивающиеся страны будет приходиться на долю источников из частного сектора, международные государственные финансы продолжают играть жизненно важную роль в четырех областях:

- они играют определенную роль в создании основы для развития в странах с низким уровнем дохода. Большинство из этих стран не могут рассчитывать на привлечение сколько-нибудь значительных по объему финансовых средств частного сектора, и их следует лишить стимулов к обращению за крупными кредитами на коммерческих условиях, даже если кредиторы готовы предоставлять такие кредиты. Такую роль традиционно играют официальная помощь в целях развития (ОПР) и кредиты многосторонних банков развития. В предстоящие несколько лет особый упор в рамках ОПР следует делать на оказание странам с низким уровнем дохода помощи в достижении установленных международным сообществом целей в области развития;
- они могут помогать бороться с гуманитарными кризисами;
- они могут способствовать ускорению преодоления последствий финансовых кризисов. Ведущим международным учреждением в этой области является МВФ. МБР могут также играть важную роль в финансировании механизмов социальной защиты и гарантировании возможностей удовлетворения основных социальных потребностей в периоды кризисов;
- они могут играть определенную роль в обеспечении общемировых общественных благ, под которыми понимаются товары и услуги, приносящие пользу всему человечеству, а не населению какой-либо одной страны<sup>10</sup>. Основные общемировые общественные блага включают поддержание мира; профилактику инфекционных заболеваний; научные исследования, связанные с тропической медициной, вакцинами и сельскохозяйственными культурами; борьба с эмиссией хлорфторуглеродов (ХФУ); ограничение эмиссии углерода; а также сохранение биологического разнообразия. Организация Объединенных Наций отвечает за поддержание мира; Всемирная организация здравоохранения и Всемирный банк участвуют в борьбе с инфекционными заболеваниями; научно-исследовательские центры,

---

<sup>10</sup> В чистом виде общественные блага являются как неисключительными (покупатель не может не воспрепятствовать их потреблению другими), так и неконкурирующими (потребление этих благ каким-либо одним лицом не ведет к сокращению их потребления другими лицами). Эти характеристики подразумевают, что ни у какого отдельно взятого руководствующегося собственными интересами лица не будет стимула платить за эти блага. Необходимо, чтобы их оплата производилась коллективно. Точно так же никакая отдельно взятая руководствующаяся собственными интересами страна не имеет стимула платить за общемировые общественные блага: для обеспечения их наличия в надлежащем количестве необходимы коллективные действия международного сообщества.

образующие Консультативную группу по международным исследованиям в области сельского хозяйства (КГМИСХ), занимаются сельскохозяйственными научными исследованиями; а Глобальный экологический фонд в той или иной мере занимается вопросами, связанными с последними тремя из перечисленных общественных благ.

**Мир жизненно заинтересован в обеспечении финансирования деятельности в четырех вышеупомянутых областях в надлежащем объеме. Одна из важнейших задач Международной конференции по финансированию развития должна заключаться в создании адекватных механизмов для достижения этой цели. В частности, все страны, которые прилагают серьезные усилия для достижения международных целей в области развития, должны быть уверены в том, что их достижению не будет препятствовать нехватка финансовых средств из внешних источников.**

### **Масштабы потребностей**

Какой объем финансирования деятельности в этих четырех областях за счет международных государственных финансов явился бы достаточным? В первую очередь, необходимо учитывать задачу недопущения срыва достижения международных целей в области развития по причине отсутствия финансовых ресурсов. Оценка расходов, сопряженных с решением этой задачи, не подразумевает возврата к дискредитировавшему себя мнению о том, что за счет дополнительных денежных вливаний всегда можно повысить темпы роста, улучшить положение дел в сфере образования или обеспечить предоставление государством каких-либо других услуг. Напротив, к настоящему времени накоплены вполне однозначные свидетельства того, что ненадлежащим образом предоставляемая помощь, даже если она безвозмездна и не ведет к росту задолженности, может пагубно сказываться на положении беднейших слоев населения страны-получателя, создавая условия для сохранения иррациональной политики и отвлекая ресурсы, которые попадают туда, где ими не могут эффективно распорядиться, или в руки коррумпированных чиновников. Вместе с тем не менее важно признать, что рост не сможет быть обеспечен при отсутствии ресурсов для инвестирования, что дети не получат образования, если не будет учителей, труд которых должен оплачиваться, и т.п. Для обеспечения эффективности помощи необходимо, чтобы проводилась надлежащая политика и чтобы имелась соответствующая институциональная база. Опыт подтверждает, что при наличии этих условий помощь может приносить отдачу. Одним из примеров правильного подхода является Глобальная инициатива, согласованная в 2000 году на Всемирном форуме по вопросам образования в Дакаре. Развивающиеся страны обязались разработать к 2002 году национальные планы действий в области образования, а доноры заявили о том, что ни одна страна, прилагающая серьезные усилия для достижения целей в области образования, поставленных в Дакаре, не будет сталкиваться с нехваткой внешних ресурсов. В этой связи требуется определить, какой объем помощи будет необходим для достижения всех установленных на 2015 год целей, если каждая страна с низким уровнем дохода обеспечит проведение в жизнь политики, без которой эта помощь не сможет быть эффективной.

В приложении к настоящему докладу анализируются имеющиеся данные о расходах, связанных с достижением установленных на 2015 год целей в области развития. Анализ проводится исходя из той посылки, что страны — получатели помощи, со своей стороны, будут принимать все необходимые меры. В нем отмечается, что эти оценочные данные пока еще не вполне достоверны, что частично объясняется тем фактом, что их расчет необходимо производить на основе оценок, самостоятельно подготавливаемых странами — получателями помощи, а последние еще не приступили к их подготовке. В таблице 2 на основе имеющихся в настоящее время частичных и предварительных данных приводится сводная информация, согласно которой вероятные дополнительные расходы на достижение установленных на 2015 год целей составят порядка 50 млрд. долл. США в год.

Второй областью деятельности, в которой призваны играть свою роль финансы государственного сектора, является реагирование на гуманитарные кризисы. В последние годы общемировые потребности в гуманитарной помощи были весьма значительны, и, к сожалению, нет оснований ожидать, что они сократятся в близком будущем. В 90-е годы в каждый отдельно взятый момент времени более 100 миллионов человек жили в условиях конфликтов или чрезвычайных ситуаций, связанных со стихийными бедствиями<sup>11</sup>. По оценкам Красного Креста, за последние 10 лет количество людей, пострадавших в результате наводнений и ураганов, увеличилось более чем на 300 процентов, что, возможно, является одним из следствий изменения климата, обусловленного глобальным потеплением. В последние годы объем гуманитарной помощи составлял примерно 4,5 млрд. долл. США в год, или порядка 8 процентов от общего объема помощи, и эта гуманитарная помощь финансировалась за счет средств по линии ОПР. Примерно треть гуманитарной помощи оказывается в форме продовольственной помощи. В результате этого в контексте отдельных чрезвычайных ситуаций возникала острейшая нехватка средств. Например, объем полученной Эритреей в 1998 году помощи в связи с чрезвычайной ситуацией в этой стране в пересчете на каждого пострадавшего составил менее 2 долл. США.

Эта область входит в число тех, в которых абсолютно необходимы более систематические усилия доноров. В настоящее время гуманитарная помощь характеризуется чрезвычайным неравенством и значительными перекосами в пользу отдельных стран и регионов, как правило тех, положение в которых широко освещается средствами массовой информации. Необходимо, чтобы доноры приняли долгосрочное обязательство финансировать чрезвычайную гуманитарную помощь в конкретно установленном минимальном объеме, предусмотрев при этом какой-либо механизм совместного несения бремени и конкретную статью в своих бюджетах непредвиденных расходов, с тем чтобы имелась возможность финансировать меры по преодолению внезапно возникших кризисов, не отвлекая средства по другим статьям и разделам бюджетов, по которым проводятся ресурсы на оказание помощи. В результате установления разумного минимального уровня расходы на оказание помощи могут составить в среднем 8-9 млрд. долл. США в год, т.е. увеличиться на 3-4 млрд. долл. США по сравнению с объемом расходов в последнее время.

<sup>11</sup> Данные взяты из доклада "Global Humanitarian Assistance 2000" («Глобальная гуманитарная помощь в 2000 году»), подготовленного по поручению Межучережденческого постоянного комитета Организации Объединенных Наций по координации гуманитарной деятельности.

Это привело бы к увеличению финансового компонента гуманитарной помощи примерно вдвое (при сохранении объема продовольственной помощи на неизменном уровне). Более того, донорам необходимо признать, что правила, регулирующие предоставление гуманитарной помощи, в очень значительной мере отличаются от правил, которые должны регулировать предоставление помощи в целях развития. Многие чрезвычайные ситуации возникают именно потому, что соответствующие правительства не обеспечивают рациональное управление. Актуальность потребностей в гуманитарной помощи необходимо оценивать с точки зрения спасения жизней, защиты людей, предупреждения эпидемий и создания основ для восстановления нормальной жизни и общин. Трудная задача будет заключаться в обеспечении предоставления адекватной гуманитарной помощи без ущерба для необходимости концентрировать помощь в целях развития на тех странах, где она может быть эффективной.

Третьей областью является смягчение остроты финансовых кризисов. МВФ считает, что его нынешних ресурсов достаточно для решения этой задачи, и ему, скорее всего, придется решать эту задачу в предстоящие годы.

Определение желаемого объема расходов для удовлетворения потребностей в четвертой области — обеспечение общемировых общественных благ — сопряжено с большим числом факторов неопределенности. В приложении к настоящему докладу также рассматриваются оценки расходов, которые будут связаны с удовлетворением этих потребностей. В нем делается вывод о том, что расходы на принятие целенаправленных мер по их удовлетворению могут составить порядка 20 млрд. долл. США в год, даже если большая часть расходов на деятельность по борьбе с глобальным потеплением будет по-прежнему покрываться по линии государственных бюджетов стран. Отрадно, что обеспокоенность по поводу обеспечения общемировых общественных благ хотя бы начинает проявляться во всем мире. Вместе с тем эта обеспокоенность несет с собой опасность того, что для удовлетворения потребностей в общемировых общественных благах могут быть отвлечены ресурсы, предназначенные для оказания традиционной помощи в целях развития. В последние годы признание новых потребностей редко приводило к выделению новых дополнительных средств на цели их удовлетворения. Вместо этого соответствующие усилия в основном финансировались за счет широкомасштабного изъятия средств, предназначенных для существующих программ. Действительно, оценочная доля общего объема средств на оказание помощи, уже используемых для целей обеспечения реальных общемировых общественных благ, составляет 15 процентов, что является довольно высоким показателем. Во многих случаях эта деятельность приносит больше отдачи для доноров, чем для получателей помощи. Это опасно, если учитывать, к каким последствиям может привести подрыв усилий по обращению вспять тенденции к поляризации богатых и бедных в мировой экономике. Для решения этой проблемы необходимо отделить помощь в целях развития и гуманитарную помощь от средств, выделяемых на деятельность по обеспечению общемировых общественных благ, и выделять достаточные ресурсы для финансирования деятельности по всем трем направлениям.

Хотя вышеприведенные цифры следует рассматривать как указывающие не более чем на порядок величин, эти величины существенны. Итоговые цифры таковы: для достижения установленных на 2015 год целей в области

развития может потребоваться дополнительно 50 млрд. долл. США в год; для оказания гуманитарной помощи требуется дополнительно 3-4 млрд. долл. США в год; а для принятия серьезных мер в целях удовлетворения потребностей в общемировых общественных благах потребуется порядка 20 млрд. долл. США в год против нынешних расходов в объеме около 5 млрд. долл. США в год.

