



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
21 September 2022
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по финансированию развития
Шестая сессия
Женева, 30 ноября — 2 декабря 2022 года
Пункт 3 предварительной повестки дня

**Финансирование развития для реагирования
и восстановления в эпоху взаимосвязанных
и глобальных кризисов**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

В этой записке рассматривается влияние на развивающиеся страны нынешних взаимосвязанных и глобальных кризисов, включая пандемию, рост затрат на адаптацию к изменению климата и войну на Украине. Высокий уровень долгового бремени до пандемии и кризис стоимости жизни усугубили для развивающихся стран выполнение обязательств по обеспечению устойчивого и всеохватного развития в соответствии с Повесткой дня устойчивого развития до 2030 года в условиях необходимости краткосрочной адаптации к макроэкономическим шокам. В настоящей записке с учетом прогресса в некоторых областях предлагаются дополнительные варианты политики для наращивания доступного и устойчивого финансирования развития.



I. Введение

1. Основная тема и основные вопросы шестой сессии Межправительственной группы экспертов по финансированию развития были одобрены Советом по торговле и развитию по молчаливой процедуре, завершившейся 13 июля 2022 года. Были одобрены следующие основные вопросы:

а) Как имеющиеся и новые финансовые средства для реагирования на кризисы из внутренних и международных, государственных и частных источников могут принести пользу развивающимся странам и как расширить их доступ к таким средствам?

б) Какая политика должна стать приоритетной для мобилизации и эффективного использования различных ресурсов в поддержку Повестки дня устойчивого развития до 2030 года с учетом таких проблем, как долговая уязвимость, включая неустойчивую задолженность?

в) Помимо преодоления продолжающихся кризисов, какие имеются способы восполнения растущего дефицита финансирования, связанного с достижением Целей устойчивого развития, в наименее развитых странах и странах с низким и средним доходом за счет использования государственных ресурсов и дополнительных инструментов, стимулирующих частное финансирование со стороны частного сектора?

2. Эта тема соответствует теме главы I Аддис-Абебской программы действий третьей Международной конференции по финансированию развития, в частности пунктам 12, 13 и 17, и областям деятельности А, В, С, Е и F в главе II. В главе I, посвященной глобальной системе финансирования развития после 2015 года, рассматриваются вопросы «обеспечения социальной защиты и основных государственных услуг для всех», «наращивания усилий по ликвидации голода и недоедания» и «защиты наших экосистем для всех». В главе II изложены задачи и приоритеты в отношении внутренних государственных ресурсов, внутреннего и международного частного бизнеса и финансов, международного сотрудничества в целях развития, долга и устойчивости долга, а также решения системных проблем¹.

3. В главе II также анализируется воздействие взаимосвязанных и глобальных кризисов на развивающиеся страны. В главе III представлено резюме имеющегося и нового антикризисного финансирования из внутренних и международных, государственных и частных источников. В главе IV рассматривается долгосрочная задача достижения Целей, включая потребности в финансировании развития в наименее развитых странах и странах с низким и средним доходом. В главе V рассматриваются возможные национальные, региональные и международные политические инициативы, направленные на устранение дефицита финансирования и содействие реализации Повестки дня до 2030 года.

II. Взаимосвязанные и глобальные кризисы: общий обзор

4. К концу 2021 года появились признаки глобального восстановления экономики после пандемии, однако это восстановление происходило неравномерно в разных группах стран. В развивающихся странах восстановление нашло свое проявление в ускорении роста и увеличении экспортных поступлений в 2021 году, что привело к некоторому улучшению показателей отношения внешнего долга к валовому внутреннему продукту (ВВП) и долга к экспорту (товаров и услуг, включая доходы от туризма). Среднее отношение долга к ВВП в странах с низким и средним доходом снизилось с 29,2 % в 2020 году до 27,3 % в 2021 году. Аналогичным образом, несмотря на то, что отношение общего долга к экспорту выросло в среднем со 100 % в 2010 году

¹ A/RES/69/313. См. TD/B/EFD/1/2, TD/B/EFD/3/2, TD/B/EFD/4/2 и TD/B/EFD/5/2 в отношении мобилизации внутренних ресурсов, сотрудничества в целях развития, многостороннего финансирования и реагирования на пандемию.

до 159 % в 2020 году, оно упало до 127 % в 2021 году, отражая влияние восстановления экономики по сравнению с депрессивными уровнями в 2020 году. Однако во многих развивающихся странах уровень задолженности по-прежнему высок, а задолженность неустойчива. Отношение долга к ВВП в развивающихся странах в целом снизилось, однако в странах с доходом ниже среднего этот показатель в 30,4 % был заметно выше, чем средний показатель за 2009–2021 годы, составлявший 26,5 %, и не уменьшился в 2021 году. В странах с низким доходом отношение долга к ВВП в 2021 году составило 39,4 %, что выше уровня 2020 года и выше среднего показателя за 2009–2021 годы в 29,4 %. В наименее развитых странах отношение долга к ВВП выросло в 2021 году до 40,9 % и превысило средний показатель за 2009–2021 годы 32,9 %. Взаимосвязанные и глобальные кризисы, в том числе пандемия и события, связанные с изменением климата, в 2019–2021 годах привели к увеличению общего государственного долга (внутреннего и внешнего) развивающихся стран с 58 % до 65 % ВВП. По крайней мере 108 развивающихся стран столкнулись с ростом долга после пандемии².

5. В 2020 году почти 60 развивающихся стран потратили на обслуживание внешнего государственного и гарантированного государством долга в виде доли от общих государственных доходов больше, чем они потратили на здравоохранение в 2019 году³. С 2011 года расходы на обслуживание внешнего долга по государственному и гарантированному государством долгу в наименее развитых странах выросли в три раза, почти достигнув уровня, который в последний раз наблюдался до Инициативы в отношении долга бедных стран с высокой задолженностью. К 2019 году, до пандемии, расходы на обслуживание внешнего долга наименее развитых стран вдвое превышали расходы государственного бюджета на здравоохранение⁴.

6. Кроме того, с 2021 года стоимость жизни для домохозяйств во всем мире значительно выросла, что отражает затяжные сбои в цепочке поставок и логистике из-за пандемии, восстановление спроса на продовольствие после восстановления мировой экономики в 2021 году и спекулятивную торговлю сырьем, которая набрала обороты после начала войны на Украине в феврале 2022 года⁵. Влияние последнего на цены на продовольствие уменьшилось, однако реальный индекс цен на продовольствие в июле по-прежнему оставался на высоком по сравнению с прошлыми периодами уровне 137,9, сравнимом только с предыдущим пиком 1974 года (137,5) и значительно превышающем уровни последних двух десятилетий (диаграмма 1). Страны — нетто-импортеры продовольствия, подверженные высокому риску долгового кризиса, наиболее уязвимы для роста цен на импортируемое продовольствие, при этом в развивающихся странах он в непропорционально большей степени затрагивает беднейшие 20 % домохозяйств, которые тратят более 50 % своего бюджета на еду⁶.

² A/77/206.

³ Последний год, за который имеются полные данные. Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных Международного валютного фонда (МВФ).

⁴ Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных МВФ.

⁵ См. <https://www.ifpri.org/blog/covid-19-and-rising-global-food-prices-whats-really-happening>, а также ЮНКТАД, 2022 год, «Доклад о торговле и развитии за 2022 год: перспективы развития в расколотом мире – глобальный беспорядок и региональные меры реагирования» (Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.22.II.D.44, Женева).

