



ДОКЛАД О НАИМЕНЕЕ РАЗВИТЫХ СТРАНАХ ЗА 2019 год

ОБЩИЙ ОБЗОР

Внимание:
Содержание настоящего доклада
не должно цитироваться или кратко
излагаться в печатных, вещательных
или электронных СМИ до
19 ноября 2019 года, 17.00 по Гринвичу



Настоящее и будущее внешнего финансирования развития –
старая зависимость, новые вызовы



**ДОКЛАД О НАИМЕНЕЕ
РАЗВИТЫХ СТРАНАХ
ЗА 2019 год
ОБЩИЙ ОБЗОР**

Настоящее и будущее внешнего финансирования
развития – старая зависимость, новые вызовы



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
Женева, 2019 год

© 2019 год, Организация Объединенных Наций

Эта работа доступна для открытого доступа путем соблюдения лицензии Creative Commons, созданной для межправительственных организаций, URL: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>.

Употребляемые обозначения и представление 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.

Издание Организации Объединенных Наций, опубликованное Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Одной из сложнейших проблем, с которой сталкиваются наименее развитые страны, является их зависимость от внешнего финансирования развития. Вследствие их уязвимости для достижения целей в области устойчивого развития к 2030 году они нуждаются в более значительных инвестициях, однако слабый производственный потенциал препятствует их усилиям по финансированию и ограничивает их возможности мобилизации рыночных источников внешнего финансирования развития. В результате этого степень зависимости этих стран от помощи остается одной из самых высоких в мире.

В этот важный момент, когда как никогда необходимо активизировать международное сотрудничество, «Доклад о наименее развитых странах за 2019 год: настоящее и будущее внешнего финансирования развития – старая зависимость, новые вызовы» показывает воздействие меняющегося ландшафта финансирования развития на беднейшие страны мира. Несмотря на все разговоры о том, что «никто не будет забыт», попытки устранить давние недостатки в международной финансовой архитектуре по-прежнему не дают результата, а интересы и потребности наименее развитых стран слабо отражаются в обсуждениях, которые ведет международное сообщество. В условиях повышения неопределенности и замедления темпов роста мировой экономики такое бездействие лишает эти страны адекватного доступа к долгосрочному финансированию развития. Напротив, их озабоченности по поводу устойчивости задолженности выходят на первый план вследствие резкого роста внешней задолженности и расходов на обслуживание долга, что отвлекает ресурсы от финансирования развития.

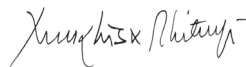
В условиях нападков на принцип многосторонности и напряженности бюджетов помощи приток официальной помощи развитию в наименее развитые страны также значительно замедлился, оставаясь намного ниже уровня, предусмотренного долгосрочными международными обязательствами, которые были подтверждены в Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Лишь незначительная доля этой помощи направляется на развитие экономической инфраструктуры или производственных секторов (соответственно 15 % и 8 %), а условия льготного финансирования для большинства из этих стран ухудшились.

В то же время повышенное внимание, которое уделялось мобилизации финансирования развития при ведущей роли частного сектора, не помогло наименее развитым странам снизить свою зависимость от помощи. Объемы средств, мобилизованных на сегодняшний день с помощью новых

инструментов частного сектора, остаются ограниченными, а недостаток прозрачности и подотчетности в области финансирования развития стал более ощутимым. Кроме того, из-за стирания грани между льготными и нельготными потоками ранее понятные аспекты официальной помощи в целях развития становятся непрозрачными, что подрывает основные принципы повышения эффективности развития: ответственность, согласование, координация, управление, нацеленное на результат, и взаимная подотчетность. Это также подрывает способность этих стран брать на себя конкретную ответственность за реализацию своих планов развития.

Менее чем за два года до созыва пятой Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам в «Доклад о наименее развитых странах за 2019 год» включен обращенный к международному сообществу призыв к тому, чтобы оно приступило к практическому осуществлению «Программы повышения эффективности помощи 2.0», принимая во внимание реалии меняющейся системы оказания помощи.

Я надеюсь, что сообщество политики развития сочтет предложения, представленные в настоящем докладе, ценным вкладом в выявление потребностей и интересов наименее развитых стран в целях активизации Глобального партнерства в интересах устойчивого развития и благодаря этому действительно «никто не будет забыт»: ни один человек и ни одна страна.



Мухиса Китуйи
Генеральный секретарь ЮНКТАД

ОБЩИЙ ОБЗОР

Цели в области устойчивого развития, структурные преобразования и финансирование развития

Зависимость от внешних ресурсов, предназначенных для инвестиций в основной капитал и, в более общем плане, для обеспечения устойчивого развития, является одной из важнейших особенностей экономики наименее развитых стран (НРС). Следовательно, такая зависимость решающим образом влияет на способность этих стран достичь своих целей развития, особенно целей в области устойчивого развития, и целей Программы действий для наименее развитых стран на десятилетие 2011–2020 годов (Стамбульской программы действий).

В настоящем докладе еще раз анализируется эта зависимость и содержится вклад в обсуждение политики в области развития, поскольку здесь освещаются взаимосвязи между целями в области развития, структурными преобразованиями, устойчивым развитием и правами человека. В ходе этих обсуждений права человека практически не упоминаются, однако о наличии такой взаимосвязи говорит тот факт, что как цели Стамбульской программы действий, так и цели в области устойчивого развития направлены на осуществление прав человека в целом, в том числе права на развитие. Хотя ни одно из прав человека не преобладает над другими правами человека, реализация права на развитие создает благоприятные условия для осуществления всех прав человека.

Международное сотрудничество, которое занимает центральное место в настоящем докладе, является одним из ключевых факторов, способствующих осуществлению прав человека. Конкретно говоря, основное внимание в докладе уделяется вопросу о помощи в целях развития в контексте более широкой темы международного сотрудничества в целях развития, структурных преобразований и устойчивого развития. «Программа повышения эффективности помощи 2.0», предложенная в настоящем докладе, могла бы стать решающим вкладом в структурные преобразования благодаря улучшениям в организации и предоставлении помощи. Структурные преобразования, в свою очередь, являются одним из условий осуществления

прав человека, в том числе права на развитие, а также достижения целей в области устойчивого развития и целей Стамбульской программы действий.

НРС слишком мало продвинулись на пути к своим целям, поставленным в Стамбульской программе действий, и целям в области устойчивого развития, главным образом вследствие незначительного прогресса в области структурных преобразований. Здесь под структурными экономическими преобразованиями имеется в виду переключение производственных ресурсов (особенно рабочей силы, капитала и земли) с видов деятельности и секторов с низкой производительностью туда, где производительность выше. Одна из причин этого незначительного прогресса заключается в том, что международное сообщество не создало международные экономические условия, благоприятствующие структурным преобразованиям в НРС.

Структурные преобразования играют важнейшую роль в качестве одного из факторов устойчивого развития. Общеизвестно также, что финансовые ресурсы, имеющиеся в распоряжении НРС, ограничены. Поэтому в настоящем докладе особо отмечается, что эти страны и их партнеры по процессу развития должны сосредоточить свою политику и расходы на таких целях в области устойчивого развития, которые имеют самое прямое отношение к структурным преобразованиям, то есть на целях 7, 8, 9, 12 и 17, чтобы им первоначально уделялось больше внимания и ресурсов. Быстрое продвижение к этим целям способствует достижению и других целей.

Что касается платежного баланса, то перераспределение ресурсов в пользу более производительной деятельности ведет к расширению и диверсификации экспорта и снижению зависимости от импортных промежуточных продуктов и средств производства (поскольку отечественные фирмы более успешно конкурируют с иностранными поставщиками). Это постепенно способствует сокращению дефицита по текущим счетам благодаря динамичной взаимосвязи между экспортом, прибылью и инвестициями.

Положительных результатов роста экономики НРС после глобального финансового кризиса 2008–2009 годов оказалось недостаточно для того, чтобы эти страны ускорили структурные преобразования или уменьшили свою зависимость от внешних ресурсов (то есть от иностранных сбережений) для направления инвестиций в основной капитал и развитие. Несмотря на сложную международную обстановку, экспорт товаров – и особенно услуг – из НРС значительно расширился после начала этого кризиса. Однако это позитивное развитие для НРС омрачается двумя негативными явлениями: а) очень ограниченной диверсификацией или модернизацией их экспортных

корзин; б) еще более быстрым ростом импорта (ведущим к увеличению дефицита по текущим счетам).

