

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Кризисоустойчивое финансирование развития

ОБЗОР

ДОКЛАД О НАИМЕНЕЕ РАЗВИТЫХ СТРАНАХ

2023 год



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ
НАЦИЙ

**ДОКЛАД О НАИМЕНЕЕ
РАЗВИТЫХ СТРАНАХ
ЗА 2023 ГОД:**
кризисоустойчивое
финансирование развития

ОБЗОР



ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Женева, 2023 год

© 2023 год, Организация Объединенных Наций

Настоящий документ находится в открытом доступе при условии соблюдения лицензии Creative Commons, созданной для межправительственных организаций, URL: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Употребляемые обозначения и изложение материала на любой карте в настоящей работе не означают выражения со стороны Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района или их властей или относительно делимитации их границ.

Фотокопирование и воспроизведение выдержек разрешены при надлежащем указании источника.

Настоящая публикация была отредактирована на внешней основе.

Издание Организации Объединенных Наций, опубликовано Конференцией
Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Возвращение наименее развитых стран на траекторию достижения Целей в области устойчивого развития

Мир переживает множество кризисов, связанных с изменением климата, обострением конфликтов между людьми, геоэкономической фрагментацией и ростом стоимости жизни, и все они ложатся тяжелым бременем на наименее развитые страны (НРС), которые пытаются дать новый импульс развитию своей экономики после пандемии COVID-19. Под влиянием этих кризисов утрачиваются результаты годами достигавшегося в НРС прогресса в области роста и развития, в том числе по таким ключевым направлениям усилий по достижению Целей в области устойчивого развития, как искоренение нищеты, питание, здравоохранение, образование и гендерное равенство.

В 2020 и 2021 годах в группе НРС в целом экономический рост резко замедлился. В 2023 году их совокупный валовой внутренний продукт (ВВП) будет на 10 % ниже уровня, который был бы достигнут при сохранении тенденции роста, существовавшей до пандемии (в период 2010–2019 годов). В том случае, если бы на практике был реализован установленный в программах действий НРС целевой показатель роста в размере 7 %, ВВП на душу населения в 2023 году был бы на 16 % выше существующих на данный момент оценок. Вследствие экономического спада общее число крайне бедных в НРС, по оценкам, возросло, причем в условиях крайней нищеты живет по меньшей мере на 15 млн человек больше, чем до начала пандемии.

Для возвращения на траекторию достижения Целей в области устойчивого развития наименее развитым странам необходима инклюзивная, инновационная и адаптированная с учетом их специфических потребностей и проблем международная финансовая архитектура. Это крайне важно сейчас, когда всему миру необходимо перейти от обязательств к реализации Дохинской программы действий для наименее развитых стран на десятилетие 2022–2031 годов. Как видно из документа «Инициатива Генерального секретаря Организации Объединенных Наций по стимулированию достижения ЦУР в целях осуществления Повестки дня на период до 2030 года» и аналитической записки Организации Объединенных Наций о реформах международной финансовой архитектуры, подготовленной к Саммиту будущего (который планируется провести в 2024 году), в настоящее время вновь признается важнейшая роль финансирования и долга как

факторов улучшения перспектив развития НРС и других развивающихся стран. В числе других примеров можно назвать Бриджтаунскую инициативу, усилия по реформированию многосторонних банков развития и выполнение рекомендаций, высказанных по итогам обзора системы обеспечения достаточности капитала Группой двадцати. Эти инициативы, наряду с работой на других многосторонних форумах, являются еще одним подтверждением того, что вопросы восстановления бюджетного пространства в НРС путем долгосрочного урегулирования долгового кризиса, реформирования международной финансовой архитектуры и мобилизации климатического финансирования занимают центральное место в усилиях глобального сообщества, призванных оградить деятельность по достижению упомянутых целей от бед многочисленных кризисов, терзающих мир сегодня.

2023 год является ключевым для глобального климатического финансирования. Один из основных пунктов повестки дня двадцать восьмой сессии Конференции Сторон (КС 28) Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата (РКИКООН), которую планируется провести в конце года, касается обеспечения функционирования фонда возмещения потерь и ущерба, создание которого было согласовано в ходе КС 27. В условиях, когда НРС отстают от графика достижения ЦУР, а мир все ближе к середине срока, отведенного для реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, идеи и рекомендации, озвученные в настоящем докладе, и своевременны, и неотложны.

Сложившаяся международная финансовая архитектура не годится для противостояния системным потрясениям и, что более принципиально, для мобилизации ресурсов для НРС в необходимых масштабах. В период многочисленных кризисов, разразившихся после вспышки пандемии COVID-19, не только стали отчетливо видны недостатки существующей международной финансовой архитектуры; в это время также был выдвинут ряд инициатив и предложений по ее совершенствованию. Эти инициативы и предложения охватывают широкий диапазон от краткосрочных временных мер, таких как Инициатива Группы двадцати по приостановлению обслуживания долга, до обсуждения долгосрочных решений, таких как предложенный Группой двадцати Общий механизм урегулирования долговых вопросов, а также продвижения реформы многосторонних банков развития (МБР).

Серьезные дискуссии и переговоры ведутся параллельно на различных форумах, включая Организацию Объединенных Наций, Группу семи, Группу двадцати и руководящие органы международных финансовых учреждений. Эти процессы напрямую затрагивают НРС ввиду их зависимости от внешнего финансирования и от интеграции в мировую экономику в рамках торговых и финансовых потоков. При этом НРС практически — или даже вообще — не влияют на процессы принятия решений, определяющих международную финансовую архитектуру. Одна из причин кроется в том, что НРС, имея очень небольшой вес в мировой экономике, международной торговле и финансовых потоках, не играют, так сказать, «системно критической» роли. Кроме того, их голос в международных финансовых

учреждениях, таких как Международный валютный фонд (МВФ), Всемирный банк и региональные банки развития, в лучшем случае малозначен. Например, во Всемирном банке на долю всех НРС приходится лишь 4 % голосов. И они не входят ни в Группу семи, ни в Группу двадцати. Подобный дисбаланс сил приводит к тому, что НРС часто упоминаются в международном дискурсе по вопросам, имеющим важное значение для перспектив их развития, таким как финансирование развития и климатическое финансирование, но последующие результаты и решения не соответствуют их специфическим потребностям и особенностям. Такое положение дел требует от международного сообщества принятия срочных мер, позволяющих выйти за рамки риторики и на практике осуществлять решения, в которых учитываются финансовые потребности этих стран.

Большие и растущие потребности наименее развитых стран в финансировании

Деятельность по достижению Целей в области устойчивого развития недостаточно финансировалась в НРС задолго до недавних неудач 2020-х годов. Согласно оценке, приведенной в Докладе о наименее развитых странах за 2021 год, для достижения темпов роста ВВП на уровне 7 % (задача 8.1 в рамках ЦУР) НРС нужно было бы инвестировать 462 млрд долл. США в год, что подразумевает увеличение объемов вложений по сравнению с фактическими инвестициями в 2019 году (до пандемии COVID-19) на 55 %. Для достижения более масштабной цели развития — осуществления структурных преобразований, выражающихся в удвоении доли обрабатывающей промышленности в ВВП (задача 9.2 в рамках ЦУР), — НРС должны были бы ежегодно расходовать примерно 1051 млрд долл. США, что требует маловероятного поддержания на протяжении 2020-х годов темпов экономического роста в размере 20 % в год. По оценкам ЮНКТАД, один лишь дефицит средств на финансирование Целей в области устойчивого развития во всех развивающихся странах, включая НРС, в настоящее время составляет около 4 трлн долл. США в год против 2,5 трлн долл. США в 2015 году, когда были приняты ЦУР.