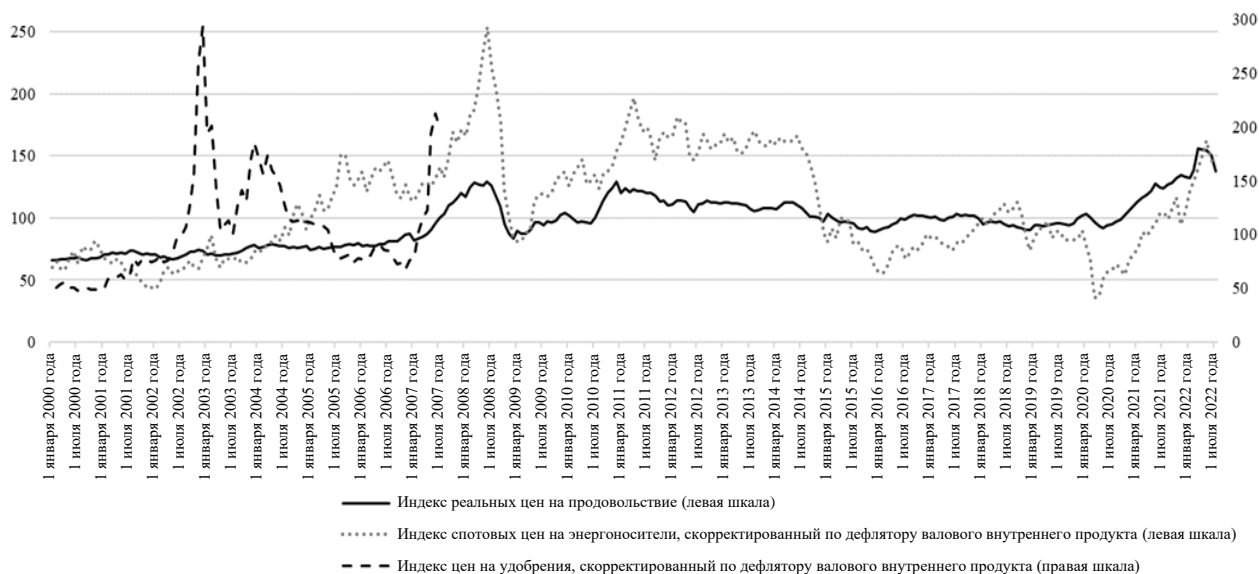
Примечание: Ссылки на все сайты, указанные в сносках, были проверены в сентябре 2022 года.

⁶ United Nations, Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance, 2022a, Global impact of war in Ukraine: Billions of people face the greatest cost-of-living crisis in a generation, URL: <https://unctad.org/webflyer/global-impact-war-ukraine-billions-people-face-greatest-cost-living-crisis-generation>.

Диаграмма 1

Ежемесячные индексы цен на продовольствие, удобрения и энергоносители

(2014–2016 = 100)



Источник: Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (индекс реальных цен на продовольствие), «Рефинитив» (индекс спотовых цен на энергоносители в соответствии с сырьевым индексом «Голдман Сакс» «Стандарт энд Пур») и Всемирного банка (индекс цен на удобрения).

7. Индексы цен на удобрения и энергоносители также значительно выросли. Что касается удобрений, то средний прирост на 77 % в период с июня 2021 по июнь 2022 года достиг пика, сравнимого только с предыдущими пиками 1974 и 2008 годов⁷. Что касается энергоносителей, то цены упали немного ниже недавнего пика, достигнутого в марте 2022 года. Цены на удобрения сохраняют резко повышательную тенденцию, что усиливает вероятность нехватки продовольствия и дальнейшего роста цен в 2023 году, притом что в 2022 году 345 млн человек уже испытывали острую нехватку продовольствия или подвергались высокому риску отсутствия продовольственной безопасности в 82 странах⁸. Более того, даже если мировые цены на продовольствие продолжают падать (как они в среднем падают после прохождения ими пика в марте 2022 года), неясно, приведет ли это в полной мере к снижению внутренних цен для конечных потребителей. Во втором квартале 2022 года инфляция потребительских цен в странах — развивающихся рынках и развивающихся странах, по оценкам, составила 9,8 %⁹.

8. В то же время все более частые экстремальные погодные явления оказали существенное влияние на рост долга¹⁰. Это связано не только с тем, что многие развивающиеся страны с высокой задолженностью уязвимы для изменения климата, но и с тем, что связанные с климатом стихийные бедствия влияют на налоговую базу и бюджетные расходы, приводя к удорожанию заимствований¹¹. В 2020–2021 годах в 42 странах Африки было зафиксировано около 131 экстремального метеорологического явления, связанного с изменением климата; только в 2020 году они вызвали ущерб на сумму примерно 7–15 млрд долл., при этом прогнозируется, что

⁷ Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных МВФ и Всемирного банка.

⁸ United Nations, Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance, 2022a and United Nations, Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance, 2022b, Global impact of war in Ukraine: Energy crisis, URL: <https://unctad.org/webflyer/global-impact-war-ukraine-energy-crisis>.

⁹ См. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/07/26/world-economic-outlook-update-july-2022>.

¹⁰ См. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2019/06/24/Building-Resilience-in-Developing-Countries-Vulnerable-to-Large-Natural-Disasters-47020>.

¹¹ M d Chamon, E Klok, VV Thakoor and J Zettelmeyer, 2022, *Debt-for-climate swaps: Analysis, design and implementation*, IMF Working Paper No. 162.

к 2040 году ущерб достигнет 50 млрд долл. в год, а сценарии глобального потепления указывают на то, что к 2050 году наиболее пострадавшие регионы, т. е. Восточная и Западная Африка, столкнутся с итоговым снижением душевого роста ВВП на 10 %¹². Воздействие экстремальных погодных явлений, связанных с изменением климата, на размеры долга усугубляется отсутствием у многих уязвимых для изменения климата стран, в частности малых островных развивающихся государств, доступа к льготному финансированию для покрытия убытков и ущерба после стихийного бедствия¹³.

9. Свертывание налогово-бюджетного стимулирования, связанного с пандемией, в развитых странах и замедление роста мировой экономики, вероятно, ограничат экспортные возможности развивающихся стран. Кроме того, ужесточение глобальных финансовых условий, в частности в результате ужесточения денежно-кредитной политики в Соединенных Штатах Америки после апреля 2021 года, означало, что первоначальный подъем притока капитала в развивающиеся страны с конца 2020 года был обращен вспять, а чистый приток капитала в эти страны в сентябре 2021 года снова стал отрицательным. Это привело к тому, что многие развивающиеся страны столкнулись с обесценением валюты, финансовыми трудностями и, в некоторых случаях, с серьезными рисками невозврата долга. Что касается внутренней стороны, то инфляционное давление и давление на валютный курс в сочетании с удорожанием заимствования привели к ужесточению денежно-кредитной политики и урезанию расходов в целом ряде развивающихся стран¹⁴. Это, в свою очередь, препятствует экономическому росту и создает угрозу падения уровня жизни.

10. В ближайшее время маловероятно возвращение к более мягким глобальным финансовым условиям, поскольку центральные банки крупнейших развитых стран на данный момент по-прежнему считают своей главной задачей подавление долгосрочных инфляционных ожиданий в своих странах, независимо от связанных с этим рисков рецессии, дестабилизации финансовых рынков и быстрого вывода капитала из развивающихся стран. Рост геополитической напряженности может усугубить такие риски, еще больше снизив перспективы глобально скоординированных ответных мер стимулирования роста, которые способствовали бы наращиванию реальных инвестиций и роста доходов всех групп во всем мире.

11. Нынешняя ситуация, как представляется, напоминает годы, предшествовавшие долговым кризисам 1980-х годов, и ситуацию 1990-х годов, которые для многих развивающихся стран были десятилетием, потерянным для развития. Тогда, как и сейчас, за периодом устойчивого роста и мягких финансовых условий последовали трудные времена и увеличение долгового бремени. Ряд макроэкономических потрясений, в том числе рост инфляции в некоторых случаях и резкое ужесточение мировых финансовых условий, привели многие развивающиеся страны к финансовому дистрессу и долговому кризису. Однако есть и существенные различия по сравнению с этими более ранними эпизодами. Открытость к глобальным финансовым потокам в настоящее время носит гораздо более широкий характер, чем в 1980-х и 1990-х годах. Отчасти в ответ на увеличение числа внешних макроэкономических и финансовых шоков развивающиеся страны накапливают валютные резервы, и их внутренние финансовые рынки достигли зрелости. Такая адаптация помогла легче переносить частые макроэкономические шоки и регулярно брать займы из-за рубежа в своей валюте. Однако, поскольку иностранные инвесторы играют значительную роль на рынках облигаций в местной валюте, наращивание валютных резервов не устранило уязвимости для внешних финансовых шоков, и внешний долг, деноминированный в иностранной валюте, также продолжал расти в условиях до недавнего времени легкого доступа к международным финансовым рынкам. Таким образом, развивающиеся страны более чем когда-либо подвергаются опасности волатильной динамики инвестиций и разворота притока капитала с вытекающими из этого неблагоприятными

¹² African Development Bank, 2022, *African Economic Outlook 2022: Supporting Climate Resilience and a Just Energy Transition in Africa*, Abidjan.