Мобилизация внутренних ресурсов в масштабах, соответствующих огромным инвестиционным потребностям НРС, нереальна для них из-за низких доходов и высоких уровней нищеты. По тем же причинам у этих стран мало возможностей привлекать долгосрочное финансирование устойчивого развития на рыночной основе.

Замедленный прогресс НРС в области структурных преобразований находит отражение в сохраняющемся дефиците счета текущих операций. Этот дефицит надо финансировать за счет притока иностранного капитала, что обуславливает потребности НРС во внешнем финансировании и их зависимость от иностранных сбережений. С точки зрения платежного баланса основными источниками внешнего финансирования традиционно являются прямые иностранные инвестиции, традиционная официальная помощь в целях развития (ОПР), ресурсы, поступающие по линии сотрудничества Юг–Юг, денежные переводы, внешняя задолженность и портфельные инвестиции. В последнее время в качестве альтернативных источников появились механизмы смешанного финансирования и государственно-частные партнерства. Однако каждый из этих источников отличается от других уровнем воздействия на развитие, степенью согласования со стратегиями развития страны и последствиями для внешней задолженности.

Главным источником внешнего финансирования развития НРС как группы стран является ОПР, и подавляющее большинство этих стран зависит от ОПР в плане финансирования своего развития. А вот для других развивающихся стран самым важным источником являются прямые иностранные инвестиции.

Степень зависимости НРС от помощи, описанная выше, уже сама по себе вызывает тревогу. Кроме того, такая зависимость превратилась в еще более серьезную проблему для НРС, поскольку в последние годы ситуация с оказанием помощи значительно изменилась. С начала 2000-х годов система оказания помощи стала более сложной и менее транспарентной, что еще больше сказывается на и без того ограниченной способности людей, определяющих политику НРС, управлять финансированием своего устойчивого развития. Система оказания помощи подверглась трансформации в результате: а) изменений в политике традиционных доноров в области оказания помощи; б) уменьшения роли неправительственных организаций и появления новых форм участия частного сектора; в) укрепления и расширения сотрудничества Юг–Юг; г) подключения к этой деятельности филантропов; д) разработки новых форм и инструментов привлечения и предоставления

помощи, таких как смешанное финансирование и государственно-частные партнерства.

«Доклад о наименее развитых странах за 2019 год: настоящее и будущее внешнего финансирования развития – старая зависимость, новые вызовы» призван дать ответ на вопрос о том, способствуют ли имеющиеся внешние ресурсы структурным экономическим преобразованиям НРС и в какой степени. Ожидается, что настоящий доклад станет вкладом в политические дебаты и обсуждения на предстоящей пятой Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам в 2021 году, которая приведет к принятию нового плана действий для НРС в качестве руководства для практической политики и международного сотрудничества на период до 2030 года.

Официальные потоки и меняющиеся условия зависимости от помощи

Несмотря на достойные показатели роста НРС после глобального финансового кризиса 2008–2009 годов, их значительные потребности в инвестициях в сочетании с медленным прогрессом на пути к мобилизации внутренних ресурсов предполагают, что дисбалансы по счетам текущих операций, вероятно, сохранятся – и, возможно, увеличатся – в среднесрочной перспективе. Это делает НРС в значительной степени зависимыми от внешнего финансирования для поддержания столь необходимого им накопления капитала и устранения давних пробелов в инфраструктуре. Вследствие относительно небольших размеров их экономики и медленного ослабления их сырьевой зависимости большинство НРС по-прежнему не в состоянии привлекать такие ресурсы на рыночной основе, которые соизмеримы с их финансовыми потребностями. Действительно, в 2017 году выплаты по линии ОПР для НРС как группы стран продолжали опережать выплаты из других источников внешнего финансирования. Это отнюдь не означает, что можно игнорировать тот факт, что другие источники внешнего финансирования – помимо ОПР – постепенно становятся более заметными даже для НРС. И все же потоки прямых иностранных инвестиций по-прежнему сосредоточены в относительно небольшом числе НРС – главным образом в богатых ресурсами или достаточно крупных для привлечения ориентированных на рынок прямых иностранных инвестиций. Кроме того, следует отметить, что денежные переводы играют важную роль лишь примерно в одной трети НРС. И надо

учитывать также, что вследствие угрозы спада и неопределенности, которая нависла над мировой экономикой, перспективы значительного расширения других источников внешнего финансирования остаются очень сомнительными.

Как следствие этих сохраняющихся проблем степень зависимости НРС от помощи остается сравнительно высокой по международным стандартам, что отражает их повышенную уязвимость, которая служит основанием для целенаправленных мер поддержки со стороны международного сообщества. Однако при этом не следует уводить в тень некоторые улучшения, которые сопровождали недавний период роста, в том числе после глобального финансового кризиса 2008–2009 годов. Например, динамика экономики в большинстве НРС сопровождалась снижением степени зависимости от помощи, поскольку объем потоков помощи сократился по отношению к валовому внутреннему продукту (ВВП) или другим макроэкономическим переменным (таким, как импорт или валовое накопление основного капитала). Если взять средние показатели по НРС, то соотношение между ОПР и валовым национальным доходом снизилось с 16 % в 1990 году до 10 % в 2000 году, а после подъема в начале 2000-х годов вновь снизилось примерно до 7 % в 2017 году. Тем не менее, независимо от того, идет ли речь о соотношении с ВВП или о среднедушевом выражении, ОПР продолжает играть ключевую роль в финансировании устойчивого развития во многих самых малых и наиболее уязвимых НРС, включая многие малые островные развивающиеся государства и государства, находящиеся в состоянии конфликта или на постконфликтном этапе. Это создает серьезные проблемы не только для текущего финансирования развития НРС, но и для будущего в среднесрочной перспективе. Ожидается, что к тому времени многие из этих стран достигнут статуса стран со средним уровнем дохода (и, возможно, выйдут из категории НРС) и столкнутся с проблемой так называемого «отсутствия среднего звена финансирования развития» (то есть с проблемой перехода страны со средним уровнем дохода от помощи к другим источникам финансирования развития).

По данным Комитета содействия развитию Организации экономического сотрудничества и развития, 47 НРС получили валовые выплаты по линии ОПР на общую сумму 52 млрд долл. США, или приблизительно 27 % от общего объема ОПР. Кроме того, они получили около 2,4 млрд долл. США по линии других официальных потоков (то есть других операций между государствами, которые не подпадают под категорию ОПР по причине недостаточной льготности или потому, что развитие не является их главной целью). Хотя для мобилизации дополнительных финансовых средств на цели развития могли потребоваться и другие официальные потоки, объемы финансирования развития – как в глобальном масштабе, так и в интересах

НРС – не соответствуют высоким уровням, необходимым для достижения целей Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Несмотря на упомянутые выше, пожалуй, весьма значительные суммы, фактически даже превышающие прямые иностранные инвестиции и потоки денежных переводов в НРС, они по-прежнему намного ниже долгосрочных международных обязательств, закрепленных в задаче 17.2 целей в области устойчивого развития. Если бы доноры из числа членов Комитета содействия развитию достигли в 2017 году целевого показателя в 0,15 % от своего валового национального дохода, то чистые выплаты наименее развитым странам по линии ОПР увеличились бы на 32,5 млрд долл. США. А если бы они достигли более высокого целевого показателя в 0,20 %, то объем этих выплат увеличился бы на 58,3 млрд долл. США.

В условиях растущего давления на бюджеты помощи после мирового финансового кризиса 2008–2009 годов потоки ОПР в НРС возросли лишь незначительно после принятия Стамбульской программы действий, увеличиваясь на 3 % в год, то есть они росли вдвое медленнее, чем ранее в рамках Брюссельской программы, когда рост был на уровне 7 %. Вследствие сочетания стагнирующих потоков ОПР и выделения непропорционально больших ассигнований на социальные нужды и гуманитарную деятельность (на которые приходится в общей сложности 60 % общих ассигнований) экономическая инфраструктура и производственные секторы оказались крайне недофинансированными. В среднем на эти две области, составляющие основу инициативы «Помощь в торговле», приходилось соответственно 15 % и 8 % общего объема валовых выплат. Как следствие этого, усилия НРС по устранению пробелов в инфраструктуре и содействию технологической модернизации зависели главным образом от внутреннего финансирования и от задолженности на льготных и нелюбимых условиях.