Кроме того, в результате многочисленных кризисов потребности НРС в финансировании возросли еще больше. В частности, растут их потребности в климатическом финансировании, поскольку мир значительно отстает от намеченного графика достижения целевых показателей, установленных в Парижском соглашении. По данным Постоянного комитета по финансам РКИКООН, для реализации определяемых на национальном уровне вкладов (ОНУВ) развивающихся стран на период до 2030 года потребуется 6 трлн долл. США, что весьма далеко от установленного в соответствии с Копенгагенской договоренностью целевого показателя климатического финансирования в размере 100 млрд долл. США в год и фактических объемов климатического финансирования в 2020 году порядка 21–83 млрд долл. США. НРС разработали масштабные планы, призванные обеспечить учет проблематики изменения климата в рамках ОНУВ, однако их практическая реализация зависит от внешнего

финансирования, передачи технологий и укрепления потенциала. Поскольку эти страны особенно уязвимы к последствиям изменения климата, им срочно требуется дополнительное финансирование для мероприятий по адаптации. Для того чтобы при финансировании усилий по борьбе с изменением климата НРС не попали в долговую ловушку, такое финансирование должно осуществляться в форме субсидий, а не займов. Однако более трети потоков климатического финансирования поступает в НРС в виде кредитов, что усугубляет растущее долговое бремя этих стран.

Усложнение архитектуры международной финансовой помощи становится проблемой для слабого институционального потенциала наименее развитых стран

Помимо того, что НРС нуждаются в увеличении финансирования для компенсации связанных с кризисами сбоев в развитии, ухудшаются условия привлекаемого ими внешнего финансирования.

Все более сложной становится архитектура международной финансовой помощи. Расширяется число ее участников, и, наряду с традиционными донорами, этой деятельностью занимаются филантропы, учреждения по финансированию развития, частный сектор и неправительственные организации (НПО). В качестве новых источников государственного финансирования развития заявляют о себе другие развивающиеся страны, быстро растет число международных вертикальных фондов и наблюдается фрагментация и увеличение числа учреждений и структур в международной архитектуре климатического финансирования.

Появление новых партнеров и механизмов финансирования, несомненно, расширяет поле финансирования развития. Однако многочисленные и разнообразные источники финансирования имеют свои специфические и неодинаковые критерии отбора, процедуры подачи заявок и требования к отчетности. Отсюда высокие транзакционные издержки и тяжелое административное бремя для стран-получателей, поскольку ресурсы и институциональные возможности многих из них ограничены. Соответственно, это реально ограничивает для них доступ к такому финансированию и сказывается на общей эффективности архитектуры международной финансовой помощи.

Кроме того, из-за расширения круга участников архитектуры международной помощи более обременительным становится процесс согласования помощи с национальными приоритетами и координации действий доноров и усложняется задача поддержания приемлемого уровня долга.

В то же время все более расширяется сфера официального финансирования, охватывая целый ряд целей и задач, что зачастую приводит к конкуренции за ресурсы. Эти цели включают «традиционные» задачи финансирования развития, климатическое финансирование и гуманитарную помощь в

условиях участвовавших экстремальных погодных явлений и геополитической напряженности, приводящей к увеличению потоков беженцев и мигрантов. В этой связи происходит размывание границ между различными источниками и целями финансирования развития, а также между государственными и частными финансовыми потоками, в том числе в НРС, особенно в контексте смешанного финансирования. Кроме того, страны-доноры расходуют все более значительную долю официальной помощи в целях развития (ОПР) внутри стран на помощь беженцам, не вызывая прямого притока финансовых средств в НРС.

НРС также сталкиваются с проблемами в плане возможностей влиять на решения, определяющие международные финансовые потоки, в частности ОПР, частные кредиты, потоки портфельных инвестиций и ПИИ. Такие решения обычно принимаются частными субъектами или правительствами стран-доноров в основных финансовых центрах, где, как можно заметить, НРС нет. В результате внешние финансовые потоки не всегда согласуются с целями и задачами национального развития НРС. Другими словами, правительствам НРС трудно сохранять ответственность за реализацию своих программ развития и координировать финансовые потоки, оказывающие серьезное влияние на их экономику.

Кроме того, усиливающаяся геополитическая напряженность усугубляет трудности, с которыми сталкиваются НРС, пытаясь добиться синергии между различными партнерами по развитию и различными источниками внешнего финансирования.

Хотя международное сообщество выдвигает новые инициативы, которые являются шагом в правильном направлении в плане улучшения внешнего финансирования на цели развития НРС, по своим масштабам такие инициативы не достигают уровня, необходимого для решения острых финансовых проблем, стоящих перед этими странами. В результате международное сообщество до сих пор не смогло адекватно отреагировать на надвигающийся кризис финансирования НРС.

Регулирование бюджетного пространства в условиях многочисленных кризисов

Расширение бюджетного пространства имеет крайне важное значение для структурных преобразований

Бюджетное пространство — это способность правительства увеличивать расходы или выдерживать сокращение доходов без ущерба для долгосрочной финансово-бюджетной устойчивости. Недостаток возможностей для маневра бюджетными средствами может особенно пагубно сказаться в периоды возросшего

экономического стресса, когда правительствам приходится быстро реагировать на кризисы, такие как пандемия COVID-19, глобальные шоковые изменения цен на продовольствие и энергоносители, например изменения, вызванные войной на Украине, а также потери и ущерб, связанные с климатом. Многочисленные кризисы ведут к сужению бюджетного пространства в НРС. Медианное отношение общего государственного долга к ВВП в НРС увеличилось с 48,5 % в 2019 году до 55,4 % в 2022 году, что является самым высоким показателем с 2005 года. Эта тенденция определялась, в частности, увеличением расходов на импорт из-за взлета цен на сырьевые товары. В 2021 году стоимостной объем чистого импорта основных продовольственных товаров в НРС, вместе взятых, составил 5,4 млрд долл. США. Другие показатели бюджетного пространства, например сальдо бюджета и доля льготных кредитов в общем объеме внешнего государственного долга, также ухудшились для НРС как группы стран. В результате развития этих тенденций НРС рискуют еще больше отстать на пути к достижению Целей в области устойчивого развития. Ввиду этого им срочно требуется более активная поддержка для расширения бюджетного пространства.