¹³ P Mohan and E Strobl, 2021, The impact of tropical storms on the accumulation and composition of government debt, *International Tax and Public Finance*, 28:483–496.

¹⁴ ЮНКТАД, 2022 год.

последствиями для бремени обслуживания долга, а также для денежно-кредитного и бюджетного пространства.

III. Меры реагирования на кризис: доступ к финансированию для обеспечения ликвидности и платежеспособности

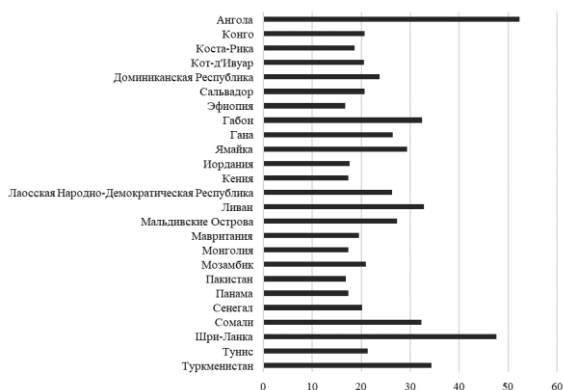
12. Безусловно, самым сильным и единственным по-настоящему глобальным ответом на пандемию было новое общее распределение МВФ в августе 2021 года специальных прав заимствования, эквивалентных примерно 650 млрд долл., что стало самым большим их распределением на сегодняшний день. Поскольку члены получают вновь распределяемые суммы пропорционально их квотам в МВФ, более 60 % из них было направлено развитым странам, которые, можно утверждать, меньше всего нуждаются в дополнительных валютных резервах. 150 развивающихся стран-членов получили 37,4 % вновь распределенных сумм, эквивалентных примерно 243 млрд долл., из которых 144 млрд долл. были направлены странам с высоким доходом; ценность этого распределения в том, что такие распределения не создают нового долга в странах-получателях и не увязаны с политическими условиями¹⁵. Кроме того, даже сравнительно небольшие суммы, полученные в результате распределения, значительно увеличили резервы стран с низким доходом, таких как Чад (на 130 %), Бурунди (197 %) и Судан (230 %). В более общем плане высокий долг многих развивающихся стран означал, что распределение послужило своевременным источником ликвидности. В большинстве развивающихся стран с самым высоким средним размером выплат в обслуживание внешнего государственного и гарантированного государством долга (23 из 25 стран) средний их размер более чем в два раза превышал сумму специальных прав заимствования, выделенных в 2021 году (диаграмма 2). Это распределение приветствовалось, однако данные помогают понять, почему страны запрашивают распределения дополнительных сумм.

Диаграмма 2

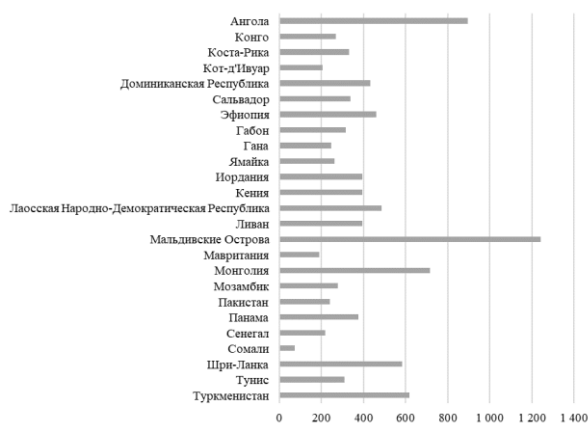
25 развивающихся стран с самым большим средним бременем обслуживания государственного и гарантированного государством долга в 2018–2020 годах

(%)

а) Обслуживание долга как доля государственных доходов



б) Обслуживание долга как доля распределения специальных прав заимствования в 2021 году



Источник: Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных МВФ.

Примечание: Группировка стран приводится в UNCTAD, 2021, *Handbook of Statistics* (United Nations publication, Sales No. E.22.II.D.2, Geneva).

¹⁵ ЮНКТАД, 2021 год, «Доклад о торговле и развитии за 2021 год: от восстановления к устойчивости — аспект развития» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.22.II.D.1, Женева).

13. Помимо распределения специальных прав заимствования, международные меры реагирования на пандемию заключались в основном в новом многостороннем экстренном кредитовании в сочетании с временным и частичным приостановлением выплат в обслуживание долга. К середине апреля 2021 года Фонд чрезвычайной помощи для ограничения масштабов катастроф МВФ за двухлетний период списал выплаты в счет обслуживания долга 31 беднейшей развивающейся страны на сумму 965,3 млн долларов¹⁶. Инициатива Группы 20 по приостановлению обслуживания задолженности позволила отсрочить в 2020–2021 годах официальные платежи по обслуживанию двустороннего долга 48 из 73 отвечающих ее критериям бедных стран в размере 12,9 млрд долларов¹⁷. Это около десятой части примерно 103,3 млрд долл., выплаченных в этот период странами, отвечающими критериям инициативы, в счет обслуживания внешнего государственного долга¹⁸. Была отмечена неспособность привлечь к этой инициативе частных кредиторов и охватить ею более широкий круг уязвимых развивающихся стран¹⁹. Помимо аннулирования и отсрочки обслуживания долга, к марту 2022 года МВФ выдал охваченным инициативой странам новые, в основном льготные кредиты на сумму 170,5 млрд долл., а Всемирный банк утвердил более 150 млрд долл. для борьбы с пандемией в рамках ряда проектов²⁰.

14. Глобальная сеть финансовой безопасности, включающая условное и безусловное экстренное кредитование МВФ, региональные финансовые соглашения и двусторонние соглашения о валютных свопах между центральными банками, после мирового финансового кризиса увеличилась в десять раз. На момент начала пандемии в марте 2020 года финансирование, доступное через сеть, составляло примерно 3,7 трлн долл., или около 4,5 % мирового ВВП. Однако оно не охватывало в равной степени всех стран, и страны с низким доходом и некоторые страны с доходом ниже среднего исключаются из самых крупных и связанных с наименьшими условиями элементов антикризисного финансирования, таких как новые региональные финансовые соглашения и валютные свопы. Кроме того, глобальная сеть финансовой безопасности остается нескоординированной и в значительной степени двусторонней по своему характеру. Однако недавнее расширение глобальной сети финансовой безопасности не устраняет этих структурных недостатков, несмотря на ухудшение международных финансовых условий и перспективу дальнейшего ужесточения в 2022 году денежно-кредитной политики развитых стран. В январе–июне 2022 года было заключено или продлено 16 соглашений о валютных свопах (по сравнению с 23 за аналогичный период 2021 года), причем ни в одном из которых не участвовали страны с низким доходом, и только два были заключены со странами с доходом ниже среднего — Индией и Индонезией.

15. Возможно, самой масштабной инициативой, появившейся после пандемии, стала Общая структура урегулирования долга Группы 20, которая призвана дополнить Инициативу по приостановлению обслуживания долга с помощью необходимого углубления реструктурирования и реального облегчения бремени задолженности после пандемии и в контексте взаимосвязанных кризисов²¹. Общая структура предусматривает те же критерии в отношении задолженности, что и Инициатива, в дополнение к совместным оценкам устойчивости долга МВФ и Всемирного банка. Соответствующий критериям долг включает весь долгосрочный внешний

¹⁶ См. <https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2021/12/17/Catastrophe-Containment-and-Relief-Trust-Fifth-Tranche-of-Debt-Service-Relief-in-The-511094> и <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker>.