### **Инициатива в отношении БСКЗ**

В ретроспективе все приветствуют облегчение долгового бремени бедных стран мира с крупной задолженностью, явившееся результатом кампании, проведенной широкой коалицией неправительственных организаций, приуроченной к 2000 году. Сокращение их задолженности должно частично способствовать достижению желаемого увеличения чистого объема притока финансовых средств в страны с низким доходом. Согласно официальным оценкам, платежи в счет обслуживания долга сократятся на 1,1 млрд. долл. США в год с уровня, на котором они находились бы в противном случае, а платежи в счет погашения капитальной части задолженности — на 2,4 млрд. долл. США в год. Однако в лучшем случае облегчение долгового бремени компенсирует лишь небольшую часть предполагаемого сокращения объема ОПР, и это указывает на одну из причин того, почему по-прежнему поднимается вопрос о достаточности принятых мер по облегчению долгового бремени.

В 1996 году, когда впервые была выдвинута Инициатива в отношении БСКЗ, ряд очень бедных стран накопил крупную задолженность по кредитам стран-доноров, их учреждений, предоставляющих экспортные кредиты, и по кредитам многосторонних банков развития. Для обслуживания этой задолженности пришлось бы использовать чрезмерно большую долю бюджетных и валютных поступлений этих стран. На деле платежи в счет обслуживания этой задолженности производились не в полном объеме. Однако даже в этих условиях те средства, которые следовало использовать на приоритетные социальные цели, на образование и здравоохранение и т.п., приходилось задействовать для обслуживания накопившихся долгов, что иногда практически не отражалось на величине имеющейся задолженности. В результате сложилась безвыигрышная ситуация. Если не обслуживались долги, то подрывалась репутация заемщика, а с ней и способность получать доступ к новым кредитам, даже коммерческим. Если долги обслуживались, то это обеспечивалось ценой сокращения крайне необходимых расходов. В такой ситуации было не слишком сложно добиться принципиального согласия с тем, что, несмотря на важность аксиомы, согласно которой рынки кредита в целом будут функционировать только в случае выполнения долговых контрактов, сокращение задолженности настоятельно необходимо. Однако для того, чтобы проделать путь от согласия с необходимостью до фактического существенного сокращения долга, потребовалось очень много времени. Отдельные первоначальные меры по облегчению долгового бремени были согласованы в 1996 году, но их оказалось недостаточно. Поэтому в сентябре 1999 года была согласована Расширенная инициатива в отношении БСКЗ. В ее рамках были сохранены частично пересмотренные условия, увязанные с облегчением долгового бремени и призванные обеспечить, чтобы сэкономленные на

обслуживании задолженности средства в действительности использовались для увеличения расходов на способствующие росту социальные программы, и одновременно предусматривалось увеличение масштабов оказываемой помощи.

При оценке желательности облегчения долгового бремени, помимо принципиального вопроса о том, оправдывают ли обстоятельства отказ от обычной презумпции ненарушаемости долговых контрактов, должны учитываться три технических фактора. Во-первых, кто будет нести связанные с этим расходы? В принципе, всегда говорилось, что связанные с Инициативой в отношении БСКЗ расходы будут покрываться за счет дополнительной ОПР. Поскольку, как утверждалось выше, ОПР предоставляется в недостаточном объеме, такой вариант уместен при условии, что ОПР действительно увеличится. Однако нельзя быть абсолютно уверенным в том, что именно так все и произойдет. Например, иногда утверждается, что МБР могли бы изыскать ресурсы для списания причитающихся им долгов, используя свои резервы, однако вопрос заключается в том, может ли это быть сделано без издержек для получателей их кредитов. Специалисты по анализу балансов и финансовой отчетности в последнее время утверждают, что заемщики с рейтингом кредитоспособности высшей категории могли бы справиться с последствиями такого использования резервов МБР. Хотя такие утверждения, вне всяких сомнений, верны, в этом случае нельзя не ожидать расширения спредов МБР, что и явится издержками, которые банки переложат на своих заемщиков. Тем самым эти страны-заемщики фактически оплатят расходы, связанные с облегчением долгового бремени беднейших стран. МБР, предположительно, уже попытались оптимизировать уровни своих резервов, стремясь найти золотую середину между преимуществами, обусловленными способностью устанавливать меньшие процентные ставки по своим кредитам, и преимуществами, обусловленными способностью выделять более значительную часть своей чистой прибыли на цели развития<sup>12</sup>. Хотя они и действительно могли немного ошибиться в своих расчетах, высказывается мнение о том, что привлечение МБР к покрытию расходов на реализацию Инициативы в отношении БСКЗ на деле равнозначно тому, что эти расходы будут оплачивать другие развивающиеся страны.

Вместе с тем может сложиться еще более серьезное положение. Предположим, что в рамках Инициативы в отношении БСКЗ будут списаны долги по кредитам Международной ассоциации развития (МАР; входящее в группу Всемирного банка учреждение, которое предоставляет кредиты на льготной основе странам с низким уровнем дохода) и что эти меры будут финансироваться за счет сокращения объема кредитов МАР в будущем. В этом случае платить за облегчение долгового бремени будут те страны с низким уровнем дохода, новые кредиты которых по линии МАР сократятся более значительно, чем их платежи в счет обслуживания задолженности. В своем большинстве это будут неохваченные в рамках Инициативы в отношении БСКЗ страны с низким уровнем дохода, подобные Бангладеш. Возможно, что некоторые из этих стран обеспечивают более эффективное использование средств для целей борьбы с нищетой, чем страны, подпадающие под

<sup>12</sup> Например, Всемирный банк уже использует часть своей чистой прибыли для поддержки Инициативы в отношении БСКЗ и перечисляет средства МАР, Восточному Тимору, Палестинскому органу и другим сторонам.

Инициативу. Если это так, то облегчение долгового бремени фактически окажет пагубное воздействие на прилагаемые во всем мире усилия по борьбе с нищетой. Хотя такой сценарий развития событий может быть одним из самых неблагоприятных, было бы неправильно полагать, что он невозможен. Вопрос о том, кто действительно платит за облегчение долгового бремени, является одним из важнейших.

При оценке желательности облегчения долгового бремени надлежит учитывать не только то, насколько больше или меньше денег получают страны и откуда поступят эти деньги. Для этого имеются две основные причины, поскольку даже в том случае, если последствия облегчения долгового бремени будут полностью сведены на нет сокращением притока новой помощи, его облегчение все равно может стать благом для должников. Первая причина заключается в том, что облегчение долгового бремени предусматривает оказание помощи, которая не увязана с импортом (продовольствие, техническая помощь и т.п.) из страны-донора. Такая увязка снижает реальную ценность значительной части двусторонней помощи<sup>13</sup>. Вторая причина заключается в том, что облегчение долгового бремени может высвободить ресурсы для расходов на основные социальные нужды. Это объясняется тем, что в большинстве случаев помощь предоставляется в качестве поддержки для осуществления конкретных проектов, в то время как платежи в счет обслуживания долга производятся в первую очередь за счет общих ресурсов государственного бюджета и нехватка последних может привести к сокращению более приоритетных социальных расходов. Более этого эта *способность* увеличить расходы на основные социальные нужды была укреплена предусмотренными в рамках Инициативы в отношении БСКЗ условиями, которые призваны обеспечить, чтобы сэкономленные в результате облегчения долгового бремени средства действительно направлялись на такие цели.

Эти соображения со всей очевидностью указывают на то, что уже обеспеченное облегчение долгового бремени следует приветствовать. Доноры обещали, что они будут финансировать облегчение долгового бремени, не сокращая другую ОПР, что дает надежду на то, что основная часть ресурсов в конечном итоге действительно поступает от самих доноров. В частности, не имеется сколько-нибудь серьезных оснований опасаться того, что облегчение долгового бремени было оплачено другими странами с низким уровнем дохода, поскольку доноры обязались увеличить объем ресурсов, перечисляемых ими МАР. Финансирование облегчения бремени задолженности двусторонними донорами привело к прекращению практики увязки помощи с определенными условиями. Как уже отмечалось, объем платежей в счет обслуживания долга был столь высоким, что для их производства использовались те средства,

<sup>13</sup> Один из членов Группы пишет: «При выборе между сокращением платежей в счет обслуживания долга на 200 000 долл. США и получением ОПР на сумму 500 000 долл. США министры финансов ряда африканских стран отдадут предпочтение первому, поскольку ОПР в денежном выражении неэффективна вследствие выставления завышенных счетов... [и] высокой стоимости технической помощи (на деньги для оплаты услуг одного эксперта из Европы... можно нанять десять экспертов из Индии или пять экспертов из стран Латинской Америки). Цены на продовольствие, предоставляемое в рамках продовольственной помощи (например рис), устанавливаются на уровне, в три раза превышающем уровень рыночных цен!»

которые следовало направлять на удовлетворение приоритетных социальных потребностей в сфере образования и здравоохранения. Поэтому выявить какие-либо негативные аспекты последствий реализации Расширенной инициативы в отношении БСКЗ довольно трудно.

Сторонники облегчения долгового бремени сравнивают объем по-прежнему причитающихся платежей в счет обслуживания задолженности с прогнозируемым объемом социальных расходов и заключают, что в ряде БСКЗ выплаты по линии обслуживания долга все равно будут превышать расходы на образование или здравоохранение. Более важным, пожалуй, представляется то, что они также утверждают, что некоторые из БСКЗ как и прежде не способны финансировать минимально достаточный уровень социальных расходов, и поэтому маловероятно, что они смогут достичь международные цели в области развития. Кроме того, они ссылаются на новое исследование МВФ/Всемирного банка о допустимых уровнях задолженности<sup>14</sup>, в котором делается вывод о том, что многие из этих стран по-прежнему будут уязвимы для потрясений (вызванных, например, снижением цен на сырье или климатическими катастрофами), подрывающих их способность обслуживать остающуюся часть их внешних долгов. Эти соображения подразумевают, что принятые меры по оказанию помощи БСКЗ все еще недостаточны.

Одной из возможных причин для беспокойства является тот факт, что в случае согласования какой-либо последующей инициативы в отношении БСКЗ (инициатива в отношении БСКЗ-3), но недостаточного увеличения ОПР для финансирования основной деятельности по ее реализации, основными последствиями такой инициативы станет перераспределение помощи между странами. В частности, реализация инициативы в отношении БСКЗ-3 привела бы к выделению большего объема ресурсов странам, которые накопили крупную задолженность в прошлом, и опасность заключается в том, что это может быть обеспечено за счет сокращения объема ресурсов, предоставляемых странам с менее крупной задолженностью, но столь же бедным, как и страны первой группы. Поскольку помощь в настоящее время распределяется рационально, с учетом как масштабов нищеты, так и наличия стратегий, обеспечивающих эффективность использования помощи для сокращения масштабов нищеты, это создало бы опасность подрыва усилий по борьбе с нищетой. Иными словами, хотя некоторые члены Группы считают, что заключение договоренности о дальнейшем облегчении долгового бремени было бы абсолютно верным шагом, и все согласны с тем, что этот вопрос заслуживает серьезного рассмотрения, важно, чтобы реализация инициативы в отношении БСКЗ-3 финансировалась исключительно за счет дополнительных ресурсов.