Одним из важнейших факторов, определяющих бюджетное пространство этих стран, остаются внешние финансовые потоки, хотя в среднесрочной перспективе необходимо повысить, причем на более устойчивой основе, роль мобилизации внутренних ресурсов. Имеющиеся возможности для более активной мобилизации внутренних ресурсов могут быть реализованы по различным каналам. В частности, НРС, вместе взятые, отстают от других групп стран по показателю доли собранных налоговых поступлений в ВВП. В 2020 году медианный показатель доли налогов в ВВП в НРС составил 11,6 % по сравнению с 16,3 % в других развивающихся странах и 23,2 % в развитых странах. Возможности мобилизации внутренних ресурсов можно увеличить за счет расширения налоговой базы, борьбы с незаконным оттоком финансовых средств, повышения уровня соблюдения налогового законодательства, укрепления международного налогового сотрудничества и совершенствования управления природными ресурсами, включая полезные ископаемые, крайне необходимые для глобального энергетического перехода. Масштабы мобилизации внутренних ресурсов в НРС должны расти параллельно с более эффективной реализацией программ структурных преобразований и осуществлением деятельности по повышению производственного потенциала, укреплению государственного управления, совершенствованию налоговой системы и укреплению институционального потенциала как на национальном, так и на международном уровнях.

Разрыв в области официальной помощи в целях развития по-прежнему велик

Валовой объем ОПР, предоставленной всей группе 46 НРС, составил в 2021 году 66,9 млрд долл. США, что ниже рекордного уровня 72,9 млрд долл. США в 2020 году, когда началась пандемия COVID-19. В период 2019–2021 годов совокупный объем

ОПР, поступившей в НРС, составил 202 млрд долл. США, при этом 35 % помощи приходилось на пять крупнейших получателей — Афганистан, Бангладеш, Демократическую Республику Конго, Йемен и Эфиопию. Несмотря на чрезвычайно важную роль внешнего финансирования, потоки ОПР в НРС существенно ниже обязательств, взятых на себя развитыми странами. В 2021 году они составили всего 0,09 % от валового национального дохода (ВНД) членов Комитета содействия развитию (КСР), что значительно ниже целевого показателя в 0,15–0,2 % от ВНД, закрепленного в рамках Цели 17 в области устойчивого развития и в Дохинской программе действий. Разрыв между обязательствами и фактически предоставленной помощью составил в 2021 году порядка 35–63 млрд долл. США. Таким образом, для ускорения темпов роста в НРС и повышения их устойчивости к потрясениям необходимо довести объем средств, предоставляемых по линии ОПР, до уровня, предусмотренного обязательствами.

Важным моментом в структуре ОПР является форма ее предоставления — в виде субсидий или займов. И те, и другие могут помочь восполнить дефицит финансирования в важнейших областях, связанных с достижением Целей в области устойчивого развития, и способствовать ускорению реализации программы структурных преобразований в НРС. Однако займы имеют и оборотную сторону: увеличивая долговое бремя НРС, займы, призванные решать проблемы в какой-то одной области устойчивого развития, могут усугублять проблемы в других областях. Поскольку узость бюджетного пространства является одной из ключевых проблем НРС, ОПР, предоставляемая в долг, является для НРС компромиссным вариантом. В период 2012–2021 годов доля субсидий в общем объеме ОПР для НРС составила 76 %, что значительно ниже уровня предыдущего десятилетия 2002–2011 годов (85 %). В 2020 году, когда пандемия COVID-19 привела к резкому спаду в мировой экономике, доля субсидий составила 67 %, что является самым низким показателем за все время существования этого ряда данных в Системе информации о кредиторах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Таким образом, несмотря на увеличение общего объема ОПР, поступавшей в НРС в ответ на пандемию COVID-19, в то же время имело место выраженное снижение доли субсидий в ОПР — на 6 процентных пунктов по сравнению с 2019 годом. Однако субсидии должны выступать основным рычагом увеличения потоков ОПР до запланированных уровней, чтобы противодействовать сужению бюджетного пространства в НРС, не увеличивая при этом риск возникновения долгового кризиса.

Наблюдается тенденция к увеличению притока смешанного финансирования в НРС. Однако высокий уровень страновой и отраслевой концентрации среди НРС и внутри них требует осторожности в вопросе потенциала смешанного финансирования как инструмента достижения Целей в области устойчивого развития. В частности, доноры, которые стремятся мобилизовать все большие объемы смешанного финансирования для НРС, должны также стараться согласовывать эти потоки с приоритетами и национальными планами развития стран-получателей. Со своей стороны, НРС должны добиваться, чтобы частные инвестиции способствовали устойчивому развитию без негативных побочных

эффектов, устанавливая нормы и правила, позволяющие снизить потенциальные экологические и социальные риски и обеспечить прозрачность, а также защиту местного населения.

Климатическое финансирование создает дополнительные проблемы

Роль НРС как фактора климатического кризиса весьма незначительна, однако они наиболее уязвимы к последствиям изменения климата. В 2020 году из 20 стран с самым высоким уровнем уязвимости при самой низкой готовности преодолевать последствия изменения климата 18 относились к категории НРС. Кроме того, именно эта группа стран в наименьшей степени способна задействовать инвестиции в мероприятиях по адаптации. Таким образом, наименее развитым странам требуется более широкое бюджетное пространство для инвестиций в адаптационные мероприятия и более значительные объемы финансирования для возмещения потерь и ущерба, вызванных экстремальными погодными явлениями. В этом контексте климатическое финансирование НРС требует улучшения по всем основным параметрам: объему, качеству и доступу.

Между первоначальным представлением проектных предложений и выделением средств из климатических фондов зачастую проходит несколько лет. Несмотря на большое количество таких специализированных фондов, основная часть климатического финансирования по-прежнему поступает не по этим целевым каналам. Отсюда недостаточная прозрачность и трудности в создании единой и четкой системы учета климатического финансирования. Объем потоков климатического финансирования в НРС не соответствует международным обязательствам и в еще меньшей степени отвечает реальным потребностям НРС. Несмотря на непропорционально высокую уязвимость НРС, в 2016–2020 годах их доля в общем объеме климатического финансирования примерно соответствовала доле их населения в группе развивающихся стран — в среднегодовом исчислении 12,6 млрд долл. США. За тот же период более трети климатического финансирования, поступившего в НРС, было предоставлено в виде кредитов. На адаптацию к изменению климата — одного из ключевых приоритетов НРС — приходилось лишь 45 % от общего объема климатического финансирования. Это указывает на необходимость значительного увеличения объемов климатического финансирования НРС, а также усиления воздействия существующего финансирования за счет увеличения доли субсидий и более активного содействия осуществлению адаптационных мероприятий. Субсидии, в отличие от кредитов, необходимы для того, чтобы избежать долговой ловушки климатического финансирования.

Важную роль может сыграть Фонд возмещения потерь и ущерба, создаваемый в настоящее время в рамках РККООН, если в процессе его формирования и обеспечения функционирования будут учтены специфические потребности НРС, как это предлагается в настоящем докладе. В самом деле, при учете в процессе

его создания специфики НРС фонд, в принципе, может значительно повысить степень устойчивости к шокowym потрясениям наименее развитых стран, которые, прилагая усилия для достижения Целей в области устойчивого развития, в первую очередь подвержены воздействию изменения климата.