¹⁷ United Nations, Inter-Agency Task Force on Financing for Development, 2022, *Financing for Sustainable Development Report 2022* (United Nations publication, Sales No. E.22.I.6, New York).

¹⁸ Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе международной статистики задолженности Всемирного банка.

¹⁹ См. A/RES/76/193, <https://unsdg.un.org/resources/liquidity-and-debt-solutions-invest-sdgs-time-act-now> и United Nations, Inter-Agency Task Force on Financing for Development, 2022.

²⁰ См. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/COVID-Lending-Tracker> и <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2021/06/30/world-bank-financing-for-covid-19-vaccine-rollout-exceeds-4-billion-for-50-countries>.

²¹ Group of 20, 2020, Statement: Extraordinary G20[Group of 20] Finance Ministers and Central Bank Governors' Meeting, 13 November. См. A/77/206 и ЮНКТАД, 2022 год.

государственный и гарантированный государством долг. Предусматриваемый режим соответствует процедурам Парижского клуба по решению проблемы неустойчивого долгового бремени стран-должников, в частности эвианскому подходу, согласованному в 2003 году в отношении режима долга стран, не охваченных Инициативой в отношении долга бедных стран с высокой задолженностью и Многосторонней инициативой по облегчению бремени задолженности²². Удовлетворяющие критериям страны соглашаются присоединиться к поддерживаемой МВФ программе открытия доступа к верхнему кредитному траншу для восстановления устойчивости долга и передают необходимую информацию о всех финансовых обязательствах государственного сектора МВФ, Всемирному банку и другим кредиторам, участвующими в структуре, при соблюдении конфиденциальности коммерческой информации. Кроме того, участвующие страны-должники должны добиваться как минимум равного отношения к условиям, согласованным в юридически необязывающем меморандуме о взаимопонимании с другими официальными двусторонними и частными кредиторами. Эта структура стала реальным шагом вперед в реформировании архитектуры международной задолженности, но имеет ряд недостатков, в том числе ее ограничение двусторонними кредиторами и странами, имеющими право на присоединение к Инициативе по приостановлению обслуживания долга²³. На сегодняшний день только три такие страны, а именно Замбия, Чад и Эфиопия, решили присоединиться к ней в начале 2021 года. В июне 2022 года официальный комитет кредиторов Замбии, в который входит Китай, помог разблокировать кредит МВФ для Замбии в размере 1,3 млрд долларов²⁴. Однако в двух других странах-участницах прогресс был более медленным.

16. Таким образом, многосторонние меры реагирования на кризис на сегодняшний день могут быть недостаточно решительными, чтобы помочь развивающимся странам преодолеть многочисленные трудности, возникающие в результате взаимосвязанных санитарных, экологических и макроэкономических проблем. Это вызывает тем большую озабоченность, что бюджетное пространство, имеющееся у развивающихся стран для мобилизации внутренних ресурсов, в пиковые годы пандемии в среднем сузилось для всех групп стран. Изменения государственного дефицита и валового государственного долга в процентах к ВВП в 2018–2020 годах показаны на диаграмме 3. Ухудшение этих бюджетных показателей было наиболее заметным в странах с высоким доходом: здесь дефицит вырос с 2,4 % до 10,4 % ВВП, а государственный долг увеличился с 99 % до 120 % ВВП, отражая масштабные меры бюджетного стимулирования. Ухудшение было также значительным в странах с доходом выше среднего: их дефицит вырос с 3,4 % до 9,4 %, а государственный долг — с 52 % до 64 %. В странах с низким доходом дефицит вырос с 3,3 % до 4,1 %, а государственный долг — с 61 % до 71 %. Поэтому развивающиеся страны, как правило, не наращивали бюджетных расходов и государственного долга в той же степени, что и страны с высоким доходом, из-за значительно меньшего бюджетного пространства. Теперь это и без того ограниченное пространство сократилось еще больше, что отрицательно скажется на способности в будущем мобилизовать и направлять государственные инвестиции на достижение Целей и решение проблем изменения климата. Эта ситуация будет иметь решающее значение в странах, которым предстоит масштабная программа жесткой экономии в качестве условия облегчения бремени задолженности, например в рамках Общей структуры урегулирования долга.

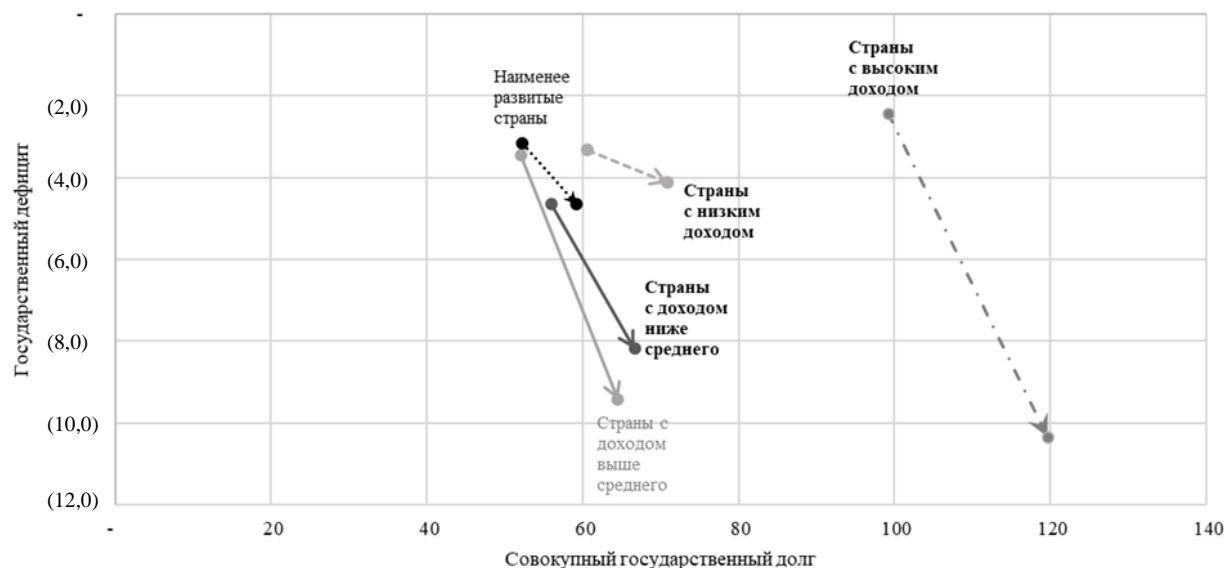
²² См. <https://clubdeparis.org/en/communications/page/evian-approach>.

²³ См. United Nations, Inter-Agency Task Force on Financing for Development, 2022.

²⁴ *Financial Times*, 2022, China agrees landmark debt relief deal for Zambia, 30 July.

Диаграмма 3

Развивающиеся страны: Изменения государственного дефицита и валового государственного долга как доли валового внутреннего продукта до и после пандемии по группам стран в 2018 и 2020 годах (%)



Источник: Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных МВФ.

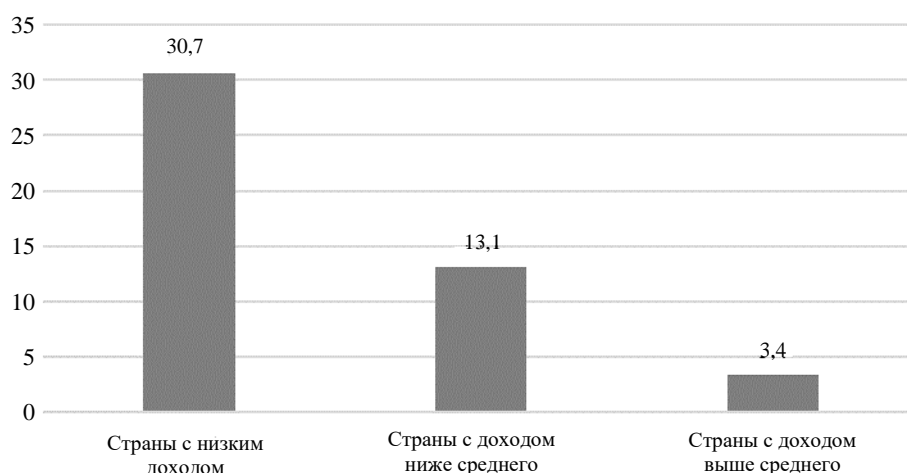
Примечание: Использована группировка стран по валовому национальному доходу на душу населения, принятая Всемирным банком. Боливарианская Республика Венесуэла включена в группу стран с доходом ниже среднего. Афганистан, Ливан, Ливия, Палау, Сирия, Сомали и Макао (Китай) не включены из-за отсутствия данных.