## **Официальная помощь в целях развития**

На протяжении длительного времени ОПР являлась главным источником средств для финансирования развития. Почти полвека назад международное сообщество согласилось с принципом, согласно которому богатые страны несут ответственность за оказание бедным странам помощи в обеспечении

---

<sup>14</sup> IMF and World Bank, *The Challenge of Maintaining Long-Term External Debt Sustainability* (2001).

развития. В 1969 году Комиссия Пирсона официально закрепила этот принцип, призвав страны-доноры выделять на ОПР не менее 0,7 процента от их ВВП, и этот целевой показатель был одобрен Организацией Объединенных Наций и многими (но не всеми) донорами. Несмотря на это, лишь пять стран — Дания, Люксембург, Нидерланды, Норвегия и Швеция — когда-либо достигали этого целевого показателя и продолжают делать это в последние годы. В целом ОПР, выраженная в процентах от ВВП стран-доноров, уже сокращалась в то время, когда международное сообщество впервые утвердило целевой показатель в размере 0,7 процента, и продолжала сокращаться практически в каждом году прошедшего с тех пор периода, по крайней мере до 1997 года. В 1999 году объем ОПР составил 56 млрд. долл. США, что в среднем соответствовало лишь 0,24 процента от ВВП 22 стран — членов Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР. (Даже если не учитывать Соединенные Штаты, которые никогда не давали обязательства достичь целевого показателя в размере 0,7 процента, то средний показатель в указанном году составлял лишь 0,33 процента.) Большинству стран-доноров предстоит сделать еще очень многое, прежде чем их граждане смогут гордиться достижением целевого показателя, одобренного их правительствами так много лет назад.

Отчасти обнадеживает тот факт, что несколько доноров начали увеличивать долю бюджетных средств, предназначенных для оказания помощи, и усилия по оказанию помощи активизировались с 1997 года. Несмотря на это, даже если реализация Инициативы в отношении БСКЗ будет финансироваться исключительно за счет дополнительных ресурсов, а не за счет отвлечения части нынешней ОПР, одно лишь это не предотвратит неудачи в достижении поставленных на 2015 год целей по причине нехватки финансовых ресурсов. С учетом угрозы для будущего богатых стран, создаваемой все более резким контрастом между их богатством и бедственным положением более миллиарда людей, живущих в условиях абсолютной нищеты, вероятность того, что установленные на 2015 год цели не будут достигнуты по причине нехватки порядка 50 млрд. долл. США в год, вызывает глубокую обеспокоенность.

Было бы нереалистично ожидать существенного увеличения объема помощи в условиях, когда страны-доноры не проявляют на политическом уровне сколько-нибудь широкой обеспокоенности по поводу вопросов, для решения которых предоставляется помощь. Вместе с тем возможно, что международные цели в области развития, установленные на проведенных в 90-е годы крупных конференциях и встречах на высшем уровне и решительно поддержанные в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, могут послужить основой для придания нового политического импульса реализации программы помощи. Необходимо обеспечить осведомленность общественности в странах-донорах об этих целях, обусловленных их достижением преимуществ, связанных с их достижением расходов и роли помощи в финансировании их достижения. В первую очередь необходимо обеспечить такую осведомленность граждан тех стран, которые менее всего продвинулись по пути достижения целевого показателя в размере 0,7 процента. Для осуществления контроля за прогрессом в достижении этих целей, выявления возникших препятствий и определения мер для исправления положения можно было бы организовать проведение кампании за достижение целей тысячелетия. В рамках такой кампании потребуется обеспечить

сочетание энтузиазма сторонников облегчения долгового бремени, успешно завершивших свою кампанию, с профессиональным опытом ключевых международных учреждений и финансовой поддержкой частных фондов.

Если бы страны — члены КСР фактически предоставляли ОПР, эквивалентную 0,7 процента от их ВВП, то объем помощи увеличился бы примерно на 100 млрд. долл. США в год. Несмотря на некоторые допуски в оценках расходов на достижение целей в области развития человеческого потенциала, этого, несомненно, хватило бы для предоставления каждой стране с низким уровнем дохода, прилагающей серьезные усилия для достижения установленных на 2015 год целей, помощи, достаточной для недопущения угрозы срыва их достижения по причине нехватки внешних ресурсов. За счет этих средств можно было бы обеспечить дополнительное снижение долгового бремени нуждающимся в этом БСКЗ. Эти средства позволили бы в полном объеме финансировать реализацию Дакарской глобальной инициативы в области образования и программ, которые в настоящее время разрабатываются Комиссией по макроэкономике и здравоохранению в целях борьбы с кризисом в области здравоохранения в Африке. Они позволили бы дополнительно расходовать порядка 7,5 млрд. долл. США в год, что необходимо для обеспечения всеобщего доступа к услугам по охране репродуктивного здоровья. Эти средства позволили бы надлежащим образом финансировать центры КГМИСХ. Проблема заключается не в том, чтобы найти, на что можно с пользой для дела потратить дополнительные 100 млрд. долл. США, а в том, чтобы убедить политиков и широкую общественность богатых стран, что эти расходы являются не только моральным императивом, но и выгодным вложением в создание более безопасного мира.

## **Новые и нетрадиционные источники финансирования**

Одной из ответных мер в связи с растущей обеспокоенностью по поводу обеспечения достаточного количества общемировых общественных благ могло бы стать изыскание международным сообществом новых финансовых ресурсов. Нынешние расходы на обеспечение общемировых общественных благ, составляющие около 5 млрд. долл. США в год, финансируются из широкого круга разнообразных источников, и нельзя ожидать, что поступления из этих источников будут увеличиваться сообразно с ростом осознаваемых потребностей. Поэтому на Международной конференции по финансированию развития следует рассмотреть вопрос о желательности обеспечения наличия надлежащего глобального источника средств, с тем чтобы имелась возможность как финансировать общемировые общественные блага в адекватном объеме, так и предотвратить опасность дальнейшего широкомасштабного отвлечения на эти цели средств, предназначенных для программы помощи. Если будет создан обеспечивающий высокие поступления налоговый источник, то, вероятно, было бы возможно использовать часть поступающих из него средств для дополнения ОПР.

Кандидатом на роль такого источника, привлекающим наибольшее внимание, является налог на валютные операции (часто именуемый «налогом Тобина» по имени лауреата Нобелевской премии экономиста Джеймса Тобина, который выдвинул идею его введения). Этот налог был бы «небольшим» — часто упоминаются пределы от 10 до 50 базисных пунктов (т.е. от 0,1 до

0,5 процента), — и им облагались бы все операции на валютном рынке. Сторонники такого налога указывают на два связанных с ним преимущества. Первое заключается в том, что, поскольку этот налог ляжет наиболее тяжелым бременем на тех, кто занимается краткосрочными операциями, он будет сдерживать краткосрочные спекуляции и тем самым поможет стабилизировать валютные курсы. Для трейдеров и долгосрочных инвесторов обусловленные этим налогом дополнительные расходы будут незначительными. Вторым указываемым преимуществом является то, что, с учетом огромного оборота на валютных рынках, даже относительно умеренная налоговая ставка может принести весьма значительные суммы. Например, установление налога на уровне всего лишь 10 базисных пунктов при нынешнем объеме валютных операций, составляющем 1,6 трлн. долл. США в день, обеспечит поступление порядка 400 млрд. долл. США в год.

Противники этого налога указывают на две связанные с ним практические трудности, а также оспаривают оба из его преимуществ, о которых утверждают сторонники его введения. Одна из практических трудностей обусловлена необходимостью расширить налоговую базу с выходом за рамки спотовых валютных рынков для охвата всех производных инструментов (таких, как фьючерсы и опционы), которые могут использоваться для проведения операций, равнозначных валютным. Проблема заключалась бы в обеспечении равного налогообложения операций на спотовых рынках и операций с производными инструментами, что было бы необходимо для избежания переключения участниками рынка на те операции, которые облагаются меньшим налогом. Налог только на прибыль по контрактам с производными инструментами был бы слишком низким для обеспечения равного налогообложения, в то время как налог на стоимость связанных с такими контрактами активов был бы столь высоким, что это могло бы полностью дестимулировать операции с производными инструментами<sup>15</sup>. Другая практическая трудность связана с той легкостью, с которой может изменяться место осуществления финансовых операций, особенно при нынешних информационных и телекоммуникационных технологиях. Это означает, что такой налог необходимо будет установить не только в основных финансовых центрах, но и во всем мире. Трудно представить, что необходимое для этого общее согласие всех стран и юрисдикций мира может быть обеспечено. Даже если оно будет обеспечено, финансисты могут преуспеть в создании новых производных инструментов для уклонения от уплаты этого налога.

Критики также утверждают, что налог на валютные операции едва ли будет способствовать стабилизации валютного рынка. Сторонники налога косвенно подразумевают, что основная часть валютного оборота, не связанного с торговлей или более долгосрочными потоками капитала, объясняется спекулятивными операциями. Даже если это было бы так, нельзя однозначно утверждать, что налог в размере 10 базисных пунктов мог бы сколько-нибудь существенно ограничить спекуляцию. В действительности движущей силой характерных для финансовых кризисов значительных и внезапных изменений в потоках капитала являются надежды на прибыли или опасения убытков в размерах, исчисляемых десятками процентных пунктов, а не несколькими

---

<sup>15</sup> См. Parthasarathi Shome and Janet G. Stotsky, "Financial transactions taxes", *Tax Notes International* (January 1996).

базисными пунктами. В любом случае оказывается, что посылки сторонников введения этого налога неверны. Значительная часть валютного оборота обусловлена так называемыми «моментальными операциями», когда после первоначальной крупной валютной операции (например, для финансирования торговли) дилеры заключают краткосрочные сделки купли-продажи до тех пор, пока спустя несколько минут не установится новое равновесное положение по краткосрочным сделкам<sup>16</sup>. Как правило, маржа по таким сделкам составляет порядка 1 базисного пункта. Поэтому введение налога в размере 10 базисных пунктов было бы равнозначно установлению ставки обложения таких операций на уровне порядка 1000 процентов. Даже в пределах какой-нибудь одной юрисдикции редко имеется возможность собирать столь высокие налоги, поскольку те, кто облагается такими налогами, обычно находят пути для уклонения от их уплаты.

Наконец, даже если можно было бы разработать справедливую основу для налогообложения спотовых операций и операций с производными инструментами, даже если бы все страны согласились сотрудничать во введении этого налога и даже если бы налоговая база не подрывалась созданием новых производных инструментов, все равно существовала бы вероятность трансформации рынка в рынок брокеров. Занимающиеся валютными операциями трейдеры переключились бы с выполнения функций дилеров, использующих свои собственные запасы валют для проведения операций, на выполнение функций брокеров, сводящих покупателей и продавцов, которые затем заключают сделки непосредственно между собой. Результатами этого стало бы некоторое неудобство для тех, кто желает продать или купить иностранную валюту, и сокращение объема операций, масштабы которого неизвестны, но могут быть весьма значительными. В этой связи непонятно, почему должно произойти какое-либо сокращение масштабов спекулятивных операций и снижение неустойчивости валютных курсов. Более того, утверждается, что такой налог, затрудняя нормальный процесс формирования обоснованных валютных курсов, может повысить степень их неустойчивости<sup>17</sup>.

Критики также сомневаются в способности налога на валютные операции обеспечить дополнительные поступления. Важнейшим вопросом здесь является вопрос о том, насколько значительным будет сокращение объема валютных операций после введения этого налога, особенно если в ответ на его введение рынок преобразуется в брокерский. Хотя общепризнано, что для подрыва способности такого налога обеспечить дополнительные поступления потребуется очень значительное сокращение объема, некоторые критики утверждают, что возможность такого сокращения нельзя исключать.