Долговая уязвимость наименее развитых стран

НРС нуждаются в помощи для обеспечения приемлемого уровня задолженности на долгосрочную перспективу в соответствии с задачей 17.4 в рамках ЦУР, а также для стимулирования назревших структурных преобразований в их экономике. Долговое финансирование необходимо странам для того, чтобы справляться с увеличением бюджетных расходов в период кризиса, а также для ускорения структурных преобразований. Однако надвигающийся долговой кризис, сопоставимый по своим масштабам с кризисом, разразившимся в 1990-е годы до реализации Инициативы для бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ), грозит помешать их прогрессу. В 2022 году общий объем внешнего долга НРС достиг 570 млрд долл. США, при этом доля государственного и гарантированного государством долга (ГГГ-долга) взлетела до 353 млрд долл. США с уровня чуть более 100 млрд долл. США в 2006 году. В 2022 году ухудшились все показатели приемлемости внешнего долга: показатель отношения общего объема расходов на обслуживание долга к экспорту товаров и услуг вырос до 18,9 % с 18,3 % в 2021 году, а доля государственных доходов, направляемых на обслуживание долга, достигла 17 % против 15,6 % в 2021 году.

Сохраняющаяся долговая уязвимость обусловлена структурными факторами

Основными причинами долговой уязвимости НРС являются структурные факторы. Высокая зависимость этих стран от сырьевых товаров, являющихся источником экспортных и налоговых поступлений, усугубляет их подверженность внешним потрясениям. Эти страны еще не оправились от пандемии COVID-19, когда в 2020–2023 годах навалились бедствия, связанные с изменением климата и другими глобальными потрясениями, что еще больше подорвало их и без того ограниченные бюджетные возможности. Активный экспорт в сочетании с устойчивым долгосрочным экономическим ростом повышают способность стран осваивать и использовать долговое финансирование и противостоять шокowym потрясениям. Однако отсутствие возможностей для бюджетного маневра, позволяющего наращивать государственные расходы во время кризисов, и неспособность мобилизовывать частные инвестиции негативно сказываются на перспективах развития этих стран.

В структуре совокупного ГГГ-долга НРС наиболее велика доля многостороннего компонента (42 % в 2021 году), однако она сокращается. Снизилась и двусторонняя задолженность в портфеле ГГГ-долга — с 39 % в 2006 году до 35 % в 2021 году. Напротив, доля долговых обязательств и облигаций коммерческих банков повысилась с 7 % и нуля в 2006 году до соответственно 14 % и 7 %. В структуре долга отдельных стран также наблюдается существенное увеличение долговых обязательств частного сектора, включая облигации. По сравнению с 2006–2009 годами доля льготного долга в общем объеме внешнего долга в 2017–2021 годах снизилась в среднем на 20 процентных пунктов. Это коснулось 36 НРС, причем в 26 из них масштабы такого сокращения составляли от 10 до 57 процентных пунктов.

Растут расходы на обслуживание долга

Резко возросли расходы НРС на обслуживание долга, поскольку с начала двадцать первого века все более усложняется структура их долговых обязательств при неоптимальных графиках погашения. С 2018 года НРС тратят на обслуживание внешнего долга больше, чем на образование. Кроме того, если в 2009–2011 годах их расходы на обслуживание внешнего долга составляли треть от расходов на здравоохранение, то в 2018–2020 годах это соотношение возросло до трех четвертей. В указанные последние несколько лет 11 НРС тратили на обслуживание долга больше, чем на образование и здравоохранение вместе взятые, чего прежде не наблюдалось ни в одной НРС.

Кроме того, как правило, в случае НРС выше премии по облигациям. С 2014 года расходы на обслуживание долга частным кредиторам превысили уровень расходов на обслуживание долга официальным кредиторам. В 2019–2022 годах облигационная составляющая расходов на обслуживание долга увеличилась по сравнению с периодом 2016–2018 годов более чем в два раза. В среднем в НРС доля ГГГ-долга в ВВП достигла 30 % в 2019 году и 34 % в 2020 году, несколько снизившись затем до 32 % в 2021 году. В период с 2009–2011 годов по 2019–2021 годы в 25 НРС возросла доля расходов на обслуживание ГГГ-долга в процентах от экспорта товаров и услуг. В создавшейся глобальной экономической ситуации серьезной проблемой стала несбалансированность долговых портфелей по долгосрочным и краткосрочным обязательствам, а также по различным категориям кредиторов с разной склонностью к риску.

Решение проблемы долговой уязвимости

НРС, которым грозит долговой кризис, нужны немедленные вливания ликвидных средств, чтобы не допустить перерастания кризиса в социально-экономическую катастрофу. Двусторонние партнеры могли бы способствовать увеличению объемов помощи пострадавшим странам за счет широкого облегчения долгового бремени, чтобы эти страны могли справиться с нависшей долговой нагрузкой и высвободить ресурсы для увеличения социальных расходов.

Наименее развитым странам и их партнерам следует осуществлять меры, учитывающие структурные особенности долга НРС. В Дохинской программе действий подчеркивается настоятельная необходимость разработки механизмов мобилизации государственных и частных инвестиций для достижения Целей в области устойчивого развития. Предоставление всем НРС доступа к кредитам Международной ассоциации развития (МАР) ослабило бы финансовое давление и создало условия, позволяющие сбалансировать долговые портфели по долгосрочным и краткосрочным долговым обязательствам и по различным категориям кредиторов. Это дало бы возможность распределить риски изменения процентных ставок и ослабить влияние спекулятивных инвесторов, особенно в перспективе преобладающих в мировой экономике прогнозов высоких процентных ставок и инфляционного давления.

Крайне важным остается создание многостороннего механизма урегулирования задолженности, поскольку значительная часть долга НРС приходится на страны, не участвующие в предложенном Группой двадцати Общем механизме урегулирования долговых вопросов. Наименее развитым странам, испытывающим дефицит ликвидности, могут помочь экстренное кредитование на льготных и доступных условиях, а также конвертация краткосрочных займов в долгосрочные на более мягких условиях. Немаловажно то, что увеличение многостороннего долга и других официальных потоков средств, особенно субсидий, а также долгосрочного финансирования инвестиций в значительной мере способствовало бы улучшению перспектив развития НРС.

Роль центральных банков в поддержке «зеленых» структурных преобразований в наименее развитых странах

Приведение финансовых систем в соответствие с климатическими целями

В статье 2.i.c Парижского соглашения 2015 года поставлена цель «приведения финансовых потоков в соответствие с траекторией в направлении развития, характеризующегося низким уровнем выбросов парниковых газов (ПГ) и сопротивляемостью к изменению климата». Несмотря на то что КС 26 способствовала активизации усилий по обязательному приведению глобальных финансовых потоков в соответствие с климатическими целями, все большую обеспокоенность вызывает тот факт, что во всем мире инвесторы продолжают в значительных масштабах финансировать производства, оставляющие углеродный след, и их дальнейшее расширение. Осуществление глобального перехода к

низкоуглеродной экономике потребует трансформации финансовой системы и ее структур и процессов, а также вовлечения в эти преобразования правительств, центральных банков, коммерческих банков, институциональных инвесторов и других участников финансовой деятельности.