IV. Дефицит финансирования развития: поиск ресурсов

17. Меры реагирования государств на взаимосвязанные глобальные кризисы означают, что дефицит финансирования, необходимого для достижения Целей устойчивого развития, будет расти по мере того, как инвестиции и расходы откладываются для преодоления острых кризисов. На конец 2021 года ЮНКТАД оценила совокупный дефицит финансирования за шестилетний период для различных групп стран, сравнивая потребности во внешнем финансировании (связанные с погашением внешнего долга, дефицитом по текущим операциям, пандемией и другими внешними макроэкономическими шоками и расходами на достижение Целей, в том числе в отношении адаптации к изменению климата) с ожидаемыми государственными доходами и притоком частного капитала²⁵. Годовой дефицит финансирования развития как доля прогнозируемого совокупного ВВП по группам стран, показан на диаграмме 4. Обновления в расчетах включают оценки макроэкономических рисков и шоков (например, в отношении войны на Украине, ужесточения денежно-кредитной политики развитых стран и ожидания глобальной рецессии в 2023 году) и последствий для внешних дисбалансов, государственных доходов и притока частного капитала. Дефицит финансирования развития в странах с низким доходом, составляющий 30,7 %, значителен.

²⁵ TD/B/EFD/5/2.

Диаграмма 4
Оценка дефицита финансирования развития как доли валового внутреннего продукта по группам стран в 2020–2025 годах
 (%)



Источники: Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных МВФ, национальных источников, Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде, Университета Организации Объединенных Наций — Международный научно-исследовательский институт экономики и развития и Всемирного банка, а также UNCTAD, 2014, *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs[Sustainable Development Goals] – An Action Plan* (United Nations publication, Sales No. E.14.II.D.1, New York and Geneva).

Примечание: Использована группировка стран по валовому национальному доходу на душу населения, принятая Всемирным банком. В данные по странам с доходом выше среднего не включается Китай. Затраты на достижение Целей устойчивого развития рассчитывались как средневзвешенные по группам доходов стран, в том числе в отношении энергетики, транспорта, связи, водоснабжения и санитарии, продовольственной безопасности и сельского хозяйства, здравоохранения, образования и предотвращения изменения климата и адаптации к нему. См. TD/B/EFD/5/2.

18. Маловероятно, что будущие кризисы не отдалят достижение Целей еще больше²⁶. Что касается мобилизации внутренних ресурсов, то решение проблемы дефицита финансирования требует от развивающихся стран улучшения собираемости налогов как за счет расширения налоговой базы, так и за счет повышения действующей налоговой ставки. В 2021 году в странах с низким доходом и доходом ниже среднего отношение налоговых поступлений к ВВП составило соответственно 15 % и 16 % по сравнению с 35 % в странах с высоким доходом и 28 % в странах с доходом выше среднего²⁷. Как в странах с низким доходом, так и в странах с доходом ниже среднего этот показатель в последние годы оставался неизменным или демонстрировал понижательную тенденцию. Однако, даже если в ближайшие годы страны с низким доходом и доходом ниже среднего увеличат отношение налоговых поступлений к ВВП на 5 %²⁸, дополнительные расходы масштабов, необходимых для достижения Целей, не смогут быть покрыты и с учетом этого роста, что потребует дальнейшей поддержки из международных источников, включая финансовые учреждения и частный сектор.

19. В 2020 году страны с низким и средним доходом получили 539 млрд долл. в виде денежных переводов, или 77 % от их суммы во всем мире²⁹. В странах с низким доходом денежные переводы составляли 2,6 % ВВП; для сравнения, официальная

²⁶ О прогрессе, достигнутом на сегодняшний день, см. E/2022/55.

²⁷ Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных МВФ.

²⁸ Предложено как реалистичный вариант на основе V Gaspar, D Amaglobeli, M Garcia-Escribano, D Prady and M Soto, 2019, Fiscal policy and development: Human, social and physical investments for the SDGs[Sustainable Development Goals], IMF Staff Discussion Note No. 3.

²⁹ См. <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>.

помощь развитию представляла собой 5,2 % (с учетом многосторонних доноров эта цифра возрастает до 10,9 %) ³⁰. В странах с доходом ниже среднего денежные переводы с 2015 года являются крупнейшим источником поступлений из-за рубежа, составив в 2020 году 4,6 % их совокупного ВВП, что выше официальной помощи развитию (0,39 % ВВП) и притока прямых иностранных инвестиций (1,4 %). Для многих бедных домохозяйств в развивающихся странах денежные переводы служат спасательным кругом, особенно во время экономического кризиса, однако денежные переводы зависят от долгосрочных социальных связей и процветания диаспоры, которая их отправляет. Более того, их сумма может оказаться существенно меньше из-за высоких транзакционных издержек: задача 10.с в рамках Целей состоит в том, чтобы к 2030 году снизить транзакционные издержки денежных переводов мигрантов до менее 3 %. В настоящее время издержки вдвое превышают эту сумму, а в некоторых регионах — почти втрое ³¹.

20. В более широком смысле чистый приток капитала в развивающиеся страны тесно связан с глобальными финансовыми условиями и показателями роста развивающихся стран за последние два десятилетия. Однако такой приток стал отрицательным в сентябре 2021 года, когда прекратился его подъем, начавшийся в четвертом квартале 2020 года, тесно связанный с новым распределением специальных прав заимствования в 2021 году. Ужесточение денежно-кредитной политики Соединенных Штатов, отразившееся в резком увеличении доходности 10-летних казначейских облигаций в середине 2020 года — середине 2022 года, было связано с бегством в качество и распродажей облигаций и акций развивающихся стран, что привело к почти рекордному оттоку портфельных инвестиций в первом квартале 2022 года в размере 108,8 млрд долларов. Приток прямых иностранных инвестиций в значительной степени компенсировал этот отток в развивающихся странах как группе; однако в странах Африки к югу от Сахары с конца 2020 года по 2022 год наблюдался чистый отток капитала ³².

21. В 2021 году обязательства по официальной помощи развитию 30 членов Комитета содействия развитию не достигли целевого показателя в 0,7 % валового национального дохода; этот показатель был достигнут только пятью членами ³³. В 2021 году чистая общая официальная помощь развитию со стороны членов Комитета содействия развитию составила 167,9 млрд долл., или 0,31 % их совокупного валового национального дохода, что больше, чем 162,6 млрд долл. в 2020 году ³⁴. Однако в 2020 году развивающимся странам было предоставлено только 114,9 млрд долл. официальной помощи развитию, из которых 65,8 млрд долл. (57 %) было непосредственно выделено развивающимся странам, а остальная часть относится к нераспределенным потокам, которые относятся к деятельности, приносящей пользу региону, и деятельности, осуществляемой в странах-донорах, например административные расходы. С 2014 года на такие потоки приходится более 40 % выделенных ассигнований на официальную помощь развитию ³⁵.

22. Пандемия высветила роль банков развития (как региональных, так и многосторонних) и необходимость достаточной и надежной капитальной базы ³⁶. В 2010–2019 годах региональные банки развития увеличивали валовую официальную помощь развитию и другое официальное финансирование для развивающихся стран в среднем на 5 % в год, но в 2020 году такие потоки увеличились на 46 %, с 42 млрд

³⁰ Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Всемирного банка.