Доля двусторонних обязательств доноров Комитета содействия развитию перед НРС, направленных на обеспечение гендерного равенства в качестве главной или важной цели, возросла с 24 % в 2002 году до 46 % в 2017 году. Более половины объема помощи, направленной на обеспечение гендерного равенства, сосредоточено на социальной инфраструктуре и секторе услуг – в основном это здравоохранение и образование.

В последние несколько лет степень льготности постепенно снижалась не только для развивающихся стран в целом, но и для НРС. Рост валовых выплат наименее развитым странам по линии ОПР с 2011 года обусловлен главным образом увеличением объема займов по линии ОПР, тогда как в течение большей части 2010-х годов объем субсидий оставался практически

неизменным или даже сокращался. Доля займов в общем объеме ОПР, предоставленной наименее развитым странам, увеличилась более чем на 10 % в период 2011–2017 годов, превысив 25 % в 2017 году, когда она достигла уровней, сопоставимых с уровнями начала 2000-х годов. Все более видное место льготных займов в ассигнованиях по линии ОПР затрагивает практически все НРС и служит дополнением к зарождающемуся использованию других официальных потоков. Это снижение степени льготности обусловлено главным образом тем, что многосторонние доноры все чаще прибегают к займам (нелюготным), особенно в связи с инвестициями в инфраструктуру и производственные секторы.

Между тем программа повышения эффективности помощи, закрепленная в Парижской декларации по повышению эффективности помощи 2005 года, остается незавершенной, особенно в контексте сохраняющейся нестабильности и непредсказуемости потоков помощи, распространенности обусловленной или «неформально» обусловленной помощи, фрагментации и ограниченной ответственности, что неоправданно сокращает возможности НРС по освоению ресурсов. Точно так же институциональный потенциал НРС сталкивается с растущими сложностями структуры финансирования развития и, следовательно, с необходимостью стратегического вовлечения быстро расширяющегося круга партнеров по развитию – от традиционных доноров до субъектов сотрудничества Юг–Юг и трехстороннего сотрудничества – и круга частных субъектов, предположительно действующих в соответствии с целями устойчивого развития. Сложность этой задачи усиливается растущей диверсификацией используемых финансовых инструментов, которые подчас стирают различия между льготным и нелюготным финансированием или между частными и официальными фондами, потенциально затрудняя надлежащий мониторинг различных операций. Вследствие этого призыв к повышению уровня транспарентности становится еще более важным для обеспечения того, чтобы позитивный эффект от расширения доступа к инструментам не перевешивался факторами, сдерживающими освоение ресурсов.

Благодаря заметной активизации сотрудничества Юг–Юг и трехстороннего сотрудничества, а также расширению соответствующих партнерств потенциально растут возможности НРС в плане внешнего финансирования, продолжается эта реорганизация структуры финансирования развития и вносится большой вклад в стимулирование устойчивого развития. Сотрудничество Юг–Юг уже оказывает ощутимое воздействие на финансирование инфраструктуры, в частности на такие аспекты, как техническая помощь, поддержка производственных секторов и передача знаний и технологий. По мере того как НРС будут узнавать, как наилучшим

образом использовать взаимодействие и взаимодополняемость партнеров, а их экономика будет становиться все более интегрированной на региональном уровне (например, в рамках Африканской континентальной зоны свободной торговли), сотрудничество и экономическая интеграция стран глобального Юга могут стать еще более ценными. Однако проблемы остаются, и самые главные из них – это региональные дисбалансы в доступе к финансированию развития, необходимость повышения прозрачности льготного и нельготного кредитования и дополнительные факторы, осложняющие организацию и координацию помощи для НРС, которые порождены ростом масштабов сотрудничества Юг–Юг.

В условиях растущей неопределенности и сохраняющейся финансовой нестабильности проблемы, обусловленные сочетанием этих тенденций, усугубляются вследствие ухудшения перспектив приемлемости уровня задолженности. Хотя сам по себе доступ НРС к льготному финансированию может быть позитивным знаком и, как правило, идет рука об руку с возможностями привлечения дополнительных нельготных ресурсов, резкое увеличение объема внешней задолженности НРС вызывает серьезную озабоченность относительно приемлемости уровня их задолженности. Общий объем внешней задолженности НРС за период 2007–2017 годов более чем удвоился – со 146 млрд долл. США до 313 млрд долл. США. Кроме того, если доля льготной задолженности в общем объеме внешней задолженности НРС в период 2004–2015 годов неуклонно снижалась, то затем этот процесс остановился, поскольку в развитых странах возобновилось повышение процентных ставок. С тех пор кредитование на коммерческих условиях в значительной степени сократилось, в то время как рост объема задолженности на льготных условиях еще более ускорился. Эти изменения в формах притока ОПР в НРС лишь повышают неотложность комплексной переоценки приемлемости уровня задолженности и связанных с этим системных вопросов.

Если финансирование по линии внешней задолженности неизбежно представляет собой один из ключевых элементов любой стратегии устойчивого развития в НРС, то главная политическая задача заключается в том, чтобы использовать такие инструменты, сводя при этом к минимуму сопутствующие риски, такие как увеличение расходов на обслуживание долга, которое отвлекает ресурсы от инвестиций, связанных с целями в области устойчивого развития. Сложность этой задачи легко установить. Даже если сосредоточить внимание только на государственном и гарантированном государством внешнем долге, на долю которого в НРС приходится около 78 % всего внешнего долга, то окажется, что выплаты

на обслуживание долга с 2010 года более чем удвоились: они взлетели с 6,2 млрд долл. США до 13,2 млрд долл. США в 2017 году. Для НРС как группы стран бремя обслуживания долга превысило 6 % экспорта товаров и услуг и первичных доходов в 2017 году (но в некоторых НРС процентные доли были двузначными) и достигло уровней, наблюдавшихся в последний раз еще до появления инициатив по облегчению бремени задолженности в начале 2000-х годов. Эта тенденция также отражает тот факт, что структура внешней задолженности НРС постепенно сместилась в сторону более дорогостоящих и рискованных источников финансирования, включая растущую долю внешней задолженности по переменным процентным ставкам. Хотя на долю льготной задолженности по-прежнему приходится почти две трети всех долгов НРС, повышается роль как коммерческих кредиторов, так и двусторонних кредиторов, не входящих в Парижский клуб, что может иметь серьезные последствия для обслуживания задолженности, рисков пролонгации задолженности и, возможно, с точки зрения затрат на согласование любой реструктуризации.

По состоянию на май 2019 года из 46 НРС, охватываемых Рамочной программой Всемирного банка и Международного валютного фонда по обеспечению приемлемости уровня задолженности, 5 находились в бедственном долговом положении (Гамбия, Мозамбик, Сан-Томе и Принсипи, Судан и Южный Судан) и еще 13 НРС (Афганистан, Бурунди, Гаити, Джибути, Замбия, Кирибати, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Мавритания, Сьерра-Леоне, Тувалу, Центральноафриканская Республика, Чад и Эфиопия) были отнесены к числу стран, где велика опасность возникновения долгового кризиса. Не меньшую обеспокоенность вызывает и то, что большинство из этих НРС всего 10–15 лет назад добились облегчения бремени задолженности в рамках Инициативы в отношении долга бедных стран с крупной задолженностью или Инициативы по облегчению бремени задолженности на многосторонней основе.

Это указывает на то, что НРС весьма заинтересованы в обсуждении так называемых системных вопросов, то есть вопросов финансирования развития, международной ликвидности и приемлемости уровня задолженности. Экономическая значимость этих стран может быть незначительной, если оценивать ее в глобальном масштабе, но условия их интеграции в глобальный рынок очень сильно зависят от соответствующих мер, согласованных международным сообществом. Поэтому тем более важно, чтобы интересы НРС надлежащим образом учитывались и находили отражение на глобальных форумах, где обсуждаются системные вопросы.

Сотрудничество с частным сектором в целях развития: больше отдачи от каждого доллара?