Реформа мировой финансовой системы с целью содействия переходу к низкоуглеродным технологиям является предметом постоянных дискуссий. Традиционная точка зрения предполагает статичный, основанный на оценке рисков подход к приведению финансовых потоков в соответствие с обязательствами по достижению чистого нулевого баланса выбросов. При этом в значительной мере внимание уделяется роли центральных банков, действующих автономно и в рамках узко определенных мандатов по обеспечению ценовой и финансовой стабильности. Однако в НРС не рекомендуется изолированно использовать разработанные центральными банками инструменты смягчения последствий изменения климата, поскольку в НРС нет таких же по характеру и уровню развития институтов (включая финансовые системы) и производственного потенциала, что и в других развивающихся или развитых странах. Поэтому инструменты центрального банка могут использоваться только в том случае, если они подкрепляются другими мерами финансово-бюджетной, промышленной и социальной политики, которые могут гарантировать, что цель снижения выбросов не будет достигаться в ущерб социальным целям и целям развития.

Для НРС глобальный переход к низкоуглеродной экономике может повлечь серьезные негативные последствия, связанные как с внутренними, так и с международными действиями, что повышает риск «несправедливого» перехода. Слабый внутренний институциональный потенциал в сочетании с низким уровнем развития финансовой системы ограничивает возможности передачи климатической политики центральных банков через денежно-кредитную политику. Это может усугубляться наличием альтернативных целей денежно-кредитной политики. На международном уровне давно существующие диспропорции в международной финансовой архитектуре и архитектуре финансирования развития повышают вероятность возникновения непредвиденных негативных последствий, в том числе затрудняя для правительств НРС и частного сектора осуществление инвестиций в деятельность по адаптации к изменению климата и покрытие связанных с климатом потерь. Компромиссы, связанные с климатическими мерами, характерны не только для НРС, но они усиливаются в этих странах, где сопутствующие перераспределительные последствия избираемых центральными банками вариантов климатического финансирования потенциально более жесткие и масштабные. Поэтому в НРС осуществление климатического финансирования центральными банками, как правило, вызывает больше споров. В этом контексте при всей важной роли финансов определенные задачи нельзя переложить на финансовый сектор или делегировать центральным банкам, действующим по своему усмотрению.

Политика центрального банка должна согласовываться с политикой развития и промышленной политикой

Для достижения справедливого перехода в НРС их финансовый сектор должен взять на себя ведущую роль в содействии «зеленому» переходу и адаптации к изменению климата в общем контексте достижения фундаментального прогресса в области структурных преобразований. Другими словами, финансовое выравнивание в НРС лучше всего проводить на основе концепции «зеленого» перехода, подкрепляемой промышленной политикой с более тесной увязкой деятельности центральных банков с государственной политикой в области развития. При таком подходе наиболее высока вероятность одновременного стимулирования «зеленых» структурных преобразований и прогресса этих стран в области развития.

Во всех странах задачи смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним требуют еще большей синергии мер политики в сравнении с традиционными целями экономической политики. Исторически центральные банки координировали свои действия с министерствами финансов и другими государственными органами для упреждающего регулирования кредитования и поддержки серьезных структурных изменений, сравнимых с теми, которые необходимы для преодоления климатического кризиса, дополняя при этом режимы активной финансово-бюджетной и промышленной политики. Такая координация с центральными банками по-прежнему существует во многих НРС, причем некоторые из них также наделены полномочиями для поддержки развития, несмотря на отсутствие прямых мандатов в области устойчивого развития. Таким образом, институциональная среда во многих НРС более благоприятна, чем в странах, где центральные банки действуют независимо от других государственных органов. Тем не менее существенной проблемой для НРС является обеспечение использования климатических инструментов центральных банков для достижения не только одной цели. Ввиду этого необходима тщательная проработка инструментов политики, чтобы обеспечить решение нескольких задач и свести к минимуму компромиссы. Применение в процессе финансовой увязки с задачами в области климата подхода на основе «зеленого» перехода поможет НРС смягчить и устранить компромиссы, возникающие в результате действий по борьбе с изменением климата, поскольку в его рамках определяется масштабная программа, ключевым компонентом которой является реализация количественных и качественных мер политики выделения кредитов, согласованной с финансово-бюджетной политикой и «зеленой» промышленной политикой. Дополнительным преимуществом является то, что такой подход расширяет направленность усилий по финансовой увязке с климатической деятельностью, обеспечивая при этом охват адаптации. Таким образом, он предполагает более активную и динамичную увязку финансовых систем. Кроме того, он позволяет корректировать процесс

увязки с учетом вариантов для конкретных стран и на практике обеспечивать деятельность центральных банков в области развития.

Операции в климатической сфере являются неизведанной территорией для центральных банков всех стран. В связи с этим многие из них учатся на опыте друг друга и обмениваются информацией о передовой практике для развития банковского экспертного потенциала и ноу-хау в этой области. Появление региональных инициатив по взаимному обучению наряду с глобальными инициативами, возглавляемыми развитыми странами, свидетельствует о существенных различиях в степени уязвимости экономик и экосистем к изменению климата в разных регионах и внутри них. В целом в случае развивающихся стран выше уровень физических рисков, включая более частые и суровые погодные явления, связанные с изменением климата. Таким образом, центральные банки и финансовые системы этих стран потенциально более подвержены рискам, связанным с изменением климата, и для них заинтересованность при осуществлении деятельности в этой сфере может быть выше. В результате у развивающихся стран появляется мощный стимул присоединяться к глобальным финансовым усилиям с целью увязки своих финансовых систем с климатическими целями.

В глобальном масштабе процесс формирования финансовой архитектуры для осуществления центральными банками деятельности по климатическому финансированию пока не завершен, а конкретные инструменты для раскрытия информации, оценки и управления все еще находятся в стадии разработки. В рамках этого процесса необходимы взаимоусиливающие совместные действия различных участников экосистемы, которые бы отбивали охоту заниматься «зеленым камуфляжем», способствовали достижению последовательности и стандартизации, обеспечивали дополнительные уровни прозрачности и снижали затраты на соблюдение нормативных требований. Экосистемы для осуществления центральными банками деятельности в климатической сфере наименее развиты в НРС; лишь немногие из микропредприятий и малых и средних предприятий этих стран способны под давлением со стороны различных заинтересованных сторон подтверждать свою подотчетность и приверженность делу путем раскрытия информации о своей практике в области экологической устойчивости. С учетом сроков предотвращения климатической катастрофы, о которой говорят имеющиеся научные данные, перед центральными банками развивающихся стран, особенно НРС, стоит сложнейшая задача освоения передового мирового опыта параллельно с развитием адаптированного к изменению климата технического потенциала (как кадровых, так и капитальных ресурсов). К сожалению, во всем мире прогресс в области осуществления центральными банками деятельности в климатической сфере достигается не одинаковыми темпами.

Правительства НРС, возможно, сочтут целесообразным рассмотреть вопрос об изменении полномочий своих центральных банков, чтобы они поддерживали развитие с учетом климатической проблематики. Вместе с тем наличие специального климатического мандата является необходимым, но не достаточным

условием для использования некоторых видов инструментов центральных банков, разработанных для климатического финансирования. Определив круг потенциальных инструментов климатической политики, центральные банки смогут принимать решение о целесообразности использования того или иного инструмента, лишь изучив целый ряд других вопросов. Например, руководство центральных банков должно учитывать, что применяемые ими инструменты климатического финансирования дадут эффект лишь в том случае, если они будут вписываться в структуру национальной экономики. Ввиду риска непредусмотренных негативных последствий не следует использовать климатические инструменты центральных банков, которые не соответствуют условиям местной экономики или могут пойти в ущерб деятельности по достижению других целей развития. Прежде всего, в сфере деятельности по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним центральные банки рискуют столкнуться с тем, что целей будет слишком много, а инструментов — слишком мало. Оптимальным способом решения этой проблемы и ограничения нежелательных компромиссов было бы создание таких инструментов центрального банка, которые не подрывали бы усилия по достижению более традиционных целей.