³¹ См. <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2022/05/11/remittances-to-reach-630-billion-in-2022-with-record-flows-into-ukraine>.

³² ЮНКТАД, 2021 год, и ЮНКТАД, 2022 год.

³³ См. <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/ODA-2021-summary.pdf>.

³⁴ См. <https://data.oecd.org/oda/net-oda.htm>.

³⁵ Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе методики ОЭСР. См. https://www.oecd-ilibrary.org/fr/development/development-co-operation-profiles_5d646dd8-en.

³⁶ См. <https://unctad.org/webflyer/public-banks-and-covid-19-combatting-pandemic-public-finance>.

долл. в 2019 году до 60 млрд долл. в 2020 году³⁷. Большая часть совокупного финансирования региональных банков развития приходится на страны с доходом ниже среднего (42 %) и страны с доходом выше среднего (51 %), 20 % — на страны с низким доходом и наименее развитые страны. Однако МВФ, Организация Объединенных Наций и Всемирный банк, а также другие многосторонние организации, включая Европейскую комиссию, Европейский инвестиционный банк и региональные банки развития, предоставляют большую часть финансирования странам с низким доходом и наименее развитым странам.

23. Масштабы дефицита финансирования ясно показывают, что частное финансирование играет неотложную и решающую роль, и большие надежды возлагаются на смешанное финансирование. Смешанным финансированием называют использование каталитического финансирования из государственных и благотворительных источников для мобилизации дополнительных инвестиций частного сектора в интересах достижения Целей³⁸. В последние пять лет смешанные финансовые потоки составляли в среднем 9 млрд долл. в год, но в 2020 году сократились вдвое, до 4,5 млрд долларов³⁹. ОЭСР дает более широкое определение смешанного финансирования, включая в него мобилизованное частное финансирование и использование финансовых инструментов учреждениями по финансированию развития, средняя сумма которых составила 50 млрд долл. в каждый год из последних трех лет⁴⁰. Это крайне далеко от цели роста финансирования развития «с миллиардов до триллионов»⁴¹. Такое частное финансирование было получено относительно небольшим числом стран со средним доходом: в 2018–2020 годах 20 стран получили более половины его суммы, а страны с низким доходом и наименее развитые страны — 18 %. Сторонники его наращивания заявляют, что учреждения по финансированию развития в основном используют льготное финансирование для снижения своих рисков, а не привлечения коммерческих партнеров⁴². Кроме того, склонность частных инвесторов к риску предполагает, что без изменения глобальной финансовой динамики мало оснований полагать, что частные финансы обеспечат качественный скачок, необходимый в финансировании развития в ближайшем будущем.

V. Варианты политики: наращивание финансирования развития

24. Усилия развивающихся стран по мобилизации внутренних ресурсов должны занимать центральное место в усилиях по достижению Целей устойчивого развития, но это предполагает, что их внутреннее бюджетное пространство не будет регулярно сжиматься под действием внешних макроэкономических шоков. Международное экономическое управление должно активно содействовать мобилизации внутренних ресурсов и обеспечивать возможность привлечения доступного и устойчивого внешнего финансирования. Некоторый прогресс был достигнут на стыке усилий национальной и международной политики, например в отношении прозрачности долга, однако еще многое предстоит сделать. Более того, как заявил Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций в недавнем докладе, «хотя проблемы, связанные с переходом от устойчивой энергетики к чистым нулевым выбросам парниковых газов, остаются значительными, особенно с точки зрения глобально скоординированных инвестиций, рост политической воли и последние перспективные технологические разработки указывают путь вперед»⁴³.

³⁷ Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных ОЭСР.

³⁸ Convergence, 2021. *The State of Blended Finance 2021*, Washington, D.C.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ См. TD/B/EFD/3/2 и https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=DV_DCD_MOBILISATION.

⁴¹ См. TD/B/EFD/5/2.

⁴² Convergence, 2021.

⁴³ E/2022/58.

25. С финансовой точки зрения усилиям развивающихся стран по увеличению налоговых поступлений препятствует международная система корпоративного налогообложения, которая восходит к модели, разработанной в Лиге Наций в 1920-х годах. Она основана на принципе самостоятельного субъекта, согласно которому филиалы многонациональных предприятий считаются независимыми субъектами, и принципе независимости хозяйствующих субъектов, в соответствии с которым налогооблагаемые операции между различными субъектами многонациональных предприятий рассматриваются исходя из того, что те не связаны друг с другом. Эта система позволила таким предприятиям минимизировать налоговые платежи, при этом оценки (в зависимости от методики, периода времени и рассмотренных стран) указывают на потенциальные потери развивающихся стран, превышающие 2 % ВВП⁴⁴.

26. Был достигнут прогресс в виде решения по «двум направлениям», недавно предложенного в рамках проекта ОЭСР и Группы 20 по противодействию размыванию налогооблагаемой базы и выводу прибыли из-под налогообложения. Это решение способствует международной реформе корпоративного налогообложения, которая позволяет облагать налогом прибыль там, где осуществляется приносящая прибыль хозяйственная деятельность⁴⁵. Оно предусматривает перераспределение некоторых налоговых прав юрисдикциям, в которых производятся продажи или находятся пользователи цифровых услуг. Однако, поскольку такие права распространяются только на заранее определенную долю остаточной прибыли, это предложение затронет только 78 из 500 крупнейших многонациональных предприятий мира⁴⁶. Предлагаемое решение также предусматривает глобальный минимальный налог в размере 15 %, предназначенный для предотвращения вывода прибыли компаниями в страны с более низким налогообложением для минимизации налоговых обязательств, однако только 40 % дополнительных налоговых поступлений от минимального налога, вероятно, будет получено развивающимися странами⁴⁷. Сложность предлагаемых мер создаст значительное бремя для налоговых органов, особенно в развивающихся странах. Учитывая это, министры иностранных дел государств — членов Группы 77 и Китая на своей сорок пятой ежегодной встрече в ноябре 2021 года «подтвердили необходимость укрепления международного сотрудничества по налоговым вопросам, с обеспокоенностью признав, что по-прежнему нет единого глобального охватывающего всех форума международного налогового сотрудничества на межправительственном уровне»⁴⁸. Создание глобального налогового органа также рекомендовано Группой высокого уровня Организации Объединенных Наций по финансовой подотчетности, прозрачности и добросовестности на международном уровне⁴⁹. Одно предложение в этом отношении было недавно представлено организациями гражданского общества⁵⁰.

27. Еще одна область, в которой был достигнут значительный прогресс, — наличие качественных данных о долге как обязательная предпосылка способности государств и международного сообщества минимизировать риск долговых кризисов и принимать своевременные корректирующие меры в случае их возникновения. Для достижения дальнейшего повышения прозрачности долга она должна быть признана общественным благом, полезным как для кредиторов, так и заемщиков. Возложение

⁴⁴ ЮНКТАД, 2019 год, «Доклад о торговле и развитии за 2019 год: финансирование “глобального зеленого нового курса”» (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.19.II.D.15, Женева).

⁴⁵ OECD, 2021, *OECD Secretary-General Tax Report to G20[Group of 20] Finance Ministers and Central Bank Governors*, OECD Publishing, Paris.

Примечание: Соответствующие меры планировалось ввести в действие с 2023 года, но процессы утверждения застопорились как в Соединенных Штатах, так и в Европейском союзе. См. *The Wall Street Journal*, 2022, *Global Minimum Tax Suffers Fresh Setback as EU[European Union] Fails to Agree on Implementation*, 17 June.

⁴⁶ См. https://www.econpol.eu/publications/policy_brief_36.

⁴⁷ См. <https://taxjustice.net/2021/06/04/is-today-a-turning-point-against-corporate-tax-abuse/>.

⁴⁸ См. <https://www.g77.org/doc/Declaration2021.htm>.

⁴⁹ A/C.2/76/L.28/Rev.1.

⁵⁰ См. https://www.eurodad.org/un_tax_convention.