Короче говоря, вопрос о преимуществах введения налога на валютные операции по-прежнему вызывает широкие разногласия. Группа считает, что для вынесения какого-либо окончательного заключения относительно практической возможности введения налога Тобина и его пригодности необходимо провести дополнительное углубленное исследование. Вместе с тем

---

<sup>16</sup> См. Rich Lyons, *The Microstructure Approach to Exchange Rates* (Cambridge, Mass.; MIT Press, forthcoming).

<sup>17</sup> См. Karl Habermeier and Andrei Kirilenko, "Securities Transactions Taxes and Financial Markets", IMF Working Paper WP/01/51, May 2001.

Группа также считает целесообразным задаться вопросом о том, является ли налог на валютные операции действительно единственным вариантом, или же существуют другие возможные налоговые базы, которые можно было бы использовать в целях мобилизации поступлений для оплаты общемировых общественных благ.

В действительности, в прошлом выдвигался ряд других предложений. Например, предлагалось ввести международный налог на использование «всеобщего достояния», под которым понимаются открытое море, Антарктика и космическое пространство. Международное сообщество могло бы, например, ввести налоги на разработку морского дна (если и когда она будет начата), на рыбный промысел в океане или на запуск космических спутников. Вместе с тем представляется маловероятным, что какая-либо из этих областей деятельности в близком будущем принесет сколько-нибудь значительные поступления. В число других возможных вариантов входит налогообложение различных международных операций, таких, как международная торговля, воздушное сообщение или экспорт оружия. По мнению Группы, представляется маловероятным, что международное сообщество сможет достичь договоренности о каком-либо из этих налогов.

Если введение какого-либо международного налога будет сочтено желательным, то имеется альтернативное предложение о налогах, заслуживающее очень серьезного обсуждения и также связанное с созданием стимулов для расширения наличия одного из важных общемировых общественных благ. Общественным благом, о котором идет речь, является борьба с глобальным потеплением, а предлагаемый налог — это налог на эмиссию углерода.

Наукой однозначно установлено, что продолжение эмиссии углерода в атмосферу при сохранении нынешних тенденций приведет к значительному потеплению глобального климата. Специалистами еще не достигнут консенсус в отношении вероятных масштабов издержек, сопряженных с глобальным потеплением, и поэтому оптимальный объем расходов для ограничения эмиссии углерода невозможно достоверно оценить. Несмотря на это, уже давно стало ясно, что в связи с этой угрозой необходимо разработать стратегические меры реагирования.

Налог на углерод мог бы иметь форму налога на потребление ископаемых видов топлива с конкретными ставками для каждого вида топлива, отражающими его долю в глобальной эмиссии углерода. В случае достижения странами соглашения о введении каждой из них такого налога на том или ином минимальном уровне или сверх этого уровня начали бы действовать различные экономические стимулы. Более высокие цены на углеродное топливо побудили бы переключиться на производство энергии с использованием более экологически безопасных источников, стимулировали бы потребителей экономно использовать углеродные виды топлива и повысили бы рентабельность научных исследований, связанных с энергосберегающими технологиями. В контексте рассматриваемого здесь предложения предполагается, что промышленно развитые страны согласятся передавать часть своих налоговых поступлений, соответствующих согласованной базовой ставке, международным организациям, отвечающим за финансирование

обеспечения общемировых общественных благ<sup>18</sup>. (Развивающимся странам было бы позволено использовать все свои налоговые поступления для инвестиций в свою экономику.) Одним из направлений использования обеспеченных за счет этого ресурсов стало бы покрытие расходов развивающихся стран на меры по ограничению содержания углерода в атмосфере, такие, как сохранение лесов и лесовосстановление. Это имело бы смысл, поскольку данные говорят о том, что принятие таких мер будет входить в число низкочувствительных способов борьбы с глобальным потеплением в течение двух следующих десятилетий. Остаток налоговых поступлений удерживался бы собирающими этот налог странами, позволяя им сокращать бюджетные дефициты, снижать дестимулирующие инициативы налоги (такие, как подоходный налог) или увеличивать необходимые государственные расходы.

На Международной конференции по финансированию развития следует рассмотреть вопрос о целесообразности введения международного налога, призванного обеспечить поступления для финансирования обеспечения общемировых общественных благ. Международному сообществу следует признать, что налог на углерод является одним из перспективных возможных механизмов для достижения этой цели.

Как «новый и нетрадиционный» можно было бы описать еще один перспективный подход к ослаблению финансовых трудностей развивающихся стран, хотя ему, в общем-то, исполнилось уже более 30 лет. Этот подход заключался бы в возобновлении использования специальных прав заимствования (СДР), созданных МВФ в 1970 году. СДР были созданы для целей обеспечения долгосрочного увеличения мировых валютных резервов, не приводящего к возникновению у стран положительного или отрицательного сальдо платежного баланса. Такие диспропорции в платежном балансе вынуждают страны нести расходы для пополнения резервов за счет собственных поступлений или кредитов, в то время как крупные дефициты платежного баланса в странах, валюты которых используются в качестве резервных, могут создавать угрозу для их финансовой стабильности. Выделение СДР странам — членам МВФ (т.е. их распределение между ними) не производилось с 1981 года по ряду причин. Одна из них заключается в том, что промышленно развитые страны перестали видеть смысл в получении СДР после того, как капитал стал полностью мобилен, а также после повышения процентной ставки по СДР до уровня средней краткосрочной ставки в пяти крупнейших промышленно развитых странах. Эти страны в настоящее время имеют возможность получать кредиты на международном рынке капитала на условиях, сходных с теми, которые устанавливались бы в случае использования ими механизма СДР. Еще одна причина заключается в том, что для выделения СДР в любом объеме, помимо точно пропорционального квотам МВФ, потребовалось бы внести изменения в Устав МВФ. Это препятствует использованию СДР в рамках специальных программ, призванных помогать конкретным группам стран или не допускать, чтобы выгодами от них наряду с

---

<sup>18</sup> Это также позволило бы найти компромиссное решение спору между Соединенными Штатами и Европейским союзом, возникшему в ходе последнего обсуждения этого вопроса на одном из международных форумов, когда Европейский союз добивался зачета ему высоких налогов на энергетическое сырье, которые уже взимаются в его странах. Компромисс заключался бы в частичном зачете Европейскому союзу этих высоких налогов с сохранением для него выплат по единой для всех международной ставке.

другими странами воспользовались страны, занесенные в «черный список». Серьезный характер этого препятствия можно проиллюстрировать всего лишь одним примером. В 1997 году Фонд принял решение о специальном, единовременном выделении СДР в целях приведения долевых показателей объема СДР, выделенных всем странам — членам, в соответствие с их текущими квотами. По прошествии четырех лет поправка, которую необходимо внести в этой связи в Устав, все еще не ратифицирована.

Прекращение выделения СДР крайне негативно сказалось на интересах развивающихся стран. В отличие от промышленно развитых стран, они не имеют счастливой возможности получать на рынке кредиты для пополнения резервов на сходных с СДР условиях. Даже несмотря на это, многие из них в последние годы прилагают усилия для наращивания своих резервов в целях уменьшения степени уязвимости для кризисов. В настоящее время объем резервов развивающихся стран превышает 850 млрд. долл. США, увеличившись почти на 300 млрд. долл. США по сравнению с уровнем на момент до начала кризиса в Азии. Эти дополнительные резервы, не финансировавшиеся за счет положительного сальдо по текущим статьям платежного баланса, были заимствованы на гораздо более обременительных условиях, чем условия выделения СДР. Действительно, страны с формирующейся рыночной экономикой в настоящее время платят за кредиты по ставкам, в среднем превышающим ставки по казначейским облигациям Соединенных Штатов примерно на 8 процентных пунктов. В результате этого образуются крупные финансовые потоки, которые иногда именуется потоками «обратной помощи» и совокупный объем которых ненамного ниже совокупного объема притока обычной помощи из стран — членов КСР.

Первоначальная цель системы СДР заключалась именно в том, чтобы позволить странам увеличивать свои валютные резервы в зависимости от потребностей, не приводя к реальным издержкам для типичных стран. МВФ следует возобновить выделение СДР, с тем чтобы ограничить те реальные издержки, которые в настоящее время вынуждены нести типичные развивающиеся страны-члены. Возобновить выделение СДР было бы целесообразно сейчас, поскольку первоначальный замысел заключался не только в сокращении расходов типичных стран, которым приходится прилагать усилия для долгосрочного увеличения объема своих резервов с использованием собственных или заемных средств, но и в уменьшении уязвимости финансовых систем тех стран, валюты которых используются в качестве резервных. На протяжении многих лет в связи с последним соображением не возникало особой обеспокоенности, однако беспрецедентные размеры возникшего у Соединенных Штатов дефицита по текущим счетам платежного баланса, что частично обусловлено стремлением наращивать долларовые резервы, сейчас настолько велики, что это не может не вызывать озабоченности. Выделение СДР в значительном объеме могло бы помочь уменьшить дефицит Соединенных Штатов, одновременно позволив другим странам продолжать наращивать резервы в объеме, который они считают необходимым в качестве гарантии от финансовых кризисов.

## **Вопросы расходов**

Группа всячески стремилась подчеркнуть, что она не считает возможным решение проблем только за счет увеличения объема финансирования. Вопрос о том, как расходуются средства по линии ОПР, так же важен, как и вопрос о том, каков объем ассигнований. При этом есть все основания считать, что финансовая отдача от помощи была не такой высокой, как могла бы быть, что в известной степени обусловлено действиями доноров.

Одна из застарелых проблем связана с тем, что доноры не всегда распределяют предоставляемую ими помощь между странами таким образом, чтобы максимально увеличить воздействие помощи на сокращение масштабов нищеты (или даже на поощрение роста). Вместо этого они зачастую используют помощь ради достижения собственных внешнеполитических целей или для развития своего собственного экспорта. Такая практика, возможно, стала менее распространенной с окончанием «холодной войны» и в результате предпринимаемых ОЭСР усилий, направленных на то, чтобы заставить страны отказаться от увязки помощи и экспорта. Последние имеющиеся данные (за 1998 год) впервые дают определенные основания считать, что двусторонняя помощь направляется в страны, где наблюдаются высокие показатели нищеты и осуществляется продуманная политика<sup>19</sup>. Этот процесс должен пойти значительно дальше, до тех пор, пока распределение помощи не будет определяться исключительно масштабами нищеты в стране-получателе и ее способностью обеспечивать благоприятный политический климат для борьбы с нищетой.

Несмотря на то, что, возможно, два традиционных недостатка программ помощи становятся менее заметными, в последние годы возник целый ряд других проблем. Доноры все чаще предъявляют к получателям помощи целый ряд требований, касающихся управления, официальных методов закупок, борьбы с коррупцией, макроэкономической дисциплины, окружающей среды, расходов на социальные нужды, равенства между мужчинами и женщинами, прав человека, детского труда и так далее. Хотя взятая отдельно каждая из этих целей является вполне благородной, в совокупности их реализация ложится непомерным бременем на хрупкую политическую и административную систему большинства получателей помощи. Доноры также пытаются зарегулировать все аспекты осуществляемых ими программ помощи. Это приводит к тому, что в рамках технической помощи создаются группы по осуществлению проектов, в которых работают граждане страны-донора и которые призваны обеспечивать надлежащее функционирование финансируемого проекта, причем совершенно упускается из виду более общая цель технической помощи, заключающаяся в передаче навыков, которые позволят осуществлять проект собственными силами. Вследствие этого резко возрос объем административных расходов в связи с предоставлением помощи, который в настоящее время составляет порядка 5,4 процента общего объема помощи (без учета стоимости технической помощи). К тому же отсутствие координации действий доноров ведет к возникновению значительных операционных издержек в странах-получателях помощи, министры которых вынуждены тратить неоправданно много времени на решение проблем доноров, а не проблем своих стран. В то же время страны, остро нуждающиеся

---

<sup>19</sup> Paul Collier and David Dollar, *Can the World Cut Poverty in Half?* (Washington, D.C., World Bank, 2000).