Центральные банки НРС могут рассматривать возможность использования инструментов смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним только при соблюдении следующих условий: а) устойчивое развитие или активный макропруденциальный подход относятся к сфере их компетенции; б) их финансовые системы достаточно развиты и используются достаточно большой частью населения и нефинансового корпоративного сектора. Важно, чтобы такие инструменты согласовывались с целями промышленной политики и налогово-бюджетных органов.

Продвижение реформы финансирования развития для наименее развитых стран

От кризиса к реформам

Сегодня НРС сталкиваются с рядом взаимосвязанных проблем. Одной из главных проблем является узость бюджетного пространства, необходимого для обеспечения непрерывного функционирования и адекватного охвата систем социальной защиты, создания условий для осуществления инвестиций в человеческий капитал и инфраструктуру в интересах содействия структурным преобразованиям, а также для финансирования растущих расходов, связанных с изменением климата.

На практике пока не видно увеличения доходов, необходимых для покрытия растущих затрат и потребностей в ассигнованиях, так как существующий (и имевший место ранее) дефицит бюджетно-финансовых средств усугубляется последствиями дискреционной бюджетной политики периода пандемии COVID-19. В результате многие НРС оказались в порочном круге долгов и кризисов при одновременном стремительном сужении своего бюджетного пространства.

Существующих механизмов и источников финансирования недостаточно для удовлетворения потребностей НРС в финансировании их устойчивого развития. Происходящие в последнее время изменения в архитектуре международной помощи, обещания увеличить государственное финансирование развития и/или принимать меры реагирования на изменение климата, планы по преодолению нынешнего кризиса внешней задолженности, инициативы по повышению глобального уровня ликвидности, переговоры по переориентации деятельности многосторонних финансовых учреждений, усилия по привлечению частных инвесторов в НРС и другие инициативы и предложения не смогли решить проблему финансирования развития этих стран. Эти инициативы были недостаточно масштабны или не были реализованы в полной мере; к тому же они не затрагивают коренные причины системных проблем и не учитывают в должной мере специфику НРС.

Для удовлетворения финансовых потребностей НРС в целях устойчивого развития и повышения их способности выстоять перед лицом глобальных вызовов необходимы комплексные реформы международной финансовой архитектуры в сочетании с увеличением объемов обязательств и применением инновационных подходов. Долговой кризис — это не только финансовая проблема; для НРС это и острая дилемма развития. К тому же изменение климата ставит под угрозу само существование уязвимых групп населения этих стран. Роль многостороннего подхода в решении финансовых, бюджетных и климатических проблем НРС и поощрении их более активного участия в глобальном урегулировании этих вопросов очевидна. Многосторонний подход предполагает осуществление международного сотрудничества для поиска решений транснациональных проблем. Для того чтобы НРС смогли преодолеть стоящие перед ними взаимосвязанные проблемы, необходимо в срочном порядке принять конкретные меры.

В последующих разделах особо выделены некоторые первоочередные действия, которые следует предпринять правительствам НРС совместно с партнерами по процессу развития, международными финансовыми институтами и международным сообществом в целом, чтобы вывести эти страны из нынешнего тупика развития.

Повышение эффективности помощи наименее развитым странам

Три ключевых аспекта финансирования развития в НРС — это количество, качество и доступ. Другими словами, финансирование должно быть доступно в необходимых масштабах, осуществляться с помощью соответствующих инструментов и опираться на международную финансовую архитектуру, адаптированную с учетом специфики потребностей этих стран.

Важно в качестве первого шага увеличить поступающие в НРС потоки ОПР до уровня обязательств, взятых на себя развитыми странами. В случае членов КСР это означает увеличение к 2025 году объема ОПР, направляемой в НРС, до 0,2 % от их ВНД — верхнего уровня, оговоренного в задаче 17.2 в рамках Целей в области устойчивого развития. Причем увеличение помощи должно происходить исключительно в форме субсидий. Помимо количественного увеличения необходимо, чтобы международное сообщество, занимающееся вопросами развития, стремилось упростить условия доступа и снизить операционные издержки ОПР за счет уменьшения сопутствующего административного бремени, согласования процедур и использования собственных административных систем и структур стран-получателей. Ввиду растущей сложности архитектуры международной помощи эффективность ОПР будет выше при соблюдении пяти принципов «умной помощи»: ответственность, увязка, согласование, управление, ориентированное на результат, и взаимная подотчетность.

«Зеленые» бюджетные реформы позволяют высвободить средства для финансирования климатической деятельности и других направлений развития. Это предполагает переориентацию части финансовых средств с субсидий, выделяемых на деятельность, приводящую к образованию парниковых газов в странах-донорах, на финансирование развития и повышение устойчивости к изменению климата в НРС с выполнением таким образом двойной задачи. Ключом к разблокированию этого крупного источника новой ликвидности является наличие политической воли.

НРС нужен ясный вариант отхода от неприемлемых долговых моделей с помощью ряда «страховочных средств», таких как субсидии, льготные кредиты и оперативный и прозрачный механизм урегулирования долговых вопросов, позволяющий эффективно разрешать ситуации неприемлемого уровня долга. Поэтому крайне важно, чтобы партнеры из развитых стран не подменяли официальные потоки финансирования развития, включая ОПР, мероприятиями по облегчению долгового бремени. Аналогичным образом, экстренное кредитование во время кризисов следует использовать весьма осмотрительно в качестве дополнения к усилиям по облегчению бремени задолженности, не рассматривая его как возможность раздувать объемы долговых обязательств, накопленных многосторонними банками развития.

Финансирование деятельности, связанной с изменением климата

Необходимо также повысить качество и увеличить количество и формы предоставления климатического финансирования для НРС. Даже по самым оптимистичным оценкам потоков климатического финансирования в НРС их недостаточно для удовлетворения растущих потребностей этих стран в инвестициях для осуществления адаптационных мероприятий и покрытия расходов для возмещения потерь и ущерба, вызванных катастрофическими погодными явлениями. Поэтому международному сообществу следует рассмотреть возможность принятия в дополнение к существующему целевому показателю ОПР специального целевого показателя финансирования климатических программ для НРС. Нужно, чтобы развитые страны взяли на себя обязательства существенно увеличить общий объем климатического финансирования для НРС, в том числе с повышением доли субсидий, чтобы избежать создания долговой ловушки. Кроме того, такие потоки средств должны быть в большей степени направлены на финансирование деятельности по адаптации к изменению климата, что для НРС является одной из первоочередных задач. Им также следует взять на себя обязательство перенаправить в 2024 году средства в специальных правах заимствования (СПЗ) на сумму в 100 млрд долл. США на поддержку усилий по урегулированию долгового кризиса в НРС и создание условий, позволяющих им вернуться на траекторию достижения Целей в области устойчивого развития.