этого бремени либо на добровольное раскрытие информации все более сложной группой кредиторов, либо на заемщиках, добывающихся этого независимым образом на уровне стран, приводит к бессистемным результатам. Вместо этого подход, признающий общие обязанности и выгоды как свойство глобального общественного блага, может быть реализован путем создания общедоступного реестра данных о задолженности развивающихся стран. В соответствии с принципами ЮНКТАД по содействию ответственному суверенному кредитованию и заимствованию такой реестр позволит интегрировать данные о долге как кредиторов, так и заемщиков на уровне конкретных операций таким образом, чтобы обеспечить функциональную совместимость данных из прямых и косвенных источников отчетности⁵¹. Поддержка такого реестра включает поддержку со стороны экспертов и учреждений, участвующих в инициативе Организации Объединенных Наций по финансированию развития в эпоху пандемии и в последующий период, а также организаций гражданского общества⁵². Требуются дальнейшие усилия для определения условий и сроков создания такого реестра под руководством Организации Объединенных Наций.

28. Повышение мобилизации внутренних ресурсов и прозрачности данных о долге имеют решающее значение для совершенствования будущей политики решения финансовых и долговых проблем. Однако для достижения Целей в течение следующего десятилетия потребуются более решительные действия, в том числе государственные программы, направленные на предоставление адресных стимулов для финансирования их достижения. Дополнительные и предварительные многосторонние и международные меры по предотвращению образования неустойчивого долгового бремени и устранению дефицита финансирования развития включают выполнение обязательств по официальной помощи развитию, перераспределение специальных прав заимствования и обеспечение последовательного подхода к реструктурированию суверенного долга.

A. Официальная помощь развитию

29. Развитые страны должны выполнять обязательства по официальной помощи развитию, выделяя на нее 0,7 % валового национального дохода доноров, в том числе 0,15–0,20 % наименее развитым странам. В 2020 году официальная помощь развитию для стран с низким доходом составила 22,4 млрд долл. (5,16 % их совокупного ВВП), для стран с доходом ниже среднего — 29,2 млрд долл. (0,39 %) и для стран с доходом выше среднего — 14,2 млрд долл. (0,06 %). В 2014 году официальная помощь развитию упала ниже 3 % совокупного ВВП наименее развитых стран и с тех пор не поднималась выше этого уровня. В 2020 году, если бы члены Комитета содействия развитию достигли цели выделения 0,7 % валового национального дохода, она составила бы 10,9 % совокупного ВВП стран с низким доходом, 0,84 % совокупного ВВП стран с доходом ниже среднего и 0,13 % совокупного ВВП стран с доходом выше среднего⁵³. Такая помощь в значительной степени способствовала бы устранению дефицита финансирования развития, особенно в странах с низким доходом.

B. Специальные права заимствования

30. Помимо предоставления новых финансовых ресурсов новое распределение специальных прав заимствования в 2021 году придало импульс обсуждению вопроса о том, как лучше использовать специальные права заимствования для развития, вопрос, поднимаемый ЮНКТАД с момента принятия международным сообществом в конце 1960-х годов концепции специальных прав заимствования⁵⁴. Часть этого

⁵¹ См. <https://unctad.org/topic/debt-and-finance/Sovereign-Lending-and-Borrowing>.

⁵² См. United Nations, 2020, Initiative on financing for development in the era of the pandemic and beyond, URL: <https://www.un.org/tr/node/81536>, и https://www.eurodad.org/transparency_of_loans_to_governments.

⁵³ Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных ОЭСР.

⁵⁴ UNCTAD, 1985, *The History of UNCTAD: 1964–1984* (United Nations publication, Sales No. E.85.II.D.6, New York).

обсуждения касается добровольного перераспределения неиспользованных специальных прав заимствования от развитых стран развивающимся странам. Группа семи и Группа 20 отметили необходимость перенаправления 100 млрд долл. в страны с низким и средним доходом⁵⁵. Это более чем удвоит сумму средств, распределенных в 2021 году для этих стран. На сегодняшний день финансирование, объявленное членами Группы 20, остается ниже этой суммы, достигнув около 60 млрд долл., а реальное перечисление средств началось только в июле 2022 года. Остаются вопросы о способах перераспределения специальных прав заимствования, в первую очередь через целевые фонды МВФ (Фонд сокращения бедности и роста и недавно созданный Фонд жизнестойкости и устойчивости). Перенаправленные специальные права заимствования не передаются в дар, а предоставляются займы, оставаясь на балансе страны-донора для сохранения статуса резервных активов. Перенаправление средств через целевые фонды МВФ означает, что они поступают развивающимся странам в виде новых обусловленных кредитов, а не безусловных резервных активов. Банки развития развивающихся стран с сохраненным статусом держателя специальных прав заимствования, обладающие преимуществами знания местных условий, могли бы обеспечить оптимальное распределение перенаправленных специальных прав заимствования на долгосрочные проекты развития. Многосторонние банки развития и другие установленные держатели могут использовать специальные права заимствования в качестве финансового актива на балансе и в качестве средства обмена со странами или другими международными финансовыми учреждениями.

31. Здесь имеется два варианта. Во-первых, многосторонние банки развития могли бы просто перекредитовать специальные права заимствования. Этот подход мог бы помочь сохранить статус резервных активов специальных прав заимствования, имитируя процесс Фонда сокращения бедности и содействия росту МВФ и действуя в качестве режима погашения, когда часть имеющихся средств будет храниться в качестве резерва для удовлетворения требований кредиторов развитых стран о погашении в случае проблем с платежным балансом или резервами, а кредитный риск может быть уменьшен с помощью резервного счета, возможно, в твердой валюте. Во-вторых, страны могли бы использовать избыточные специальные права заимствования в качестве взносов в многосторонние банки развития, которые, как банки, должны были бы привлечь под них заемное финансирование, например в три-четыре раза больше суммы перенаправленных специальных прав заимствования. Последний подход сопряжен с большим риском, поскольку использование специальных прав заимствования для более долгосрочных целей развития требует определенной степени трансформации сроков погашения, т. е. трансформации ликвидного актива в более долгосрочную инвестицию.

32. Любой подход к добровольному перераспределению специальных прав заимствования требует разработки правил их прозрачного и ответственного использования, и в настоящее время они остаются неясными. Тем не менее, в целом, это важная инициатива, и срочно необходим дальнейший прогресс для облегчения перераспределения специальных прав заимствования. Однако помимо добровольного перераспределения специальных прав заимствования следует также учитывать необходимость выделения новых средств в ответ на продолжающиеся глобальные кризисы, такие как война на Украине и возможная глобальная рецессия в 2023 году. Еще более далеко идущий вариант усиления влияния специальных прав заимствования на развитие потребует существенной реформы управления, например путем отделения выпуска специальных прав заимствования от системы квот МВФ для создания новых классов активов, связанных с конкретным назначением, таким как достижение Целей устойчивого развития и экологических задач.

33. Соответствующее предложение было сделано премьер-министром Барбадоса, включая ежегодную эмиссию в течение 20 лет специальных прав заимствования на сумму 500 млрд долл. для фонда климатического финансирования, который мог бы предоставлять на конкурсной основе низкопроцентные ссуды, обеспеченные

⁵⁵ Group of Seven, 2021, Summit communiqué: Our shared agenda for global action to build back better, 13 June; Group of 20, 2021, Rome leaders' declaration, 31 October.

специальными правами заимствования, для инвестиционных проектов, предлагающих самые высокие уровни сокращения или поглощения парниковых газов. Кредиты, заявки на которые могли бы подавать как государственные, так и частные заемщики, имели бы экологические, социальные и связанные с управлением условия. Этот фонд стремился бы инвестировать в ликвидные активы, гарантирующие высокое качество кредитов. Такое предложение требует большой политической воли, необходимой для изменения цели и управления выпуском специальных прав заимствования. Оно также отводит частному финансированию значительную роль в разработке стратегий энергоперехода и декарбонизации, что может подорвать роль государственной политики в установлении приоритетов, координации инвестиций и наращивании институционального потенциала для управления переходом к низкоуглеродной глобальной экономике⁵⁶.