в помощи, особенно страны, где недавно были урегулированы вооруженные конфликты, оказываются в ситуации, когда разработанные в благих целях гарантии не позволяют им получить доступ к помощи.

Международное сообщество начало решать эти проблемы. Прочно вошли в обиход такие слова, как «ответственность» и «участие». Всемирный банк предложил всеобъемлющую рамочную программу в области развития, которая призвана помочь донорам координировать оказываемую ими поддержку стратегии, выбранной той или иной страной. МВФ переименовал свой Расширенный фонд структурной перестройки в Фонд для борьбы с нищетой и обеспечения роста, реорганизовав его функционирование на основе нового инструмента — документа о стратегии сокращения масштабов нищеты (который Всемирный банк также планирует поддерживать с помощью кредитов на цели сокращения масштабов нищеты), представляющего собой разработанную самой страной стратегию решения проблемы искоренения нищеты. Эти инициативы во многом идут в правильном направлении.

Весь вопрос в том, насколько они амбициозны. Как отмечалось во введении, для улучшения перспектив сталкивающегося с трудностями региона Африки к югу от Сахары, необходима постановка отношений между донорами и странами этого региона на новую основу. Такой новой основой может стать предложение о создании общего пула, выдвинутое недавно Нави Канбуром и Тоддом Сэндлером<sup>20</sup>. Каждый получатель помощи разрабатывает свои собственные стратегии, программы и проекты в области развития, главным образом в консультации с собственным населением, а также в рамках диалога с донорами. Затем такие планы представляются донорам, которые, при наличии благоприятного отклика на них, выделяют неограниченные средства в общий пул помощи в целях развития. Вместе с собственными ресурсами правительства эти средства будут использоваться для финансирования общей стратегии развития. Объем средств, выделяемых каждым донором, будет зависеть от оценки таким донором стратегии и возможностей страны-получателя помощи осуществлять эту стратегию и действенный контроль за ходом реализации и расходами. Страна-получатель помощи и другие доноры будут знакомиться с мнениями доноров в ходе диалога, предшествующего принятию решения о финансировании. В то же время всем донорам, которые примут решение участвовать в таком пуле, будет запрещено осуществлять резервирование средств на те или иные цели или осуществлять конкретный контроль за выполнением тех или иных проектов или программ. (Того или иного донора нельзя будет принудить к использованию такого подхода против его воли.)

Это предложение направлено на создание такого механизма, который позволит получателям помощи получать представление о последствиях осуществления политики, которая, по мнению доноров, является непродуманной, в то же время позволяя руководителям этих стран экономить время, затрачиваемое на выработку условий. Оно позволит каждой стране-получателю самой решать, какая помощь является для нее ценной и кто должен оказывать такую помощь. Оно позволит устранить практику увязки предоставляемой помощи с закупкой товаров или услуг, производимых в

---

<sup>20</sup> Ravi Kanbur and Todd Sandler, *The Future of Development Assistance: Common Pools and International Public Goods* (Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1999).

стране-доноре, которая все еще применяется в отношении почти 30 процентов все помощи (и практически всей технической помощи) и, как считается, ведет к снижению ее стоимости по крайней мере на 15 процентов. Лишь в мае 2001 года страны — члены ОЭСР наконец согласились запретить такую практику, хотя и с оговорками. Это предложение, возможно, позволит также решить еще одну проблему, затрагивающую программы помощи, которая связана с тем, что доноры продолжают предъявлять все новые и новые предварительные требования, многие из которых по отдельности являются убедительными, но все вместе составляют такой барьер, одолеть который не под силу даже странам с налаженной системой управления.

Это предложение связано с крупными изменениями в порядке распределения помощи, а крупные изменения всегда связаны с опасностью сбоев. Один из возможных рисков заключается в том, что доноры могут признать букву предложения, но не его дух, и будут пытаться использовать заседания консультативной группы, на которых, как ожидается, они должны высказывать свои мнения, для навязывания пресловутых условий. Другой риск связан с возможной утратой донорами способности осуществлять контроль над такими аспектами, как соблюдение экологических норм и закупки. Поскольку немногие страны-получатели располагают такими возможностями осуществлять тщательный контроль над закупками, какие имеются у, например, многосторонних банков развития, можно ожидать увеличения числа злоупотреблений. Это может неблагоприятно отразиться на настроениях некоторых членов сообщества доноров, особенно тех, которые наиболее привержены достижению целей, ради реализации которых выдвигаются такие условия. По этой причине первоначальный результат может выразиться в уменьшении объема помощи, вследствие чего некоторые получатели помощи будут с неохотой относиться к одобрению этого предложения. Вместе с тем право совершать ошибки является неотъемлемой частью ответственности, и данное предложение основано на убеждении в том, что страны, как ожидается, не смогут создать свой собственный потенциал до тех пор, пока они не будут нести реальную ответственность. Новую основу отношений с Африкой никогда не удастся создать, если доноры будут ставить во главу угла осторожность.

Принятие предложения о создании общего пула поставит отношения между донорами и получателями помощи на новую основу. Однако это предложение направлено на достижение всего лишь первой из четырех целей государственного финансирования, определенных в начале настоящего раздела, а именно финансирования развития в странах с низким уровнем дохода. Миру также необходимо финансировать обеспечение общемировых общественных благ, в связи с чем желательно провести четкое разграничение между способами выделения средств для достижения этих двух различных целей. Странам следует, по сути, разрешить самим решать, как расходовать предоставленные им средства для ускорения их развития, при этом они могут ожидать, что при разумном расходовании средств объемы финансирования будут возрастать. Вместе с тем средства, выделяемые для финансирования обеспечения общемировых общественных благ, должны расходоваться именно на эти блага, причем совершенно неважно, где эти деньги расходуются, при условии, если блага обеспечиваются. Вследствие этого соответствующий режим в значительной степени отличается от предложения о создании общего пула. Средства должны предоставляться в обмен на договорные обязательства

обеспечить соответствующие блага, при этом страны со средним уровнем дохода должны иметь равные со странами с низким уровнем дохода права участвовать в торгах на обеспечение таких благ.

Кроме того, не следует, как правило, ожидать, что развивающиеся страны будут брать займы для финансирования производства общемировых общественных благ. По определению они осуществляют такое производство на благо человечества в целом, а не только ради своих собственных граждан, и поэтому для этих целей они должны получать субсидии, а не кредиты.

Речь идет также о предоставлении ОПР странам с низким уровнем дохода на исключительно льготных условиях. Подавляющая часть (примерно 90 процентов) двусторонней ОПР уже предоставляется в виде субсидий, за исключением помощи, предоставляемой Японией. В противоположность этому средства по линии Международной ассоциации развития по-прежнему предоставляются в виде льготных займов. Один из способов уменьшения возможности того, что страны с низким уровнем дохода вновь столкнутся с проблемой непомерного бремени задолженности, что снова потребует применения подхода, ориентированного на бедные страны с крупной задолженностью, заключается в повышении степени льготности займов, предоставляемых по линии Международной ассоциации развития. Например, такие займы могут иметь срок погашения 99 лет при льготном периоде в 40 лет. Руководствуясь принципом взаимности, страны, выходящие из группы получателей займов по линии Международной ассоциации развития, должны брать на себя моральное обязательство самим становиться донорами по достижении ими такого уровня подушевого дохода, который соответствует уровню промышленно развитой страны. Вместе с тем не следует преувеличивать важность совершенствования условий предоставления кредитов по линии Международной ассоциации развития. Основной объем предыдущей задолженности бедных стран с крупной задолженностью был связан вовсе не с ОПР, а с экспортными кредитами, и учреждения в промышленно развитых странах, предоставляющие специальные экспортные кредиты, в настоящее время с большей осторожностью относятся к предоставлению кредитов таким странам.

Маловероятно, что международных целей в области развития на 2015 год удастся достичь в отсутствие согласованного решения о мерах, направленных на существенное увеличение потоков помощи, которое будет принято на Международной конференции по финансированию развития. Для этого потребуются не только подтверждение целевого показателя в размере 0,7 процента ВВП. Необходима публичная кампания, направленная на то, чтобы убедить общественное мнение в тех странах-донорах, которые не достигли этого целевого показателя, в том, что они морально обязаны добиться такого увеличения и кровно заинтересованы в нем. Необходимо постепенно переводить предоставление помощи на принцип общего пула, что действительно позволит стране-получателю занять ведущую роль, а доноры будут распределять помощь среди получателей с учетом продуманных стратегий сокращения масштабов нищеты и подробных планов, ориентированных на достижение международных целей в области развития. Наконец, следует рассмотреть вопрос о желательности учреждения отдельного источника дохода, возможно, в виде налога на эмиссию углерода для

финансирования обеспечения общемировых общественных благ, с тем чтобы достижение этой цели не наносило ущерба программам помощи.

## 5. Системные вопросы

Несмотря на то, что механизм международного экономического управления в последние годы продолжал развиваться и в его структуре появились такие новые органы, как ВТО, Форум финансовой стабильности и Группа 20, эти изменения едва ли можно считать достаточными с учетом темпов глобализации мировой экономики. В этом, возможно, и заключается одна из причин широко распространенного мнения о том, что глобализация привела к возникновению трагических и опасных различий между богатыми и бедными странами. Выдвигались многочисленные предложения, направленные на модернизацию системы международного экономического управления. В настоящем разделе сделана попытка определить те предложения, принятие которых имеет важное значение либо для совершенствования управления существующими учреждениями, либо для восполнения имеющихся пробелов.

### Изменения в существующих учреждениях

Как это ни удивительно, с некоторыми из наиболее крупных проблем сталкивается новейший член сообщества крупных международных экономических организаций ВТО. В известной степени проблема связана просто с неадекватностью бюджета этой организации, который в 2000 году составлял менее 80 млн. долл. США по сравнению с 583 млн. долл. США, которыми в том же году располагал МВФ. Финансовая эффективность имеет важное значение, но она не должна достигаться в ущерб самой обыкновенной эффективности. Одна из услуг, которую ВТО должна предоставлять своим членам, но в настоящее время не делает этого, связана с оказанием юридической помощи менее крупным и бедным странам-членам. Такая помощь необходима стране для организации правовой защиты против, скажем, необоснованных антидемпинговых мер, принимаемых значительно более крупной страной<sup>21</sup>. Для предоставления таких услуг своим членам ВТО необходимо больше денег.

Как и Генеральное соглашение по тарифам и торговле до нее, ВТО работает на принципе консенсуса. Неофициальные консультации в «зеленом зале», которые обычно предшествуют достижению консенсуса, проводятся ограниченной группой инициативных стран. В настоящее время этот процесс практически угас в определенной мере вследствие увеличения числа участвующих стран, но главным образом в результате того, что развивающиеся страны-члены гораздо более заинтересованы в развитии мировой торговой системы, чем прежде. В соответствии с соглашениями Уругвайского раунда члены больше не могут выбирать, какие из согласованных договоренностей они будут подписывать, поскольку они обязаны выполнять все такие договоренности. Поэтому они не могут отказаться от участия в переговорах в какой-либо важной области, не ставя при этом под угрозу свои интересы.