Международная архитектура климатического финансирования сложна и разобщена, что является препятствием для стран с ограниченным институциональным потенциалом, включая НРС. Ввиду этого приоритет следует отдавать упрощению и ускорению доступа к имеющимся средствам, включая как существующие климатические фонды, так и средства, предоставляемые через новые создаваемые механизмы климатического финансирования, например Фонд возмещения потерь и ущерба.

Кроме того, все больше ощущается потребность в реформах и обязательствах по повышению уровня прозрачности, возможно, путем принятия мер по созданию единой системы учета климатического финансирования. Помимо этого, в рамках реформ следует уделять повышенное внимание потокам климатического финансирования, которые направляются через специальные климатические фонды, например через Зеленый климатический фонд. Поскольку средства, выделяемые по линии специальных механизмов климатического финансирования, несомненно, относятся к категории климатического финансирования, проблемы двойного учета потоков финансирования развития и климатического финансирования не будет. Ввиду тесной взаимосвязи климата и развития вопросы изменения климата должны учитываться при планировании развития и составлении программ ОПР. Однако учет финансирования развития и климатического финансирования следует и можно разделить.

Поскольку НРС относятся к категории стран, наиболее уязвимых к изменению климата, следует предусмотреть для них — и в равной степени и по аналогичной причине и для малых островных развивающихся государств (МОРАГ) — приоритетный доступ к финансированию потерь и ущерба, связанных с изменением климата. Международное сообщество должно в срочном порядке обеспечить начало функционирования Фонда возмещения потерь и ущерба с осуществлением первых выплат в 2024 году.

В случае стихийных бедствий следует проводить мероприятия по списанию долгов в размерах, сопоставимых с понесенными потерями и ущербом, а также временно приостанавливать выплату долга. Необходимо предусмотреть порядок списания международным сообществом долга пострадавших стран в случае крупных стихийных бедствий, когда имеющихся средств недостаточно для покрытия в полном объеме суммы безвозмездной компенсации потерь от этих бедствий.

При рассмотрении вопроса о потерях и ущербе, связанных с климатом, новый Фонд возмещения потерь и ущерба (ФПУ) может при соблюдении определенных условий сыграть ключевую роль для НРС. Усилению воздействия ФПУ будут способствовать следующие условия:

- следует предоставлять дополнительные средства в надлежащем объеме, соизмеримом с фактическими потерями и ущербом. ФПУ не даст желаемого эффекта, если в него будут просто перенаправляться существующие средства. В этой связи необходимо, чтобы развитые страны гарантировали минимальный уровень ежегодного поступления средств в ФПУ, подкрепив эти гарантии надежной и эффективной стратегией мобилизации ресурсов;
- необходимо приложить усилия для скорейшего обеспечения функционирования ФПУ, чтобы он мог оперативно начать выплату средств, поставив, в частности, задачу осуществления первых выплат в 2024 году;
- следует предусмотреть прямой и простой порядок доступа к ФПУ при низких операционных издержках;
- доступ к ФПУ не должен приводить к увеличению долговой нагрузки. Поэтому эти средства должны выделяться в форме субсидий для финансирования расходов на покрытие потерь и ущерба, вызванных последствиями изменения климата;
- в вероятном варианте, когда требования превысят объем имеющихся ресурсов, решения о выделении средств должны приниматься с учетом экономической и климатической уязвимости. Это позволит усилить эффект операций фонда для НРС, которые при воздействии многогранных факторов уязвимости имеют недостаточно возможностей для маневра бюджетными средствами;
- ФПУ должен охватывать как экстремальные погодные явления, так и потери и ущерб от медленно прогрессирующих изменений (например, от повышения уровня моря, проникновения соленой воды и деградации земель),

поскольку и то, и другое может оборачиваться значительными издержками для пострадавших стран. Для этих двух типов потерь и ущерба могут быть предусмотрены отдельные окна финансирования с учетом различий в условиях финансирования и процедурных требованиях (экстренное и проектное финансирование);

- следует избегать дополнительных расходов, таких как комиссионные и страховые премии. Создание фонда по типу страховой схемы ограничит доступ к нему наиболее уязвимых стран, включая НРС.

При соблюдении этих условий Фонд возмещения потерь и ущерба способен существенно повысить уровень экологической устойчивости НРС, которые, стремясь к достижению Целей в области устойчивого развития, в то же время наиболее уязвимы к последствиям изменения климата.

Реформирование международной финансовой архитектуры

Совершенствование системы финансирования развития НРС должно стать частью более широких реформ международной финансовой архитектуры. В этом смысле необходимо реализовать недавние предложения Организации Объединенных Наций по осуществлению масштабной программы реформ. При этом следует должным образом учесть призыв ЮНКТАД принять объективный подход в отношениях между должниками и кредиторами, уделяя больше внимания роли институтов и политики стран-кредиторов как факторов, провоцирующих возникновение международных финансовых кризисов.

Еще одним давним требованием является внедрение комплексной системы урегулирования задолженности. Как минимум, процесс погашения долга следует приостанавливать с момента вступления должников в переговоры по урегулированию задолженности. Кроме того, многосторонний механизм урегулирования задолженности мог бы выполнять посреднические функции на переговорах между кредиторами и должниками. В настоящее время характерной особенностью таких переговоров является очевидный дисбаланс сил, особенно в тех случаях, когда в них участвуют НРС. Координационные усилия должны охватывать всех ключевых участников, включая частных кредиторов и соответствующих двусторонних кредиторов, не входящих в КСР, например Китай. В самом деле, Китай стал одним из основных кредиторов НРС и на двусторонней основе предоставляет развивающимся странам, оказавшимся в тяжелом долговом положении, в том числе НРС, значительный объем ликвидных средств для выхода из создавшейся ситуации.

Ввиду ключевой роли МБР как источников льготного финансирования для НРС любая значимая реформа системы финансирования развития должна, в частности, предусматривать резкое увеличение объемов финансирования через эти организации. Чтобы иметь возможность предоставлять больше ликвидных средств, причем на весьма льготных условиях, МБР сами должны будут осуществлять заимствования на рынках капитала в более крупных масштабах.

Этому могло бы способствовать включение в систему оценки рисков отзывного капитала в соответствии с рекомендациями проведенного по инициативе Группы двадцати независимого обзора систем обеспечения достаточности капитала МБР. В этом случае они смогут увеличить объемы кредитования на весьма льготных условиях на сотни миллиардов долларов. НРС и другие развивающиеся страны, сталкивающиеся с повышением стоимости заимствований на рынках капитала, выиграют от такого расширения, особенно с учетом дальнейшего ужесточения условий финансирования во всем мире. Кроме того, всем МБР — и не только Всемирному банку — следует включать в новые кредитные соглашения с НРС оговорки о стихийных бедствиях, а также проанализировать возможности ретроактивного включения таких положений в существующие кредитные соглашения с этими странами. Наконец, развитым странам необходимо обеспечить, чтобы 21-е пополнение средств Международной ассоциации развития (МАР-21) было значительным и по своим масштабам соизмеримо с растущими потребностями НРС.