Ознакомившись с высокими целями Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года, доноры обратились к коммерческому частному сектору для того, чтобы покрыть растущую нехватку финансовых средств, выделяемых по официальным каналам на цели развития, учитывая возросшие финансовые потребности, обусловленные работой по достижению целей в области устойчивого развития. Замысел заключается в расширении масштабов инвестиционных проектов, влияющих на достижение этих целей, в тех случаях, когда поле для деятельности частных инвесторов (отечественных и иностранных) может быть не совсем ясным. В настоящее время Комитет содействия развитию проводит в жизнь стратегию вовлечения частного сектора с использованием инструментов частного сектора и новых механизмов финансирования для привлечения частных инвестиций к процессу достижения целей в области устойчивого развития в развивающихся странах на основе принципа финансовой дополняемости, то есть речь идет об инвестициях, которые не стали бы реальностью без участия официального сектора. Доноры склонны относить любые инвестиции в НРС, сочетающие льготное и частное финансирование, к категории дополнительных.

Это обращение к частному сектору предполагает принесение в жертву давно сложившегося представления об ОПР как о помощи, льготной по самой своей сути и предназначенной исключительно для правительств и граждан бедных развивающихся стран. Программа привлечения доноров из частного сектора не только внедряет коммерческие финансовые методы и инструменты в систему ОПР, но и вводит в оборот целый ряд соответствующих профессиональных терминов, не имеющих общепризнанных определений. Они по-разному толкуются и применяются расширяющимся кругом участников процесса развития. Одна из главных целей ныне проводимой Комитетом содействия развитию модернизации ОПР заключается в поощрении доноров к тому, чтобы они активизировали участие частного сектора в этой работе, в том числе в НРС.

Самой спорной, пожалуй, является роль частного сектора в контексте сотрудничества в целях развития. В бизнес-модели, разработанной для поддержки доминирующей роли частного сектора, частный сектор восхваляется на том основании, что он более эффективный, производительный и изобретательный, чем традиционные участники процесса развития.

Гипотеза заключается в том, что частный сектор олицетворяет собой именно такое облегчение бремени, в котором отчаянно нуждаются правительства развивающихся стран, перегруженные рисками и долгами. Создается впечатление, что частный сектор обладает уникальной способностью внедрять инновационные и всеобъемлющие бизнес-модели и новые технологии для удовлетворения потребностей бедных потребителей.

Сторонники этой точки зрения считают возможным различать две категории частных инвестиций:

а) частные инвестиции, привлекаемые с использованием международных и внутренних государственных средств для поддержки устойчивого развития;

б) коммерческие частные инвестиции (такие, как прямые иностранные инвестиции).

Главная проблема с такими различиями между категориями частных инвестиций заключается в том, что их очень трудно применить на практике в реальном мире. Агитация за институциональные подходы и стратегии в отношении участия частного сектора до сих пор не сопровождалась разъяснением таких важных аспектов, как критерии для проведения различия между этими двумя категориями. Сама основа практического участия доноров из числа частного сектора все еще носит временный характер и фактически не имеет ясных очертаний. Еще больше тревожит то, что вопросам, представляющим интерес для получателей ОПР, и рискам участия частного сектора в оказании помощи уделяется мало внимания.

Одним из элементов участия доноров из частного сектора, который захватил их воображение, является использование ОПР для привлечения гораздо более значительных частных капиталов ради достижения целей в области устойчивого развития, в результате чего родилась крылатая фраза «от миллиардов до триллионов». Это означает сочетание разных элементов и использование различных источников финансирования, включая, в частности, коммерческий частный сектор, но не только его.

Привлечение доноров из частного сектора направлено на практическую реализацию этой концепции инвестиций частного сектора на благо общества при официальной поддержке, когда такие инвестиции рассматриваются фактически как благодеяние. Поэтому доноры взяли на вооружение коммерческие методы и инструменты и согласовали временные механизмы для продвижения стандартизированного подхода и отчетности по методам работы, которые ранее не отвечали критериям ОПР, и для содействия

мобилизации дополнительных частных инвестиций на цели финансирования развития в рамках согласованной программы участия частного сектора. В результате этого частные инвестиции стали одним из центральных компонентов Глобального партнерства в интересах устойчивого развития.

Логично предположить, что роль осознанного участия в развитии, предусмотренная для частного сектора, заметно отличается от односторонних долгосрочных действий, все чаще предпринимаемых деловыми кругами для включения целей в области устойчивого развития в бизнес-стратегии. Долгосрочные действия, вдохновляемые самыми различными интересами деловых кругов, могут принимать разные формы: они могут быть защитными (то есть быть реакцией на рыночную конкуренцию), благотворительными (в рамках корпоративной социальной ответственности), рекламными (связанными со сбытом), стратегическими (поиск инвесторов) или радикальными (направленными на развитие). Еще одна проблема заключается в том, что бизнес имеет значительную свободу маневра в том, как он пропагандирует свои долгосрочные действия, поскольку такую пропаганду можно ошибочно принять за более активное участие. Систем наблюдения за долгосрочными действиями деловых кругов становится все больше, однако они остаются необязательными.

Программы участия частного сектора и программы смешанного финансирования тесно связаны с программой государственно-частных партнерств и реформами нормативно-правовой базы, типичными для ушедшей эпохи государственно-частных партнерств, к которым стремились прежде всего многосторонние учреждения по финансированию развития. Это означает, что либо уроки эпохи структурной перестройки 1980-х и 1990-х годов не были извлечены, либо на них никто не обращает внимания.

В определенной степени доноры (или их представители) занимаются «отбором победителей», которые считаются достойными получения субсидий в рамках инструментов частного сектора, поддерживаемых ОПР, что в конечном счете представляет собой своего рода транснациональную отраслевую политику, иницируемую и финансируемую донорами в странах, получающих помощь. Предполагается также, что баланс рисков и выгод для всех инвестиций частного сектора может быть известен заранее.

Получатели ОПР не принимали реального участия в процессах принятия решений, которые привели к реформе ОПР. Если мы знаем, чего можно ожидать от деловых кругов, действующих от имени развивающихся стран, и какими полномочиями они обладают, то механизмы обеспечения подотчетности частного сектора перед получателями ОПР, представителем которых реально

будет выступать этот сектор, остаются неясными. В основе этого вопроса лежат право на развитие, суверенитет и сама суть концепции демократии, а также социальные prerogatives, которые она дает правительствам.

Несмотря на первоначальные большие надежды, растущий массив данных о низкой доле частных заемных средств усиливает скептицизм в отношении бизнес-модели, рассчитанной на использование скудных официальных государственных ассигнований на цели развития при участии частного сектора. Сумма капиталов, поступивших из частного сектора и направленных в НРС, составила в 2012–2017 годах 9,27 млрд долл. США. На НРС приходится 6 % мобилизованного капитала, а это лишь 5,8 % объема ОПР, выделенной для НРС. Кроме того, распределение этого капитала между НРС неравномерно и сосредоточено в небольшом числе стран. На долю трех крупнейших получателей приходилось почти 30 % всех дополнительных частных финансовых средств, а на долю десяти ведущих стран – почти 70 %. Эти данные подтверждают, что НРС по-прежнему нуждаются в официальном финансировании развития. Участие частного сектора и смешанное финансирование вряд ли компенсируют структурные трудности, с которыми сталкиваются многие НРС, когда они пытаются привлечь частный капитал. Нельзя реально ожидать, что частный сектор будет главным источником финансирования развития в НРС.

Отраслевое распределение мобилизованного частного капитала также показывает его концентрацию в доходных отраслях НРС, особенно в энергетике, банковской сфере, финансовых услугах, промышленности, добыче полезных ископаемых и строительстве. Это именно те отрасли, которые в любом случае наверняка привлекли бы коммерческое финансирование, что ставит под сомнение роль смешанного финансирования.

Тем не менее энтузиазм доноров в отношении такого подхода не ослаб. И все же отсутствие стандартных определений и методологий для оценки мобилизованных сумм еще больше усиливает сомнения, и примерно то же самое происходит в других областях изменившегося ландшафта финансирования развития. Основные проблемы использования частных заемных средств сопряжены с трудностями привлечения некоторых категорий инвесторов (например, институциональных инвесторов), поскольку на рынке смешанного финансирования доминируют государственные игроки (то есть речь идет фактически о смешанном государственно-государственном финансировании, которое противоречит первоначальному замыслу привлечения гораздо более значительных частных финансовых средств).