---

<sup>21</sup> См. G. Helleiner, 'Markets, Politics and Globalization: Can the Global Economy be Civilized?' Лекция Рауля Пребиша в ЮНКТАД, Женева, декабрь 2000 года.

После Уругвайского раунда многие страны обнаружили, что они приняли целый ряд обязательств, которые были разработаны без их участия и выполнение которых будет связано для них с серьезными трудностями. В этой связи уместно рассмотреть вопрос об учреждении небольшой руководящей группы, которую можно было бы наделить полномочиями по выработке консенсуса в отношении будущих торговых соглашений между странами — членами ВТО. Деятельность такой группы не должна наносить ущерба правам и обязательствам стран в ВТО, а также не должна подменять собой правило принятия решений на основе консенсуса. Работа группы необязательно должна строиться на принципе пропорционального или взвешенного голосования. Каждый член должен сохранять за собой право на принятие окончательного решения о признании или непризнании участия в торговых соглашениях. В идеале состав такой руководящей группы должен быть представительным с точки зрения всех членов ВТО, и участие в ее работе должно быть основано на четких, простых и объективных критериях<sup>22</sup>.

Указывалось, что вопросам трудовых и экологических норм на международной арене должно уделяться значительно больше внимания. Что касается трудовых норм, то самым естественным решением явилось бы укрепление Международной организации труда. МОТ следовало бы оперативнее реагировать на нарушения правительствами разработанных ею конвенций, и ее следовало бы наделить возможностью вводить экономические санкции, возможно в виде штрафов, в отношении злостных нарушителей. Реформа МОТ требует значительно более тщательного рассмотрения по сравнению с тем, которое Группа могла провести в рамках анализа данного вопроса. Целесообразно созвать заседание еще одной группы, которой было бы прямо поручено разработать конкретные предложения в отношении такой реформы. В экологической же области все многочисленные организации, занимающиеся в настоящее время директивными вопросами, следует объединить в единую глобальную экологическую организацию, имеющую статус, аналогичный статусу ВТО, МВФ и Всемирного банка.

МВФ и Всемирный банк, известные как бреттон-вудские учреждения, играют ключевую роль в мировой экономике. Фонд отвечает за наблюдение за макроэкономической политикой стран и вынесение соответствующих рекомендаций, а в случае, когда рекомендации оказываются недействительными, за регулирование возникшего кризиса. Всемирный банк представляет собой основной международный банк развития и оказывает глубокое воздействие на стратегии, принимаемые странами в целях обеспечения развития. Вместе с тем на практике деятельность обоих учреждений зачастую подвергается критике. Фонд, например, практически никак не влияет на макроэкономическую политику, проводимую его крупными членами, с тем чтобы повысить значимость интересов менее крупных стран.

Обусловленность также неизменно вызывает нарекания со стороны стран-заемщиков. Основные принципы применяемых Фондом условий и практика предоставления кредитов Банку странам, проводящим надлежащую политику,

<sup>22</sup> Формула, позволяющая достичь этой цели, была предложена в Jeffrey J. Schott and Jayashree Watal, 'Decision-making in the WTO', IIE Policy Brief 00-2, March 2000. Весьма схожий подход был предложен послом Ямайки в Соединенных Штатах Ричардом Берналом в письме в журнал «Файненшл таймс» от 5 февраля 2001 года.

пользуются широкой поддержкой. Вместе с тем часто выражается озабоченность в связи с неограниченным характером условий Фонда, высокомерием его сотрудников, применением уравнительного подхода к политике и нежеланием учитывать политические реальности. Предпринимаемые в настоящее время Фондом усилия по уменьшению числа основных макроэкономических условий заслуживают одобрения. Оба бреттон-вудских учреждения сталкиваются, в частности, с проблемой согласования концепции ответственности страны за разрабатываемую политику и стратегии, с одной стороны, с принципом кредитования только тех стран, которые проводят продуманную политику, — с другой. Диалог с Организацией Объединенных Наций может помочь предотвратить сползание этого процесса просто в сторону кредитования лишь тех стран, которые утверждают, что они «несут ответственность» за политику, пользующуюся поддержкой бреттон-вудских учреждений. Еще одна возможность заключается в использовании групп «мудрецов» из соседствующих со страной-заемщиком стран; такие группы оказались весьма полезными при распределении помощи в период функционирования Союза ради прогресса в 60-е годы.

В силу значимости мандатов обоих бреттон-вудских учреждений ключевое значение имеют вопросы управления их функционированием. Механизм голосования, на котором основывается деятельность как Фонда, так и Всемирного банка, весьма отличается от применяемого в Организации Объединенных Наций принципа «одна страна — один голос». Вместо этого в обеих организациях применяется система, в рамках которой вес голоса каждой страны (в совете управляющих и, что важнее, в правлении) определяется ее квотой, которая, в свою очередь, рассчитывается (и периодически пересматривается) с применением формулы, отражающей вес данной страны в мировой экономике. Некоторые решения принимаются преимущественным большинством голосов в 70 или 85 процентов. Это фактически позволяет развивающимся странам, действующим совместно, накладывать вето на такие решения. Вместе с тем величина квоты Соединенных Штатов позволяет им накладывать вето в одностороннем порядке на любое решение, требующее 85-процентного большинства голосов. К таким решениям относятся решения об изменении Статей соглашения, а также, что более важно, решения о пересмотре квот и распределении СДР.

На практике такая структура голосования ведет к тому, что промышленно развитые страны полностью контролируют процесс принятия решений (хотя однажды, в 1994 году, развивающиеся страны все-таки воспользовались коллективным правом вето). Такое положение неизменно является объектом критики со стороны тех, кто считает принцип «одна страна — один голос» более демократичным. В связи с этим, естественно, возникает вопрос о том, действительно ли будет более демократичным наделение одинаковым правом голоса страны с численностью населения 100 000 человек и страны, численность населения которой составляет миллиард человек. Вместе с тем в основе наиболее распространенного возражения против этого предложения лежит вовсе не философский спор о том, что же представляет из себя истинная демократия. Речь прежде всего идет о том, что обе эти организации функционируют благодаря готовности промышленно развитых стран выделять существенные финансовые ресурсы. Ни для кого не секрет, что кредиторы желают контролировать организации, в которые они вкладывают деньги. Если

бы кредиторам было отведено место миноритарных участников, оказываемая ими поддержка, вполне вероятно, была бы минимальной, что привело бы к снижению эффективности бреттон-вудских учреждений. Признание этого факта не должно, тем не менее, исключать необходимость продолжать усилия по исправлению недостатков в управлении этими организациями.

### **Создание новых учреждений**

Идея создания новых публичных учреждений встречает решительное противодействие в некоторых кругах. Ставить под сомнение необходимость создания новых учреждений вполне уместно, как уместно и требовать наличия убедительных оснований для их создания. Точно так же уместно требовать наличия убедительных оснований для прекращения деятельности любого существующего учреждения. Вместе с тем требование о том, чтобы в мире функционировали только те учреждения, которые были унаследованы из прошлого, принесет в процесс принятия решений совершенно неоправданную инерционность. Так, налицо, как представляется, необходимость создания по крайней мере двух новых международных экономических учреждений.

Главной областью экономической политики, в которой отчетливо проявляются последствия глобализации, но в которой еще нет международной организации, которая бы занималась их регулированием, является налогообложение<sup>23</sup>. Налоговые системы большинства стран сложились в период, когда торговля и движение капитала были в значительной степени зарегулированы, вследствие чего предприятия действовали преимущественно в пределах границ одной страны и большинство частных лиц получали доходы от занятия деятельностью в стране проживания. В этих условиях принцип территориальности, в соответствии с которым правительства имели право облагать налогом все доходы и виды деятельности на подконтрольной ими территории, служил четким ориентиром в отношении того, какому правительству что облагать налогом. Налоговая политика других стран практически не интересовала государственных руководителей.

В сегодняшнем глобализованном мире все намного сложнее. Так, в соответствии с принципом территориальности доход на инвестиции в стране, не являющейся страной базирования инвестора, на вполне законных основаниях может облагаться налогом в обеих странах. Распределение прав облагать налогом доходы многонациональной корпорации, действующей во многих странах, регулируется сегодня сложными и в некотором отношении произвольными соглашениями. Налоги, которые может взимать одна сторона, зачастую ограничиваются уровнем налогообложения в других странах: речь прежде всего идет о налогах с оборота на легко перемещаемые товары, налогах от дохода на мобильные факторы (на практике представляющих собой капитал и высококвалифицированных работников) и корпоративных налогах на операции в тех случаях, когда компания может выбрать место осуществления

---

<sup>23</sup> Это утверждение не означает, что соответствующие вопросы никак не рассматриваются. Некоторыми вопросами, которые могли бы относиться к кругу ведения НМО, занимается ОЭСР, однако членский состав ОЭСР ограничен. Организация Объединенных Наций и ЮНКТАД периодически создают группы экспертов для рассмотрения конкретных тем. МВФ оказывает техническую помощь в вопросах налогового управления.

операций. Страны все чаще конкурируют не за счет тарифной политики или снижения курса своих валют, а за счет снижения налоговых ставок и применения других налоговых стимулов, т.е. с помощью так называемой налоговой либерализации. Кроме того, уклонение от налогов широко практикуется в тех случаях, когда капитал приносит доход в стране, отличной от страны проживания налогоплательщика, что в некоторых случаях во многом способствует бегству капитала.

Все эти соображения указывают на важную роль, которую могла бы играть Международная налоговая организация (МНО)<sup>24</sup>. Такая организация могла бы заниматься сбором статистических данных, выявлять тенденции и проблемы, представлять доклады, оказывать техническую помощь и служить форумом для обмена мнениями и нормотворческой деятельности в области налоговой политики и налогового управления. Она могла бы осуществлять наблюдение за изменениями в налоговой области так, как МВФ осуществляет наблюдение за макроэкономической политикой. Более масштабной задачей такой организации могло бы быть ведение переговоров со странами, в которых существует льготный налоговый режим, с целью убедить их воздерживаться от вредоносной налоговой конкуренции. Точно так же она могла бы занять ведущее место в ограничении налоговой конкуренции, ориентированной на привлечение многонациональных компаний, т.е. такой конкуренции, которая, как отмечалось выше, зачастую приводит к тому, что львиная доля выгод от прямых иностранных инвестиций достается иностранным инвесторам. Более амбициозной целью для МНО могла бы стать разработка процедур арбитража на случай возникновения налоговых споров между странами. Еще более амбициозной целью могло быть создание механизма многостороннего обмена налоговой информацией наподобие того, какой уже существует в рамках ОЭСР, с тем чтобы ограничить возможности для уклонения от налогов на инвестиционный доход, полученный за границей. И наконец, самой амбициозной целью из всех стала бы, наверно, разработка и принятие в соответствующее время международного соглашения о формуле единого налогообложения доходов многонациональных корпораций.