Необходимо реформировать правила распределения СПЗ, чтобы их можно было использовать для удовлетворения насущных финансовых потребностей НРС. С учетом этого при распределении СПЗ следует должным образом учитывать факторы экономической уязвимости и уязвимости к изменению климата. Другим практическим способом высвобождения ликвидности для финансирования развития является «перенаправление» СПЗ, выделяемых развитым странам. Другими словами, развитые страны, не нуждающиеся в полном объеме выделенных им СПЗ, могли бы передать часть своих СПЗ МВФ или другим структурам, наделенным правом иметь их. Последние могли бы затем использовать СПЗ для увеличения объемов кредитования нуждающихся стран на чрезвычайно льготных условиях. На практике это уже нередко делается через Трастовый фонд на цели сокращения бедности и содействия экономическому росту (ПРГТ) или Трастовый фонд на цели достижения стойкости и долгосрочной устойчивости в структуре МВФ. Еще одним важным каналом использования перенаправляемых СПЗ могут выступать МБР. НРС нуждаются в регулярном и непрерывном притоке перенаправляемых СПЗ, поскольку их потребности в финансировании для достижения Целей в области устойчивого развития и покрытия расходов, связанных с изменением климата, также носят долгосрочный характер.

Необходимо учитывать потенциальное влияние международных стандартов и рекомендаций на доступ НРС к финансированию. Реформы, происходящие на мировых финансовых рынках, отражают, в частности, глобальное стремление к внедрению единых климатических стандартов в финансовом секторе. Они вступают в противоречие с принципом общей, но дифференцированной ответственности, который является краеугольным камнем глобального климатического режима, и поэтому требуют пересмотра. В ходе такого пересмотра следует добиться, чтобы включение физических рисков в кредитные модели, используемые рейтинговыми агентствами и финансовыми учреждениями, не приводило к снижению рейтингов НРС с последующим ухудшением для них условий доступа к финансированию.

Регулирование долга

Необходимо усилить координацию и сотрудничество между МБР, кредиторами Парижского клуба и кредиторами, не входящими в него, для обеспечения действенных быстрых решений в интересах НРС, нуждающихся в урегулировании задолженности, и создать гибкий и эффективный механизм урегулирования задолженности, включая немедленное приостановление выплат в погашение долга с момента вступления страны-должника в переговоры. Эта работа также должна включать активизацию международного налогового сотрудничества с целью укрепления международных налоговых норм, пресечения незаконных финансовых потоков и облегчения сбора доходов в НРС.

Партнерам по развитию необходимо активизировать деятельность по укреплению потенциала НРС в таких критически важных областях, как регулирование долга, налоговое администрирование (включая налогообложение добывающих отраслей), переговоры по климату и оценка потерь и ущерба, связанных с климатом.

Улучшение мобилизации внутренних ресурсов для повышения устойчивости к шокам

НРС необходимо усилить мобилизацию внутренних ресурсов за счет расширения налоговой базы, пересмотра налоговых льгот и других финансово-бюджетных стимулов, недопущения гонки уступок в рамках налоговой конкуренции, сокращения масштабов уклонения и агрессивного налогового планирования, а также других незаконных финансовых потоков, улучшения налогового администрирования и усиление налоговой дисциплины. Международное налоговое сотрудничество также может способствовать увеличению внутренних доходов. Кроме того, развитие финансового сектора может способствовать удержанию ресурсов внутри страны.

Увеличению внутренних доходов может также способствовать усиление регулирования добывающих отраслей на основе создания прозрачной и подотчетной системы управления и обеспечения того, чтобы добывающие отрасли вносили должный вклад в формирование государственных доходов путем уплаты налогов, сборов и платы за недра. Богатым природными ресурсами НРС следует очень внимательно прорабатывать условия контрактов, заключаемых с горнодобывающими предприятиями, укреплять систему управления и пересматривать существующие налоговые и другие финансово-бюджетные стимулы с целью максимального увеличения доходов от добывающих отраслей. В частности, НРС, обладающим запасами полезных ископаемых, критически важных для глобального энергоперехода, необходимо добиться, чтобы добыча этих ресурсов способствовала устойчивому развитию за счет стимулирования повышения степени переработки выпускаемой продукции и получения справедливой доли доходов и прибыли.

Упомянутые выше меры по усилению мобилизации внутренних ресурсов в идеале должны укрепить способность этих стран договориться о более выгодных условиях финансирования (более низких процентных ставках) и сроках погашения (повышении доли долгосрочных кредитов), что позволит сократить циклы более краткосрочного по своему характеру экстренного финансирования. Для обеспечения экономического роста и прогресса в достижении Целей устойчивого развития необходимо переориентировать политику на реализацию программ структурной трансформации с учетом климатических факторов.

Некоторые НРС могут также способствовать углублению внутреннего финансового рынка для увеличения внутренних ресурсов и привлечения сбережений своей диаспоры. Углубление финансового рынка позволяет создать условия для мобилизации и использования сбережений диаспоры, например с использованием облигационных займов, размещаемых среди диаспоры, депозитов в иностранной валюте и синдицированных займов с обеспечением в виде денежных переводов.

Деятельность центральных банков в климатической сфере

Центральным банкам НРС необходимо прорабатывать возможность использования инструментов предотвращения изменения климата и адаптации к нему при условии, что вопросы устойчивого развития и активный макропруденциальный подход относятся к их компетенции, и только в том случае, если их финансовые системы достаточно развиты и используются достаточно большой частью населения и нефинансового корпоративного сектора. При внедрении центральными банками НРС климатических инструментов деятельности центральных банков необходимо, чтобы они согласовывались с целями промышленной и финансово-бюджетной политики. Например, центральный банк НРС, приняв решение использовать такие инструменты, должен убедиться в том, что финансовая система будет и далее поддерживать приоритетные отрасли, выделенные в национальной промышленной политике. Центральные банки ни в коем случае не должны рассматриваться в качестве механизмов устранения климатического кризиса и подменять собой меры, которые должны приниматься правительством, органами государственной власти и международными организациями. Они могут играть лишь вспомогательную роль в борьбе с изменением климата и всегда должны действовать в координации с правительством и другими государственными органами.

Центральным банкам НРС необходимо разработать аналитическую базу, позволяющую им определять степень подверженности финансовой системы и макроэкономики своих стран рискам, которые могут возникнуть в результате реализации климатической политики в других странах (особенно странах, являющихся их партнерами по экспорту) и возникновения связанных с климатом физических явлений. Международное сообщество призвано активизировать помощь в этом направлении.

Инициативы Юг–Юг и региональные инициативы

В ходе диверсификации архитектуры официальных финансовых потоков в НРС также стал наблюдаться процесс, в рамках которого другие развивающиеся страны становятся важными источниками официального внешнего финансирования. Некоторые из этих стран оказались крупными источниками долгосрочного финансирования, в ряде случаев обеспечивая финансирование инфраструктурных проектов. НРС необходимо и дальше использовать потенциал этих ресурсов, не допуская при этом их превращения в дополнительные источники чрезмерной задолженности. Кроме того, партнеры из числа развивающихся стран могут выступать в роли посредников при осуществлении долгосрочных инвестиций.

Сотрудничество Юг–Юг также может стать для НРС подспорьем в мобилизации средств для финансирования развития и управления ими благодаря принятию согласованных стратегий на региональном и субрегиональном уровне для расширения доступа к источникам финансирования развития и выработки общих позиций на переговорах по привлечению финансирования и пересмотру условий погашения долга.