Возможности и проблемы, связанные с инициированием действий в области развития под руководством частного сектора и их реализацией в НРС, вызывают озабоченность в связи с потенциальными негативными последствиями. Во-первых, такие действия могут негативно сказаться на развитии местного частного сектора. Во-вторых, они могут попирают принятые принципы эффективности развития. В-третьих, они означают субсидирование частного сектора стран-доноров. Стратегические интересы угрожают подорвать политику в области развития и ее воздействие на развитие. Изменения в системе оказания ОПР также приводят к изменению баланса сил в постоянно расширяющемся круге участников процесса развития и в отношениях между ними. Вся сфера оказания помощи, в которой ранее обычно доминировали двусторонние и многосторонние доноры и финансовые учреждения, правительства стран-получателей помощи и организации гражданского общества, сейчас подрывается частным сектором, филантропами и многими другими игроками, вторгающимися в сферу оказания помощи. Влияние этих игроков усиливается, и они нарушают баланс сил между традиционными игроками в сфере оказания помощи. Функции филантропов, частного сектора, гражданского общества и доноров стали размытыми. Кроме того, интересы и взгляды различных игроков на развитие зачастую не совпадают. К тому же следует отметить, что повышенное внимание доноров к инструментам частного сектора ведет к снижению уровня прозрачности (по сравнению с традиционной ОПР) из-за коммерческой конфиденциальности в вопросах, связанных с частным сектором.

Хотя глобальная солидарность вокруг целей в области устойчивого развития основана на концепции общих моральных ценностей, соотношение между моральными ценностями и стратегическими интересами не свободно от противоречий. Обычно признается, что национальные интересы – это неотъемлемая черта сотрудничества в целях развития. Националистические и популистские настроения во многих странах-донорах приводят к пропаганде более широкого использования помощи для решения стратегических национальных и краткосрочных задач. В заголовках газет чаще всего упоминаются вопросы, включающие безопасность и миграцию, географическую направленность и объем помощи, которую следует направлять более продвинутым развивающимся странам.

Таким образом, одной из ключевых проблемных областей становится качество партнерских отношений, которые правительства НРС смогут наладить с частным сектором и другими заинтересованными сторонами. Правительства НРС, как правило, имеют ограниченные возможности выполнять свои традиционные функции, в том числе руководить процессом развития,

вследствие ограниченности институционального потенциала государства. Однако это не должно служить предлогом для того, чтобы отводить им роль постороннего наблюдателя. Более конструктивный подход со стороны доноров заключается в том, чтобы сами доноры содействовали повышению способности НРС осваивать поступающую помощь (и решать более широкие задачи, касающиеся потенциала государства), а не мирились с недостатками, считая их неизбежными. Такое изменение отношения могло бы успешнее закрепить цели устойчивого развития в долгосрочной перспективе.

Доноры все чаще делегируют своим учреждениям, занимающимся финансированием развития, задачу практического применения инструментов частного сектора, поддерживаемых ОПР. Двусторонние учреждения по финансированию развития, действующие в качестве государственных фондов рискованных капиталовложений, порой характеризуются как «третий столп» международного сотрудничества в целях развития наряду с донорами и многосторонними банками развития. Сегодня финансовые учреждения, занимающиеся финансированием развития, стремятся достичь финансовых результатов наряду с оказанием воздействия на развитие. Они инвестируют, используя свою реинвестированную прибыль, субсидии от своих правительств (ОПР) и средства, мобилизованные в результате их собственной деятельности по смешанному финансированию. С 2012 года активы, которыми они управляют, увеличились более чем вдвое. В настоящее время потоки, связанные с инструментами частного сектора, составляют лишь около 2 % общего объема двусторонних потоков в развивающиеся страны в целом, при этом доминирующее положение занимают субсидии: они составляют 89 %. И все же страны-доноры намерены повышать роль этих учреждений и инструментов частного сектора в развивающихся странах, в том числе в НРС.

Все учреждения по финансированию развития, включенные в выборку крупных учреждений такого типа, называют инфраструктуру (в том числе энергетику и связь) в качестве одного из приоритетных секторов, а сельское хозяйство или агропромышленность также является одним из общих приоритетов. Они направили намного меньше инвестиций в социальную сферу. Достижение более широкого распределения частных инвестиций между НРС и их секторами, не получающими достаточных инвестиций, является важным фактором, служащим основанием для создания инструментов частного сектора, поддерживаемых ОПР, и для деятельности таких учреждений в НРС. Однако более широкое распределение не будет гарантировано, если эти учреждения не будут лучше ориентировать свои бизнес-модели в первую очередь на инвестиции с высокой степенью риска и с заведомо более длительными периодами вызревания проектов в НРС.

Занимая особое место среди НРС, страны с благоприятными рыночными условиями могут получить пользу от участия частного сектора. Большая численность населения, урбанизация и темпы роста среднего класса в НРС обычно привлекают интерес инвесторов, однако можно ожидать, что НРС с более мелкими рынками и более высокими уровнями нищеты будут проигрывать в конкурентной борьбе.

Имеется мало свидетельств того, что тот подход, который применяют учреждения по финансированию развития, учитывает более широкий контекст их деятельности в НРС. У нас мало доказательств их систематического взаимодействия с правительствами НРС или того, что они структурируют инвестиции в соответствии с конкретными составными частями планов развития НРС. Как следствие этого, учреждения, занимающиеся финансированием развития, обычно не устанавливают конкретные показатели для достижения целей в соответствии с конкретными стратегиями, представленными правительствами стран-получателей помощи. Иными словами, имеется мало свидетельств соответствия приоритетам развития стран-бенефициаров. Предусмотренные консультации с получателями помощи либо носят рекламный характер и направлены на соблюдение международных стандартов, представляющих интерес для инвесторов, либо преследуют целью оказание влияния на реформу нормативно-правовой базы в интересах инвесторов из стран-доноров.

Информацию о собственниках объектов капиталовложений из числа учреждений по финансированию развития зачастую трудно найти, и она представлена непрозрачным образом. Не ставится никаких целей для достижения баланса между иностранными собственниками и собственниками, представляющими отечественный частный капитал. Это противоречит данным о том, что нахождение объектов в руках местных собственников дает преимущества в области развития, причем не в последнюю очередь это позволяет обеспечить более сбалансированное распределение инвестиций и создание рабочих мест в более широком круге отраслей экономики. Кроме того, нахождение объектов в руках местных собственников дает гражданам возможность накапливать необходимые активы для преодоления нищеты, передаваемой из поколения в поколение, и создавать национальную базу для устойчивого развития.

Учреждения по финансированию развития не разрабатывают проекты развития – они принимают заявки на финансирование от деловых кругов, инвестиционные проекты которых позволяют надеяться на получение финансовой отдачи для этих учреждений. Поэтому их бизнес-модель

не связана с планами развития данной страны, а тип инвестирования, применяемый учреждениями по финансированию развития, определяет достижимый эффект с точки зрения развития. Учреждения по финансированию развития не проявляют склонности к высокому риску и отдают предпочтение инвестиционной конъюнктуре, вероятность успеха которой превышает 80 %, независимо от способности инвестиций в корне менять ситуацию.

Сама природа деятельности учреждений по финансированию развития, включая необходимость минимизации издержек и получения прибыли от инвестиций, благоприятствует более крупным предприятиям и не местным, а иностранным предпринимателям. Это вызывает озабоченность в силу неизбежного неравенства между отечественными и иностранными фирмами вследствие влияния подбора фирм на структуру местного рынка и с учетом способности национальных предпринимателей конкурировать в самых прибыльных сегментах своих внутренних рынков. Объекты капиталовложений этих учреждений часто домицилированы в юрисдикциях, которые выгодны с точки зрения налогообложения.

Бизнес-модель этих учреждений также означает, что возможности правительств НРС проводить и координировать отраслевую политику будут уменьшаться. Хотя на государства–получатели ОПР возложена главная ответственность за достижение целей в области устойчивого развития, сформулированных в Аддис-Абебской программе действий третьей Международной конференции по финансированию развития, им отводится лишь второстепенная роль в принятии решений относительно участия частного сектора.

Кроме того, механизмы подотчетности за достижение результатов в области развития, как правило, недостаточно развитые, и существует немного свидетельств того, что учреждения по финансированию развития систематически консультируются с государствами. Учреждения по финансированию развития подотчетны своим правительствам, а их объекты капиталовложений подотчетны этим учреждениям. Прозрачность деятельности учреждений по финансированию развития уменьшается вследствие того, что они ссылаются на коммерческую тайну. А в жизни даже степень государственного надзора за этими учреждениями бывает разной.