Еще одна задача, которую могла бы выполнять МНО, связана с разработкой, согласованием и функционированием международных соглашений о налогообложении эмигрантов. В настоящее время большинство эмигрантов платят налоги только в принимающей стране, вследствие чего страны происхождения терпят экономические убытки в результате эмиграции наиболее трудоспособных граждан. Повсеместное введение механизмов, аналогичных тем, которые применяются в Соединенных Штатах Америки и в соответствии с которыми граждане этой страны уплачивают американский подоходный налог независимо от страны их проживания, может сыграть важную роль в превращении такой «утечки мозгов» в источник доходов для стран происхождения. Однако в отсутствие МНО, которая занималась бы правоприменительной деятельностью в этой области, принятие соответствующих законов большинством стран было бы всего лишь красивым жестом.

---

<sup>24</sup> Наиболее предметное обсуждение круга ведения Международной налоговой организации содержится, возможно, в статье Vito tanzi, "Is There a Need for a World Tax Organization?", опубликованной в *The Economics of Globalization: Policy Perspectives from Public Economics*, A. Razin and E. Sadka, eds., (New York: Cambridge University Press, 1999).

Потенциальный успех МНО в сокращении масштабов уклонения от налогов и налоговой конкуренции имел бы двоякий результат. С одной стороны, произошло бы увеличение суммы налогов, взимаемых с нечестных налогоплательщиков и мобильных факторов производства (например, капитала). С точки зрения большинства людей, это будет безусловным достижением. С другой стороны, произошло бы увеличение налоговых поступлений в пределах заданного диапазона ставок налогов. Правительства могли бы использовать увеличение налоговых поступлений для увеличения государственных расходов, улучшения состояния бюджета или для снижения налоговых ставок. Возможности увеличения государственных расходов будут приветствоваться одними и осуждаться другими, которые по этой причине будут выступать против данного предложения.

Другим крупным пробелом в существующих международных экономических механизмах является отсутствие какой-либо верховной организации, имеющей политическую легитимность. С учетом необходимости противостоять экономической поляризации в мире, о которой говорилось в начале настоящего доклада, этот вопрос имеет серьезное значение. Миру необходим такой верховный орган, который был бы способен ориентировать другие международные учреждения на решение задачи укрепления экономической безопасности в качестве основного условия обеспечения политической стабильности в мире. Одна из ключевых рекомендаций Комиссии по вопросам глобального управления 1995 года заключается в создании нового учреждения для решения этих проблем<sup>25</sup>. Комиссия отметила следующее (стр. 153-154):

Международное сообщество не располагает удовлетворительными механизмами рассмотрения глобальных экономических проблем в частности и взаимосвязи между экономическими, социальными и экологическими вопросами и вопросами безопасности вообще. Границы между вопросами торговли, конкурентной политики, окружающей среды, макроэкономической политики и социальной политики все больше размываются... растет глобальная взаимозависимость, и традиционные организационные механизмы более не являются достаточными. Политические структуры, которые в состоянии стать выразителями общих интересов и примирить разногласия, на глобальном уровне... недостаточно развиты.

Комиссия пришла к выводу о необходимости заполнения этого пробела путем создания в рамках Организации Объединенных Наций Совета экономической безопасности (СЭБ). Этот орган должен иметь такой же статус в вопросах международных экономических отношений, какой Совет Безопасности имеет в отношении вопросов мира и безопасности. Его функции будут заключаться в наблюдении за состоянием мировой экономики, оценке взаимосвязи между основными направлениями политики, стратегическом согласовании политики ряда международных организаций и обеспечении последовательности их программных целей и в содействии межправительственному диалогу по вопросам развития глобальной экономической системы. Рекомендации этого органа будут иметь вес в силу

---

<sup>25</sup> Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood* (Oxford, Oxford University Press, 1995).

авторитета тех, кто участвует в его работе, а не в силу полномочий принимать обязательные для выполнения решения. Комиссия предложила, чтобы СЭБ заседал дважды в год, один раз на уровне глав правительств и другой раз на уровне министров финансов при поддержке заместителей и небольшого секретариата. Члены Комиссии подчеркнули, что они не рассчитывают на создание нового крупного бюрократического аппарата.

По мнению членов Комиссии, залогом эффективной работы СЭБ будет его ограниченный членский состав, насчитывающий не более 23 членов. (Это исключает возможность использования Экономического и Социального Совета для выполнения функций СЭБ.) Места в этом органе должны принадлежать по праву, по их мнению, экономическим державам мира, занимающим лидирующие позиции по размеру ВВП, исчисленного по паритету покупательной способности. Членство этих стран будет дополняться системой представительства, обеспечивающей сбалансированную представленность регионов и участие некоторых менее крупных государств. Один из путей реализации этого предложения мог бы заключаться в периодическом избрании региональными экономическими комиссиями Организации Объединенных Наций одного из их членов для представления интересов менее крупных стран региона. Члены Комиссии также предложили, что в принципе такие региональные организации, как Европейский союз, Ассоциация государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН) и МЕРКОСУР, могли бы представлять всех своих членов.

Предлагаемая модель имеет свои преимущества, однако было бы преждевременно и, возможно, контрпродуктивно принимать решение о создании какой-либо определенной структуры до проведения заседаний. Более разумный подход заключается в проведении Организацией Объединенных Наций единовременной встречи на высшем уровне по вопросам глобального экономического управления<sup>26</sup>, в ходе которой, возможно, будет принято решение о придании такому саммиту постоянного статуса в качестве СЭБ в случае, если первое заседание даст обнадеживающие результаты. На повестке дня будет прежде всего стоять вопрос о функционировании многосторонней системы и оценке необходимости создания новых глобальных учреждений и разработке правил, аналогичных тем, которые рассматривались в настоящем разделе.

Несмотря на все присущие им недостатки, крупные международные учреждения играли позитивную роль в поддержке развития на протяжении последних 50 лет — в период, который, как отмечалось в начале настоящего доклада, характеризовался невиданными в мировой истории темпами развития человеческого потенциала и экономики. Однако признание достигнутых результатов не должно отвлекать от предстоящего решения масштабных задач. Для реального ускорения прогресса, что необходимо для достижения международных целей в области развития, международным учреждениям необходимо приспособиться к непрерывному процессу глобализации. Это

---

<sup>26</sup> Эта идея рассматривается в работе Peter D. Sutherland, John W. Sewell, and David Weiner, "Challenges facing the WTO and policies to address Global Governance", опубликованной в Gary Sampson, ed., *The Role of the WTO in Global Governance* (Tokyo: United Nations University Press, 2000), с текстом которой можно также ознакомиться по адресу [www.odc.org/commentary/wtorpt.html](http://www.odc.org/commentary/wtorpt.html).

означает выделение ВТО достаточных средств для эффективного функционирования и создания такой структуры управления, которая позволяет менее крупным странам принимать участие в выработке правил. Это означает наделение МОТ определенными полномочиями и повышение ее готовности применять эти полномочия. Это означает объединение разрозненных учреждений, занимающихся экологическими вопросами, в глобальную экологическую организацию. Это означает создание Международной налоговой организации. И, наконец, это означает по крайней мере рассмотрение вопроса о создании верховного учреждения в виде Совета экономической безопасности.

## Приложение

### Стоимость достижения целей в области глобальной политики

#### Международные цели в области развития

Различными органами был предложен ряд несколько отличающихся друг от друга вариантов международных целей в области развития. В настоящем докладе рассматривается вариант, содержащийся в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций, принятой Генеральной Ассамблеей в сентябре 2000 года, и описываемый во введении к настоящему докладу.

Первая цель была сформулирована как «сокращение вдвое доли населения, проживающего в условиях крайней нищеты, страдающего от голода и не имеющего доступа к безопасной питьевой воде». Вполне разумно предположить, что крайняя нищета и голод представляют собой взаимосвязанные явления; сокращение вдвое доли населения, страдающего от одного из этих явлений, в принципе должно привести к сокращению вдвое и доли населения, страдающего от другого явления. Два проведенных недавно исследования позволяют получить относительно объективную оценку затрат на сокращение вдвое доли населения земного шара, живущего в условиях нищеты.

Одним из них является исследование, подготовленное ЮНКТАД<sup>27</sup>, в котором указывается, что для достижения этой цели потребуются дополнительная помощь в размере порядка 10 млрд. долл. США в год в целях повышения темпов экономического роста в Африке до 6 процентов в год при условии, что все страны будут иметь право на получение помощи благодаря проведению политики, оправдывающей оказание такой помощи. Этот показатель необходимо по крайней мере удвоить, с тем чтобы учесть одновременную помощь странам с низким уровнем дохода, расположенным в других регионах. В результате получается сумма в размере 20 млрд. долл. США в год сверх нынешних расходов, которая и дает представление о минимально необходимом объеме помощи.

Вторым является исследование, проведенное недавно Всемирным банком, которое было посвящено изучению возможности достижения цели сокращения наполовину к 2015 году доли населения, живущего в условиях нищеты (с использованием физических показателей численности нищих и показателя черты бедности в размере 2 долл. США в день по курсу доллара США в 1993 году, рассчитанному по паритету покупательной способности)<sup>28</sup>. В нем был сделан вывод о том, что в целом эта цель может быть достигнута в силу того, что даже с учетом нынешних тенденций страны Азии смогут к этому сроку добиться более чем двукратного сокращения доли населения, проживающего в условиях нищеты. Однако в этом же исследовании был сделан вывод о том, что перспективы сокращения наполовину доли населения,

<sup>27</sup> UNCTAD, *Capital Flows and Growth in Africa* (New York and Geneva, 2000). Приводимая в тексте оценка отличается от оценки ЮНКТАД в том, что в ней не делается допущение о превращении части возросшего объема помощи в беглый капитал и резервы.

<sup>28</sup> Paul Collier and David Dollar, *Can the World Cut Poverty in Half?* (Washington, D.C., World Bank, 2000).

проживающего в условиях нищеты, во всех других регионах не представляются обнадеживающими, а доля населения, проживающего в условиях нищеты, в странах Африки к югу от Сахары, возможно, сократится не намного — с 72 процентов в 1996 году до 64 процентов в 2015 году (опять же с использованием показателя черты бедности в размере 2 долл. США в день). Для того чтобы страны Африки смогли приблизиться к достижению цели сокращения наполовину доли населения, проживающего в условиях нищеты, необходимо одновременно принять меры по трем направлениям. Во-первых, странам Африки необходимо повысить эффективность своей политики по крайней мере до того уровня, который наблюдается в настоящее время на индийском субконтиненте. Во-вторых, донорам необходимо распределять свою помощь более эффективно, ориентируя ее на страны, имеющие высокие показатели нищеты и осуществляющие такую политику, которая будет в достаточной степени благоприятствовать эффективному использованию помощи. В-третьих, донорам необходимо увеличить объем предоставляемой помощи. Предполагаемый объем краткосрочного увеличения помощи по этому сценарию опять же составляет порядка 10 млрд. долл. США для стран Африки.

Кроме того, исследования, проводимые Всемирным банком, как представляется, свидетельствуют о том, что объем помощи, предоставляемый странам, получающим кредиты только по линии Международной ассоциации развития, необходимо удвоить — с 15 млрд. долл. США до 30 млрд. долл. США в год — для достижения в 2015 году цели сокращения наполовину доли населения, живущего в условиях крайней нищеты. Поскольку значительная часть населения, живущая в условиях крайней нищеты, проживает в странах, не относящихся к категории стран-получателей кредитов только по линии Международной ассоциации развития, таких, как Индия и Пакистан, это опять же указывает на необходимость выделения по крайней мере 20 млрд. долл. США в год.