С. Реструктурирование суверенного долга

34. Необходимость согласованного международного подхода к урегулированию кризисов суверенной задолженности, когда они случаются, как никогда актуальна. Существующие механизмы решения проблем суверенного долга раздроблены, имеют разные процедуры для разных категорий внешнего суверенного долга (двустороннего, многостороннего или долга перед частными кредиторами), что еще больше осложняется растущим значением внутреннего долга, принадлежащего нерезидентам, и связанными с этим вопросами относительно того, следует ли проводить различие между резидентами и нерезидентами — держателями долга в местной валюте при реструктурировании суверенного долга. Создание многосторонней правовой базы для реструктурирования долга в целях содействия своевременному и упорядоченному урегулированию кризиса задолженности с участием всех официальных (двусторонних и многосторонних) и частных кредиторов значительно способствовало бы облегчению бремени задолженности. Такая правовая база должна включать оценки устойчивости долга, включая долгосрочные потребности во внешнем финансировании, в том числе для достижения Повестки дня до 2030 года и целей Парижского соглашения в соответствии с Рамочной конвенцией Организации Объединенных Наций об изменении климата. Существует ряд предложений относительно того, как структурировать международные аспекты продвижения общих принципов или рекомендаций по реструктурированию суверенного долга, таких как основные принципы процессов реструктурирования суверенного долга, принятые Генеральной Ассамблеей в сентябре 2015 года⁵⁷. Существенной чертой любого нормативного подхода к реструктурированию суверенного долга является то, что принятие юридических решений в соответствующих случаях будет регулироваться сводом международно-правовых норм и правил, заранее согласованных в рамках международного механизма урегулирования долга, и что цель любого механизма реструктурирования суверенного долга будет заключаться в обеспечении прозрачного, предсказуемого, справедливого и действенного урегулирования задолженности, обязательного для всех сторон, а также повсеместно имеющего законную силу⁵⁸. Ввиду распространенности и серьезности проблем внешней задолженности в развивающихся странах следует изыскать дополнительные возможности, например привлечь комиссию экспертов при Организации Объединенных Наций. Для того чтобы многосторонние усилия по наращиванию финансирования развития были успешными, решающее значение имеет определение и распределение ролей для частного сектора. Как уже отмечалось, частное финансирование, связанное с Целями, на сегодняшний день остается ниже

⁵⁶ См. https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Her_ Excellency_Ms._Mia_Mottley_Prime_Minister_of_Barbados.pdf и <https://barbadostoday.bb/2021/11/12/persaud-pushes-plan-to-raise-climate-investment/>.

⁵⁷ См. ЮНКТАД, 2019 год.

⁵⁸ См. A/RES/69/319.

первоначальных ожиданий, что свидетельствует о том, что системы стимулов и методы регулирования требуют пересмотра и улучшения⁵⁹.

35. Одним из путей является более широкое использование новаторских инструментов финансирования, которые помогают уменьшить и регулировать бремя внешней задолженности, таких как долговые инструменты, учитывающие платежеспособность государств. Такие инструменты корректируют платежи по обслуживанию долга либо непрерывно, например путем индексации выплат по ВВП или валовому национальному доходу, либо в определенные моменты времени, например на основе положений, согласно которым заранее определенные стихийные бедствия сокращают обязательства по обслуживанию долга. Первое включает погашение долга с учетом платежеспособности страны, т. е. выплаты в обслуживание долга сокращаются в периоды медленного роста, когда обычно происходит сокращение государственных доходов и, таким образом, платежеспособности. Последнее особенно отвечает интересам малых островных развивающихся государств: так, оговорки на случай урагана могут предусматривать сокращение выплат после стихийного бедствия, когда потребности в финансировании высоки, а новое финансирование ограничено. Два важных недостатка долговых инструментов, учитывающих платежеспособность государств, заключаются в том, что они могут предусматривать эпизодическую корректировку и, таким образом, не иметь вторичного рынка, а также в том, что кредиторы сталкиваются с неопределенностью в отношении доходов от инвестиций и, таким образом, могут требовать премии за владение такими инструментами. Однако предложение таких инструментов с более высокой доходностью может способствовать расширению базы инвесторов, что связано с более широким распределением рисков в периоды стресса.

36. Еще одно направление условного финансирования — «обмен долга на климат», т. е. соглашения, которые предусматривают частичное списание задолженности при условии выполнения заемщиком обязательств по вложению инвестиций, связанных с климатом. Значительный прогресс был достигнут в этом отношении на региональном уровне, например по линии Механизма конверсии долга во вложения в борьбу с изменением климата/достижение ЦУР [Целей устойчивого развития] (инициативы по конверсии долга/взаимосвязи доноров) Экономической и социальной комиссии для Западной Азии и Механизма конверсии долга во вложения в адаптацию к изменению климата и Карибского фонда стрессоустойчивости Экономической комиссии для Латинской Америки и Карибского бассейна⁶⁰. Однако привлекательность этого инструмента ограничивается высокими транзакционными издержками и затратами на мониторинг, например связанными с выбором инвестиционного проекта, мониторингом эффективности и с координацией, хотя они могут быть снижены в контексте инициатив, координируемых на региональном уровне, а также тем, что такая конверсия обычно предполагает списание долга только одним классом кредиторов. Экономическая целесообразность этого инструмента зависит от устойчивости существующего долга и причинно обусловленным воздействием потенциальных стихийных бедствий на эту устойчивость. Если имеющаяся задолженность неустойчива, целесообразнее сначала восстановить устойчивость путем полного реструктурирования долга, а затем поддерживать инвестиции, связанные с климатом, с помощью грантов или кредитов, связанных с условиями, касающимися климата. Если долг устойчив, но у должника нет финансовых возможностей вложения климатических инвестиций, конверсия долга во вложения в мероприятия по борьбе с изменением климата создает дополнительное бюджетное пространство только в том случае, если расходы, связанные с климатом, имеют приоритет над обслуживанием долга, например как в многосторонней белизской договоренности 2021 года⁶¹.

⁵⁹ См. United Nations, 2020.

⁶⁰ См. United Nations, Inter-Agency Task Force on Financing for Development, 2022, и https://foroalc2030.cepal.org/2022/sites/foro2022/files/the_eclac_debt_for_climate_adaptation_swap_initiative_and_caribbean_resilience_fund_feb2022_002.pdf.

⁶¹ Chamon et al., 2022.

37. Несмотря на их привлекательность с аналитической точки зрения, до настоящего времени долговые инструменты, учитывающие платежеспособность государств, использовались мало, и их выпуск в основном ограничивался ситуациями реструктурирования долга⁶². Это может быть связано с премиями за ликвидность и/или новизну, требуемыми в случае новых инструментов, но также может отражать обеспокоенность по поводу точности данных (например, в отношении своевременных данных о ВВП) и «моральные риски» первого эмитента, связанные с новыми моделями. Многосторонние организации и международные финансовые учреждения могли бы помочь концептуальному совершенствованию долговых инструментов, учитывающих платежеспособность государств, например, путем приобретения выпуска облигаций, привязанных к валовому национальному доходу, помощи в развитии рынка таких инструментов и предоставления технической поддержки для предоставления данных⁶³.

38. Потребуется дальнейшие дискуссии и обсуждения для концептуального совершенствования инновационных финансовых инструментов и механизмов координации между государственным и частным сектором в целях направления и облегчения частных инвестиций в долгосрочные проекты, связанные с Целями⁶⁴, особенно в нынешних условиях повторяющихся глобальных кризисов и потенциально ухудшающихся перспектив мировой экономической динамики.

⁶² EP Caldentey, FG Villarreal and NC Moscoso, 2022, Innovative financing instruments in Latin America and the Caribbean, URL: <https://mobilizingdevfinance.org/research-material/innovative-financing-instruments-latin-america-and-caribbean>.

⁶³ C Cohen, SMA Abbas, M Anthony, T Best, P Breuer, H Miao, A Myrvoda and E Togo, 2020, The role of State-contingent debt instruments in sovereign debt restructurings, IMF Staff Discussion Note No. 6.

⁶⁴ См. United Nations, 2020.