Учреждения по финансированию развития официально преследуют как финансовые цели, так и цели развития, однако количественные показатели в этой области трудно получить, и данных по обоим аспектам мало. Таким образом, эти учреждения полагаются на допущения и оценки, пытаясь дать количественную оценку своего воздействия на развитие. Главными

результатами их усилий с точки зрения развития, к которым они должны стремиться, являются следующие:

- **Создание рабочих мест.** Прямое воздействие на создание рабочих мест в НРС признается, но его влияние на качество рабочих мест не вполне очевидно, а вовлечение частного сектора чревато порождением или закреплением бедности среди работающих.
- **Доступ к финансированию.** Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что учреждения по финансированию развития, как правило, отдают предпочтение крупным компаниям (особенно тем, в которых определенная доля или подавляющая часть принадлежит иностранному капиталу), а не малым и средним предприятиям. Такая очевидная предвзятость может оказаться не столь негативной, если она позволит получать системные выгоды от «высокоэффективных» фирм и предпринимателей, вклад которых в структурную трансформацию гарантирован в большей степени по сравнению с другими видами предпринимательства, распространенными в НРС. Инвестиции в крупные компании сами по себе нельзя считать негативными с точки зрения структурной трансформации. Однако, как отмечается в «Докладе о наименее развитых странах за 2018 год: предпринимательство в интересах структурной трансформации – преодоление шаблонного подхода», главная цель национальной политики предпринимательства заключается в поощрении сбалансированной экосистемы предприятий всех размеров. Тем не менее это может поставить в невыгодное положение отечественных высокоэффективных микропредпринимателей, которые и без того испытывают трудности с доступом к кредитам для малых и средних предприятий.
- **Местная собственность.** Учреждения по финансированию развития подчеркивают важность деятельности инвесторов на местах, но в целом почти не затрагивают вопрос том, чтобы объекты находились в местной собственности.

Реформа ОПР, а в ряде случаев и сосредоточение внимания только на частном секторе в рамках некоторых подходов к достижению целей устойчивого развития высветили усиливающийся недостаток подотчетности в сфере международного финансирования развития. Из-за размывания грани между льготными и нелюбными потоками, вызванного реформой ОПР, ранее понятные аспекты ОПР стали весьма непрозрачными.

Как зависимость от внешнего финансирования развития влияет на бюджетно-финансовую политику

Для достижения целей устойчивого развития в НРС крайне важную роль играют внутренние государственные ресурсы, необходимые для государственных инвестиций и услуг в целях поддержания экономической трансформации и искоренения нищеты и голода. Укрепление мобилизации внутренних государственных ресурсов имеет решающее значение для преодоления нехватки финансовых средств на цели развития и снижения нагрузки государственного долга. Однако сохраняющиеся структурные дефициты и проблемы платежного баланса НРС говорят о растущей необходимости ОПР в дополнение к внутренним государственным ресурсам. Темпы достижения целей устойчивого развития и качество результатов будут также зависеть от сочетания внешних ресурсов и внутренних государственных ресурсов.

Налоговый потенциал, измеряемый соотношением налоговых поступлений и ВВП, продемонстрировал колоссальный рост среди НРС – в среднем с 11 % в 2000 году до 19 % в 2017 году. В 2011 году медианное отношение налоговых поступлений к ВВП достигло в НРС 15 %, а этот уровень, как правило, считается минимальным пороговым показателем, необходимым для поддержки устойчивого роста и развития. Однако во многих НРС налоговые поступления по-прежнему составляют менее 10 % ВВП. Большинство НРС не реализовали своего налогового потенциала, хотя Бенин, Буркина-Фасо, Кирибати, Лесото, Малави, Непал и Того последовательно приближаются к своему максимальному налоговому потенциалу. Кроме того, такие страны, как Гамбия, Кирибати, Либерия, Непал, Руанда и Тимор-Лешти, добились улучшений в налоговом администрировании, в том числе в соблюдении налогового законодательства, что помогает им лучше увязать налоговые поступления с экономической деятельностью.

За прошедшие годы структура налогов в НРС существенно изменилась: если раньше налоги поступали главным образом от сборов с внешней торговли, то теперь они поступают в виде широко определяемых налогов на потребление и подоходных налогов. В 2017 году потребительские и подоходные налоги составили в среднем 32,4 % и 23,5 % налоговых поступлений соответственно.

К основным факторам, ограничивающим налоговый потенциал НРС, относятся уклонение от уплаты налогов, относительные размеры неформальной экономики по сравнению с формальной экономикой, слабые системы налогового администрирования, коррупция, незаконные финансовые потоки и неэффективность государственной политики и институтов. Кроме того, низкие уровни ВВП и экономической диверсификации ограничивают возможности НРС в плане дальнейшего увеличения чистых поступлений от налогов на доходы, прибыли, товары и услуги. Тем не менее надо прилагать усилия для активизации процесса мобилизации внутренних ресурсов.

Бюджетно-финансовые реформы в НРС должны проводиться при тщательном учете последствий новых налогов для благосостояния или в условиях пересмотра существующих налоговых компонентов. Основное внимание следует уделять всестороннему пересмотру налоговой базы, совершенствованию систем налогового администрирования, закрытию лазеек, упрощению налоговой системы, устранению непродуманных налоговых льгот и налоговых каникул, которые не обеспечивают баланс между иностранными интересами и потребностями развития местных предприятий, и предоставлению общественности адекватной налоговой информации. Создание бюджетно-финансового пространства требует ряда бюджетных циклов, в течение которых НРС должны увязать все бюджетные реформы с более широкими целями структурных преобразований. Сокращение незаконных финансовых потоков может привести к росту доходов, поскольку в 2015 году такие потоки составляли в среднем, согласно оценкам, 5 % ВВП НРС. Для борьбы с ними надо развивать международное сотрудничество в налоговых вопросах и укреплять национальные регулирующие и налоговые органы в целях отслеживания, пресечения и предотвращения незаконной деятельности, истощающей ресурсы и сокращающей налоговый потенциал НРС.

Приведение государственных расходов в соответствие с программой структурных преобразований имеет такое же стратегическое значение, как и мобилизация внутренних и внешних ресурсов для финансирования достижения целей в области устойчивого развития. Взаимосвязь между внешним финансированием и различными категориями расходов государственного сектора имеет решающее значение, особенно с точки зрения того, как внешнее финансирование влияет на качество работы государственных учреждений по управлению финансами и на их способность генерировать внутренние ресурсы. Взаимосвязь между традиционной ОПР и национальными усилиями в бюджетно-финансовой сфере носит сложный характер и зависит от конкретных условий. Традиционная ОПР может

поддержать или подорвать национальные усилия в бюджетно-финансовой сфере в зависимости от того, как помощь предоставляется и фокусируется и каким образом и в какой степени страны-получатели ею управляют. Таким образом, обеспечение оптимального взаимодействия между ОПР и мобилизацией внутренних ресурсов зависит от секторального распределения ОПР и от влияния помощи на усилия в налоговой сфере и государственные расходы.

Укрепление производственного потенциала НРС требует наращивания темпов накопления капитала за счет как государственных, так и частных инвестиций. Несмотря на озабоченности по поводу нестабильности ассигнований, ОПР на самом деле будет оказывать позитивное воздействие на экономический рост, если она будет использоваться непосредственно в производственной деятельности, например, для улучшения государственных услуг и физической и социальной инфраструктуры страны-получателя: транспорта, связи, энергетики, водного хозяйства, банковского дела, промышленности, здравоохранения, образования и благосостояния населения. В большинстве НРС налоговые поступления и ОПР не соответствуют желаемому уровню государственных расходов. Разница между ОПР и государственными капитальными расходами резко возросла с 3,5 млрд долл. США в 2006 году до 92,6 млрд долл. США в 2017 году.