По оценкам Глобального партнерства в области водоснабжения, для обеспечения всеобщего водоснабжения и базовой санитарии (без обработки) в течение следующих 25 лет потребуется тратить по 30 млрд. долл. США в год при условии сохранения объема расходов и ассортимента услуг на нынешнем уровне. По оценкам Совета по сотрудничеству в области водоснабжения и санитарии, минимально необходимый всеобщий охват может быть обеспечен при уровне расходов в 9 млрд. долл. США в год в течение 25 лет. Эти оценки указывают на то, что для того чтобы реализовать целевые показатели хотя бы наполовину, в течение следующих 13 лет потребуется от 10 до 29 млрд. долл. США в год в зависимости от уровня предоставляемых услуг. Нынешний объем расходов составляет более 25 млрд. долл. США в год, из чего следует, что для достижения этой цели дополнительные расходы не потребуются.

Вопрос о том, какой объем расходов потребуется для достижения некоторых целей в области развития человеческого потенциала, изучен намного меньше, чем вопрос о финансировании сокращения вдвое доли населения, живущего в условиях нищеты. По оценкам ЮНИСЕФ, достижение всеобщего начального образования к 2015 году потребует дополнительных расходов в размере порядка 9 млрд. долл. США в год<sup>29</sup>. Для обеспечения

<sup>29</sup> Enrigue Delamonica, Santosh Mehrota, and Jan Vandemoortele, 'Education for All is Affordable: A Minimum Cost Global Estimate', UNICEF Staff Working Paper (January 2001).

равенства между мужчинами и женщинами к этой сумме следует добавить еще 3 млрд. долл. США. Эти оценки основаны на простом предположении о том, что увеличение государственных расходов в данной области социального обслуживания ведет к пропорциональному увеличению объема предоставляемых в этой области услуг или, иными словами, что предельная стоимость равна средней стоимости. Если для образования такое предположение подходит, то для оценки стоимости сокращения показателя младенческой смертности на две трети и показателя материнской смертности на три четверти его использование не представляется возможным (поскольку из оценок следует, что для этого будет достаточно менее 3 млрд. долл. США в год). Проблема заключается в том, что основные факторы, влияющие на показатели смертности, не связаны с объемом государственных расходов на здравоохранение. В настоящее время не существует объективной базы для оценки стоимости достижения этих целей.

Генеральный секретарь представил оценку затрат, необходимых для того, чтобы остановить распространение ВИЧ/СПИДа и добиться сокращения их масштабов, в размере порядка 7–10 млрд. долл. США в год. Как представляется, еще никто не пытался дать количественную оценку затрат на оказание специальной помощи детям, осиротевшим в результате смерти от СПИДа их родителей.

В соответствии с планом действий Всемирного банка «Города без трущоб» стоимость ликвидации трущоб оценивается в размере 500 долл. США на человека, из чего следует, что общий объем расходов на повышение качества жизни 100 млн. человек, живущих в трущобах, составит порядка 50 млрд. долл. США. К этому следует добавить расходы на подготовку, объем которых составляет от 500 млн. до 1 млрд. долл. США. Объем же расходов на 13-летний период до 2015 года составит порядка 4 млрд. долл. США в год.

Очевидно, что нынешнего уровня знаний недостаточно для достоверной, хотя бы и приблизительной оценки объема расходов на достижение целей в области развития человеческого потенциала. Отдельные страны еще не приступили к оценке затрат на достижение этих целей, что необходимо для расчета достоверных общемировых показателей. Вместе с тем группа исследователей, представляющих международные организации и правительства, провела в марте 2001 года заседание, с тем чтобы приступить к решению этого вопроса<sup>30</sup>, и представляется, что в ближайшие месяцы будут представлены некоторые более убедительные показатели.

Приведенные выше отдельные показатели указывают на то, что такая сумма неизбежно будет значительной; по приблизительной оценке, она составит порядка 30 млрд. долл. США. Вместе с тем совсем необязательно, что все эти средства потребуются сверх дополнительных 20 млрд. долл. США, которые нужны для сокращения наполовину показателей нищеты. Например, действенная программа по достижению целевого показателя сокращения нищеты будет, возможно, включать значительную часть дополнительных расходов из тех 12 млрд. долл. США, которые необходимы для достижения целевых показателей в области образования. Кроме того, более высокие темпы

---

<sup>30</sup> A Report on the Seminar on International Development Goals, (Washington D. C., World Bank, April 2001).

роста уже сами по себе будут, вероятно, способствовать достижению целей в области развития человеческого потенциала. Вместе с тем в такой оценке не учитывается тот факт, что предельная стоимость обеспечения услугами жителей более отдаленных районов может превысить среднюю стоимость уже предоставляемых услуг. Не следует также забывать о проблеме, связанной с весьма относительной зависимостью между величиной государственных расходов и объемом предоставляемых услуг, которая лишь подтверждает тот факт, что для достижения к 2015 году целей в области развития человеческого потенциала совершенно необходимо обеспечить как результативность предоставляемых услуг, так и наличие средств. Поэтому приводимый в тексте настоящего доклада показатель в размере 50 млрд. долл. США в год следует рассматривать лишь как ориентировочную величину расходов, которые, несомненно, будут весьма существенными.

### **Общемировые общественные блага**

В докладе доказывалась обоснованность международного финансирования обеспечения общемировых общественных благ, а также были определены относящиеся к этой категории блага. Это — операции по поддержанию мира, профилактика инфекционных заболеваний, исследование тропических лекарственных препаратов, вакцин и сельскохозяйственных культур, предупреждение выброса хлорфторуглеродов (ХФУ), сокращение углеродных выбросов и сохранение биоразнообразия. В нижеследующих пунктах делается попытка дать примерную оценку желательной величины расходов на обеспечение этих благ. Следует учитывать, что такая оценка, безусловно, является в значительной степени приблизительной.

Объем расходов на операции по поддержанию мира колеблется из года в год, однако в среднем он составляет порядка 1 млрд. долл. США.

По оценке Генерального секретаря, объем расходов на борьбу с эпидемией ВИЧ/СПИДа составляет 7–10 млрд. долл. США в год. Он намерен выступить с инициативой создания глобального фонда для борьбы с ВИЧ/СПИДом и здравоохранения в целях мобилизации необходимых средств, а также дополнительно 2 млрд. долл. США в год для поддержки борьбы с туберкулезом и малярией.

Затраты на разработку вакцин могут исчисляться миллиардами долларов, однако в настоящее время мало что делается для разработки вакцин, представляющих интерес для развивающихся стран, поскольку у этих стран нет денег на покупку таких вакцин, даже если бы они производились. Группа одобряет предложение об учреждении донорами фонда для закупки вакцин, призванного обеспечить приобретение больших количеств вакцин в случае, если они будут разработаны. Существование такого фонда будет служить катализатором для проведения необходимых исследований. Оценки идеальной величины средств такого фонда разнятся, составляя от 1 млрд. долл. США до 6 млрд. долл. США в год.

Консультативная группа по международным исследованиям в области сельского хозяйства, некоторые центры которой сыграли решающую роль в осуществлении «зеленой революции» в период 50-х и 60-х годов, ежегодно расходует порядка 330 млн. долл. США на изучение сельскохозяйственных

культур, представляющих интерес для развивающихся стран. Отдача от ее деятельности является весьма высокой (несмотря на значительный разброс оценок), и результатами ее исследований пользуются главным образом бедные фермеры; тем не менее в последние годы она сталкивается с бюджетными трудностями.

Ограничение выбросов хлорфторуглеродов оказалось не таким дорогостоящим мероприятием, как считалось одно время, причем большая часть соответствующих расходов покрывается отдельными промышленно развитыми странами; трансграничные платежи в порядке компенсации развивающимся странам за принимаемые ими меры по сокращению таких выбросов в настоящее время составляют лишь порядка 1,2 млрд. долл. США.

Ограничение выбросов парниковых газов будет в целом значительно более дорогостоящим мероприятием, если в этом направлении все же будут предприняты серьезные усилия. Поскольку научных фактов, необходимых для оценки оптимального ограничения выбросов парниковых газов, еще недостаточно, не представляется возможным рассчитать примерную стоимость оптимальной программы, которая в любом случае будет, несомненно, высокой. Значительная доля этих расходов ляжет на отдельные страны, и главная проблема будет связана со справедливым распределением этих расходов между ними. Однако представляется также желательным выделять значительные средства для выплаты некоторым странам за осуществление мероприятий, ведущих к снижению выбросов углерода в атмосферу.

Наконец, в том, что касается биоразнообразия, представляется, что никто не занимался подсчетом затрат на осуществление серьезной деятельности по обузданию непрерывного процесса исчезновения растительных и животных видов, но и эта сумма будет, по-видимому, исчисляться миллиардами долларов США ежегодно.

Этот краткий анализ свидетельствует о том, что желательный уровень расходов на обеспечение общемировых общественных благ будет неизбежно намного превышать 10 млрд. долл. США в год. Наиболее точная оценка составляет порядка 20 млрд. долл. США.

Таблица 1  
**Глобальный прогресс в области экономического развития и развития человеческого потенциала, 1950–1999 годы**

<i>Показатель</i>	<i>1950 год</i>	<i>1998 или 1999 год</i>
Средний подушевой доход (в долл. США по курсу 1990 года <sup>a</sup> )		
Весь мир	2 114	5 709
Развивающиеся страны	1 093	3 102
Средняя продолжительность жизни (в годах)		
Весь мир	49	66
Развивающиеся страны	44	64
Доля населения, живущего на менее чем 2 долл. США в день (в процентах)		
Весь мир	63	40 <sup>b</sup>
Доля населения, живущего на менее чем 1 долл. США в день (в процентах)		
Весь мир	42	17 <sup>b</sup>
Развивающиеся страны	n.a.	26
Доля грамотного населения (в процентах)		
Весь мир	54	79
Развивающиеся страны	40	75
Младенческая смертность (смертей на 1000 живорождений)		
Весь мир	156 <sup>c</sup>	54
Развивающиеся страны	179 <sup>c</sup>	59

Источники: Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective* (Paris, OECD, 2001), pp. 31, 126; F. Bourguignon and C. Morrison, *The Size Distribution of Income among World Citizens 1820–1990* (mimeo, 1999); World Bank, *World Development Report 2000/2001* (New York, Oxford University Press, 2001); UNESCO, *World Illiteracy at Mid-Century* (Paris, 1957) и *Education for All Year 2000 Assessment* (New York, 2000); World Bank, *World Development Indicators* (Washington D.C., 2001); United Nations, *World Population Prospects: The 1996 Revision* (New York, 1997).

<sup>a</sup> По паритету покупательной способности.

<sup>b</sup> В 1992 году.

<sup>c</sup> В период 1950–1955 годов.

Таблица 2  
**Примерная величина дополнительных ежегодных расходов на достижение международных целей в области развития к 2015 году**

<i>Млрд. долл. США</i>	
Сокращение наполовину доли населения, живущего в условиях нищеты и страдающего от голода	20
Сокращение наполовину доли населения, не имеющего доступа к безопасной питьевой воде	0
Достижение всеобщего начального образования	9
Достижение равенства полов в области начального образования	3
Сокращение материнской смертности на три четверти	Оценка отсутствует
Сокращение детской смертности в возрасте до пяти лет на две трети	Оценка отсутствует
Предотвращение распространения эпидемии ВИЧ/СПИДа и переход к сокращению ее масштабов	7–10
Оказание специальной помощи детям, осиротившим в результате смерти от СПИДа их родителей	Оценка отсутствует
Повышение уровня жизни 100 млн. человек, живущих в трущобах	4
<b>Всего (приблизительно)</b>	<b>50</b>

*Источник:* Приложение к настоящему докладу.