Как капитальные, так и текущие расходы в НРС быстро выросли. Однако, как показывает краткосрочная тенденция в период 2014–2017 годов, во время рецессии капитальные расходы сокращаются быстрее, чем текущие расходы, а в период подъема экономики восстанавливаются медленно. Таким образом, существует предел роста, базирующегося на увеличении государственных расходов, направляемых в первую очередь на физическую и социальную инфраструктуру. Это особенно верно в случае отсутствия мер, дополняющих внутренние ресурсы, включая стратегии по более тесной увязке ОПР с приоритетами НРС. Рост также сдерживается отсутствием внутренней политики, направленной на привлечение частного сектора, которое компенсирует последствия расширения правительства. Тревожной тенденцией является углубление пропасти между налоговыми поступлениями и государственными расходами, в то время как ОПР оставалась почти неизменной на протяжении многих лет. Дефицит государственных бюджетов неуклонно увеличивался со среднего показателя в 1,8 % ВВП в 2013 году до 3,6 % в 2018 году.

Соотношение налоговых поступлений и государственных расходов НРС в период 2002–2017 годов оставалось относительно высоким, в то время

как доля ОПР в ВВП постепенно снижалась с примерно 16 % до 11 % за тот же период. Это означает, что большинство государственных приоритетов финансировалось за счет внутренних ресурсов. Однако донорская помощь и налоговые поступления составляют по меньшей мере две трети государственных расходов. Это подразумевает наличие параллельных донорских структур, действующих в обход национальных систем. В период с 2009 по 2017 год ОПР составляла менее 30 % государственных расходов лишь в нескольких странах, включая Анголу, Бангладеш, Бутан, Йемен, Лесото, Мьянму и Судан. НРС, которые получили помощь, эквивалентную более 50 % государственных расходов, но располагали столь же высокими соотношениями налоговых поступлений и государственных расходов, столкнулись со значительными проблемами отвлечения помощи на иные цели.

Фрагментация традиционной ОПР создает и поддерживает «независимые бюрократические структуры» как в странах-источниках, так и в странах-получателях. Параллельные донорские структуры не имеют ясного представления о бюджетных статьях, отражающих как доходы, так и расходы. Развивающиеся страны-получатели ОПР, в которых поступающая помощь разбивается по проектам, демонстрируют такие финансовые результаты, которые хуже, чем в странах с оптимизированной ОПР. Преодоление структурных узких мест и более четкая увязка донорских и национальных приоритетов путем значительного отхода от проектов и перехода к более программным формам помощи, в рамках которых используются национальные системы и сокращается дублирование усилий доноров, могли бы способствовать улучшению процесса мобилизации внутренних ресурсов.

Координация помощи и эффективность помощи вновь стали актуальными вопросами в области финансирования развития, поскольку число участников резко возросло, а прогресс на пути реализации программы повышения эффективности помощи оказался крайне незначительным. Координация деятельности доноров преследует три цели: а) обеспечение увязки внешней помощи в целях развития с приоритетами стран-получателей помощи; б) утверждение ответственности стран-получателей помощи за национальные повестки дня в области развития; в) обеспечение соответствия любой внешней поддержки стратегическим целям национальных повесток дня в области развития. НРС нуждаются в эффективных стратегиях координации помощи, в институциональном и человеческом потенциале и в активной внешней политике, которые закрепляют роль национальных систем в национальном развитии. Поэтому в настоящем докладе донорам рекомендуется рационализировать процесс оказания помощи в целях

укрепления национальных систем и тем самым обеспечить эффективность донорской поддержки и ее согласованность с национальными приоритетами.

Там, где координация помощи институционализована, существует ясная взаимосвязь между национальными стратегиями развития, внешней поддержкой, получаемой в рамках политики международного сотрудничества, и сводными показателями национального бюджета. Механизм координации помощи, которую получает страна, считается успешным, когда он объединяет доноров для поддержки одной секторальной программы, а не самостоятельно составленных донорских проектов в рамках того или иного сектора. Такие НРС, как Руанда и Лаосская Народно-Демократическая Республика, добились больших успехов в управлении помощью и в координации донорской помощи.

Зато акцент на узкосекторальные темы очень характерен для двусторонних доноров. Хотя лишь в менее 10% всех поступлений помощи в НРС используется механизм бюджетной поддержки, процесс оказания помощи по-прежнему ориентирован на доноров, несмотря на цель увеличения объема такой помощи, провозглашенную в Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи 2005 года. Более двух третей общего объема ОПР, предоставляемой странами-членами Комитета содействия развитию, поступает по двусторонним каналам и в основном в рамках мероприятий типа проектов. Распределение помощи слабо увязано с национальными приоритетами развития НРС, прежде всего потому, что помощь предоставляется таким образом, что она не предусмотрена политикой получателей. Однако положительная корреляция между доходами и помощью, а также между помощью и внутренней задолженностью свидетельствует о положительном дополнительном эффекте помощи, когда она полностью поддерживает национальные приоритеты, как это было в последние годы в Руанде.

Институциональный подход к координации помощи, разработанный самими странами, придает большое значение национальной ответственности. Как было задумано в Парижской декларации, под согласованием в контексте внешней поддержки понимается использование донорами национальных стратегий, институтов и процедур развития стран-партнеров и их приверженность делу укрепления потенциала получателей помощи. Поскольку бюджетная поддержка НРС остается фрагментарной и в меньшей степени ориентированной на развитие производственного потенциала, необходимо улучшить координацию программных мероприятий, чтобы избежать избирательной нацеленности, несогласованности и расточительного распределения донорской поддержки между плохо работающими секторами.

Важнейшей причиной неэффективности распределения помощи является статичность структуры помощи в то время, когда национальные приоритеты меняются.

Для НРС актуальным остается ряд базовых принципов политики в области развития, включая необходимость совершенствования политики и институтов, диверсификации и структурных преобразований, управления государственными финансами, ориентированного на развитие, согласования внешней поддержки с национальными приоритетами и постепенного повышения роли мобилизации внутренних ресурсов для уменьшения зависимости от помощи. Вместе с тем ОПР должна и впредь стимулировать финансирование развития в НРС.

Политика усиления отдачи и эффективности внешнего финансирования развития

Укрепить потенциал государства по руководству структурными преобразованиями и их финансированием. В Аддис-Абебской программе действий утверждается, что главная ответственность за социально-экономическое развитие лежит на каждой стране. Это означает, что национальные государства должны играть центральную роль в руководстве процессом достижения целей в области устойчивого развития. Поэтому необходимо укреплять государственный потенциал НРС, особенно соответствующие навыки разработки и реализации стратегий развития, а также осуществления долгосрочного планирования, исполнения и управления мобилизацией финансовых ресурсов в целях устойчивого развития. Для укрепления потенциала НРС в области разработки политики в целях развития партнеры могут создавать программы укрепления потенциала и подготовки политиков НРС в таких областях, как планирование развития, финансовый анализ, повышение осведомленности и понимание эволюции системы оказания помощи.

Страны, являющиеся партнерами НРС, могут внести большой вклад в укрепление государственного потенциала в НРС путем устранения (или по крайней мере ослабления) тех элементов нынешней системы оказания помощи, которые ослабляют государства. В целом это связано с тенденцией к созданию порочного круга между зависимостью от помощи и слабым потенциалом государства. Если говорить конкретно, то исключение

правительств НРС из различных аспектов оказания и использования помощи ослабляет потенциал в двух ключевых областях:

- Правительства НРС часто исключаются из процесса принятия решений по вопросам, которые оказывают прямое и существенное влияние на развитие, таким как распределение помощи или принятие решений по проектам и операциям с участием частного сектора. Такая изоляция не позволяет правительствам НРС учиться на собственном опыте в процессе проведения политики в области развития.
- Когда традиционные доноры создают или используют параллельную систему оказания помощи, это пагубно сказывается на потенциале государств, поскольку лишает их возможности участвовать в проведении политики и ведет к «утечке мозгов» из государственной бюрократической машины в созданные донорами параллельные структуры.

Наименее развитым странам рекомендуется учредить определенное подразделение или направление работы, чтобы были ответственные за долгосрочное финансовое планирование в виде составления национальных планов развития, а также создать национальные системы и базу для обеспечения подотчетности. Это позволит им, во-первых, узнать, как можно лучше всего использовать взаимодополняемость и скоординированность действий партнеров по развитию и задействовать их наиболее эффективным образом, сохраняя при этом ответственность за осуществление их собственной повестки дня в области развития. Во-вторых, такая политика могла бы помочь НРС создать надежную систему измерения и мониторинга для более точной оценки полученных на льготных условиях ресурсов и определения последствий все более сложного набора операций для развития. В этих операциях участвуют как официальные, так и частные субъекты, а также официальные внешние источники из развитых и развивающихся стран.

Реконструировать международные партнерства в целях развития и создать системы управления помощью. С учетом растущей сложности эволюционирующей системы оказания помощи наименее развитые страны должны принять политику в отношении стран-доноров и негосударственных субъектов – как государственных, так и частных – новой системы оказания помощи. Правительствам НРС – совместно со странами-донорами и негосударственными субъектами – надо пересмотреть условия и формы своего партнерства в целях развития. Партнерские

отношения должны (пере)форматироваться на основе следующих принципов: национальная ответственность; согласование проектов и мероприятий с национальными планами и приоритетами развития; взаимная подотчетность; транспарентность; взаимосогласованные методологии и способы определения количественных показателей для оценки воздействия иностранного финансирования на развитие; стандарты эффективности расходования, распределения и использования финансовых ресурсов и, наконец, взаимосогласованные механизмы мониторинга соблюдения этих принципов.

Хотя некоторые из вышеперечисленных принципов уже упоминались при обсуждении традиционной эффективности помощи и были включены в Парижскую декларацию по повышению эффективности внешней помощи, эти принципы касаются отношений НРС не только с традиционными донорами, но и с негосударственными субъектами, такими как благотворительные организации и неправительственные организации. Однако это отнюдь не означает, что все партнеры должны быть охвачены повесткой дня в области эффективности помощи одинаковым образом. Должны существовать общие принципы для всех участников, однако их соблюдение и соответствующие механизмы должны быть дифференцированы в зависимости от категории участников новой системы оказания помощи. Причина такого дифференцированного подхода заключается в фундаментальных качественных различиях в отношениях между НРС и различными источниками внешнего финансирования.

Как предлагается в настоящем докладе, традиционные доноры и страны-получатели помощи, включая НРС, должны согласовать Программу повышения эффективности помощи 2.0. Данная Программа 2.0 должна состоять из двух компонентов. Первый компонент будет направлен на решение проблемы незавершенной деятельности в рамках первоначальной программы повышения эффективности помощи. Это включает в себя необходимость выполнения донорами ранее взятых обязательств в отношении объема ОПР. Крайне важно, чтобы традиционные партнеры выполнили давние обязательства и решили задачи ОПР, подтвержденные в задаче 17.2 целей в области устойчивого развития, как в отношении НРС, так и в отношении всех развивающихся стран. Это принесет НРС от 32,5 до 58,3 млрд долл. США в виде дополнительного притока финансирования развития. Кроме того, это будет также означать, что доноры выполняют в полном объеме свои обязательства по Парижской декларации и последующим программным документам, согласованным между традиционными донорами и странами-

получателями, в том числе в отношении ответственности, согласованности и взаимодополняемости.

Второй компонент такой Программы повышения эффективности помощи 2.0 будет касаться проблем, возникающих в связи с текущими изменениями в системе оказания помощи. К ним относится, прежде всего, сотрудничество по вопросам участия частного сектора в деятельности по развитию. До сих пор правительства стран–получателей помощи и бенефициары не были эффективными участниками процесса модернизации ОПР и разработки плана участия частного сектора в сотрудничестве в целях развития. Доноры могли бы создать платформу для принятия решений вместе со странами-получателями по целому ряду вопросов, таких как методологии, стандарты прозрачности, ускорение принятия решений по незавершенному процессу модернизации помощи и достижение общего понимания в отношении участия частного сектора.

Вторая задача заключается в повышении прозрачности при отборе и осуществлении проектов, и она может быть решена путем активного определения масштабов и ограничений роли государственного и частного секторов в предоставлении услуг обществу и путем разработки необходимых институциональных рамок, законов и положений для согласования участия частного сектора с национальными приоритетами и целями в области развития.

В-третьих, новая система оказания помощи должна способствовать развитию национальной предпринимательской базы НРС. Стимулирование местного предпринимательства может оказать серьезное воздействие на развитие и является важнейшей составной частью всеобъемлющего и устойчивого экономического развития. Правительствам НРС надо активно вовлекать частный сектор таким образом, чтобы определить роль и сферу деятельности местного частного сектора и формы его взаимодействия с иностранным частным сектором, и надо также соответствующим образом структурировать инвестиционные стимулы в национальной экономике. В частности, правительства НРС могут рассмотреть вопросы, касающиеся определения стратегических национальных интересов (или секторов) в своей экономике; сохранения необходимого пространства для участия местного частного сектора в самых прибыльных сегментах своей экономики; изучения новаторских путей укрепления связей с прямыми иностранными инвестициями, а также пересмотра стратегий развития предпринимательства с учетом вклада различных видов предпринимательства в структурные преобразования и накопление богатства.

Четвертая задача заключается в формировании международного консенсуса в отношении рамок оценки воздействия на развитие, согласованных различными участниками новой системы оказания помощи.

Сотрудничество Юг–Юг претерпевает эволюцию там, где приобретение знаний в процессе практической деятельности происходит по обе стороны двустороннего (или трехстороннего) сотрудничества. Для того чтобы сотрудничество Юг–Юг оказывало еще более значительное влияние на развитие НРС, надо расширять проекты и финансовые потоки и углублять двусторонний диалог по вопросам политики, продолжая при этом придерживаться общепризнанных принципов сотрудничества Юг–Юг, особенно принципов уважения национального суверенитета, национальной ответственности и независимости, равноправия, отказа от выдвижения предварительных условий, невмешательства во внутренние дела и взаимной выгоды. В настоящее время ведутся обсуждения на основе предпринимаемых на страновом уровне усилий по повышению транспарентности и улучшению мониторинга последствий для устойчивого развития.

Укрепить бюджетно-финансовые системы НРС. Наименее развитым странам надо и далее укреплять свой бюджетно-финансовый потенциал, поскольку это постепенно уменьшает зависимость от помощи, повышает ответственность за свою политику в области развития и укрепляет их позиции на переговорах с внешними источниками финансирования. Этого можно добиться путем укрепления институционального и человеческого потенциала НРС в области сбора доходов и распределения расходов.

НРС обычно могут расширить свою налоговую базу путем использования таких доходов и источников богатства, которые они традиционно облагают очень низкими налогами; в качестве примеров можно привести природные ресурсы, городскую собственность и потребление предметов роскоши. Другие доходы можно получить благодаря устранению лазеек и исключений, предоставляемых транснациональным корпорациям и иностранцам. Кроме того, создание новой системы оказания помощи и значительное увеличение числа субъектов, действующих в экономике НРС, подразумевает наличие других потенциальных объектов налогообложения, которые следует рассмотреть, хотя, как правило, о них забывают. К ним относятся взимание подоходного налога с проектов вовлечения частного сектора и с сотрудников гуманитарных организаций, а также закрытие лазеек в системе ОПР и налоговых льгот. НРС должны также получать долю прибыли от государственно-частных партнерств.

Повысить роль НРС на международных финансовых форумах и восстановить верховенство принципа многосторонности.

НРС особенно заинтересованы в сохранении и укреплении многосторонности. Именно в этой сфере наилучшим образом представлены и защищены голоса и интересы малых стран и более слабых субъектов международного сообщества. В настоящее время на принцип многосторонности совершаются нападки в области торговли, финансов и (гео)политики. Поэтому действия международного сообщества, направленные на обращение вспять тенденции к ослаблению многосторонности, будут в конечном счете способствовать укреплению позиций НРС. Если серьезно относиться к обещанию «никого не оставлять позади», то важно обеспечить адекватный учет интересов НРС.

В области внешнего финансирования развития особое значение для повышения способности НРС финансировать свои структурные преобразования имеют следующие области:

- борьба с незаконными финансовыми потоками, которая может быть успешной только благодаря совместным усилиям всех участников процесса развития. Это свидетельствует о важности международного сотрудничества, особенно на многосторонних форумах, где должны быть представлены все страны, включая НРС;
- достижение договоренности о многостороннем механизме реструктуризации задолженности. НРС получают максимальную пользу от создания всеобъемлющего многостороннего механизма для содействия справедливой реструктуризации задолженности с учетом роста их внешней задолженности в последние годы и хронического дефицита по текущим счетам;
- содействие доступу к долгосрочному финансированию. Это особенно актуально для долгосрочных инвестиций в инфраструктуру и расширение производственного потенциала.

