

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
28 July 2008
Russian
Original: English

Шестьдесят третья сессия

Пункт 50(с) предварительной повестки дня*

**Вопросы макроэкономической политики:
внешняя задолженность и развитие**

**На пути к выработке долгосрочного решения долговых
проблем развивающихся стран****Доклад Генерального секретаря***Резюме*

В настоящем докладе, представленном в соответствии с резолюцией 62/186 Генеральной Ассамблеи, содержится обзор недавних событий в сфере внешней задолженности развивающихся стран и рассматривается достигнутый прогресс в деле осуществления инициатив по облегчению бремени задолженности и пересмотру сроков погашения задолженности перед членами Парижского клуба. В докладе показано, что, несмотря на улучшение в 2007 году средних показателей задолженности развивающихся стран, сохраняется значительный разброс показателей между отдельными странами. Несколько стран с низким уровнем дохода имеют дефицит своих текущих счетов и сталкиваются с ухудшением ситуации в сфере внешней задолженности. В докладе также анализируется взаимосвязь между задачами поддержания приемлемых уровней внешней и внутренней задолженности и рассматривается прогресс, достигнутый в рамках предпринимаемых развивающимися странами усилий по наращиванию потенциала в области регулирования задолженности.

* A/63/150.



Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1	3
II. Последние тенденции	2–13	3
III. Облегчение бремени задолженности и официальная помощь в целях развития.	14–22	8
IV. Приемлемый уровень задолженности	23–34	11
A. Приемлемый уровень внешней задолженности и экономическая приемлемость государственного долга	27–31	13
B. Взаимосвязь между приемлемым уровнем внешней задолженности и государственного долга	32–34	15
V. Обзор усилий Организации Объединенных Наций и других сторон по укреплению потенциала в области управления государственным долгом. .	35–42	16
VI. Выводы по вопросам политики.	43–53	19
Приложение		
Показатели внешней задолженности		23

I. Введение

1. В настоящем докладе, представляемом на рассмотрение Генеральной Ассамблеи в соответствии с пунктом 29 резолюции 62/186, содержится всеобъемлющий и предметный анализ состояния внешней задолженности развивающихся стран и возникающих у них трудностей с обслуживанием долга и проводится обзор усилий, в частности предпринимаемых системой Организации Объединенных Наций, по наращиванию потенциала в области регулирования задолженности. Доклад призван пролить свет на новые события и ключевые тенденции в сфере внешней задолженности и в смежных областях финансирования развития и обеспечить основу для обсуждения соответствующих стратегических вопросов.

II. Последние тенденции

2. В 2007 году общий объем внешней задолженности развивающихся стран и стран с переходной экономикой возрос на 373 млрд. долл. США и к концу года достиг 3357 млрд. долл. США (см. приложение). Это увеличение общего объема внешней задолженности с избытком компенсировалось увеличением золотовалютных резервов, объем которых по сравнению с 2006 годом возрос более чем на 1000 млрд. долл. США и к концу 2007 года достиг 3719 млрд. долл. США. Поскольку для хранения золотовалютных резервов в основном используются долговые обязательства, выпущенные развитыми странами, к 2008 году развивающиеся страны и страны с переходной экономикой в своей совокупности не имели чистой внешней задолженности, а, наоборот, выступали в роли держателей чистых внешних долговых обязательств стоимостью порядка 350 млрд. долл. США.

3. Темпы роста золотовалютных резервов также опережали увеличение объема краткосрочной задолженности. По состоянию на конец 2007 года во всех развивающихся странах процентная доля резервов по отношению к краткосрочной задолженности составляла свыше 250 процентов (при среднем показателе в 475 процентов, минимальном — в 278 процентов — в Восточной Европе и в Центральной Азии и максимальном — в 1286 процентов — в Южной Азии). Вместе с тем процесс накопления золотовалютных резервов в разных странах происходил крайне неравномерно. Две трети всего объема золотовалютных резервов развивающихся стран и стран с переходной экономикой сосредоточены в четырех странах (Бразилии, Индии, Китая и России), при этом золотовалютные резервы ряда развивающихся стран были значительно меньше их объема внешней задолженности по краткосрочным кредитам.

4. Поскольку темпы роста валового национального продукта (ВНП) опережали темпы роста объема задолженности, доля внешней задолженности по отношению к валовому национальному продукту (ВНП) развивающихся стран и стран с переходной экономикой сократилась до 24,4 процента, что на 2 процентных пункта меньше, чем в 2006 году. За тот же период доля задолженности по отношению к объему экспорта и доля обслуживания задолженности по отношению к объему экспорта сократилась на 3 процентных пункта. При сохранении в целом тенденции к снижению показателей задолженности, подобной той, которая наблюдалась в 2005–2006 годах, в этой области произошли изменения в распределении показателей на региональном уровне. В

2005–2006 годах тенденция к снижению таких показателей была обусловлена более высокими, по сравнению со среднемировыми, темпами снижения доли внешней задолженности по отношению к ВВП в странах Африки к югу от Сахары, Латинской Америки и Ближнего Востока и Северной Африки и повышением доли внешней задолженности по отношению к ВВП в странах Восточной Европы и Центральной Азии. В период 2006–2007 годов отмечалось снижение относительных показателей задолженности во всех регионах на 1–2 процентных пункта, при этом доля задолженности по отношению к ВВП в наименьшей степени сократилась в странах Африки к югу от Сахары (0,8 процентных пункта). Эти относительно низкие показатели отмечаются после того, как в результате неуклонного снижения задолженности на протяжении десятилетия доля внешней задолженности по отношению к ВВП в странах Африки сократилась с 70 процентов во второй половине 1990-х годов до 25 процентов в 2007 году.

5. Вместе с тем между отдельными странами наблюдаются значительный разброс показателей. По состоянию на конец 2006 года 90-й перцентиль в распределении стран по процентной доле задолженности по отношению к ВВП составлял 102 процента, а 10-й перцентиль — 17 процентов¹. Кроме того, приведенные данные представляют собой средневзвешенные величины, на которые сильно влияют показатели крупных развивающихся стран и стран с переходной экономикой (вес пяти крупнейших развивающихся стран и стран с переходной экономикой в совокупном ВВП этой группы стран составляет около 50 процентов). Среднеарифметическое значение доли внешней задолженности по отношению к ВВП этих стран составляет около 55 процентов, что в два раза превышает средневзвешенный показатель, который приводится в приложении.

6. Таким образом, хотя средние страновые показатели говорят о чистом сокращении внешней задолженности развивающихся стран и стран с переходной экономикой, более глубокий анализ показывает, что это улучшение отчасти объясняется результатами, достигнутыми в нескольких крупных странах, а также в нескольких странах, которые в середине 1990-х годов имели исключительно высокие показатели задолженности. Кроме того, улучшение показателей задолженности отчасти обусловлено благоприятными внешними условиями, которые сильно влияют на динамику внешней задолженности развивающихся стран. Экономический кризис в развитых странах и резкое усиление нежелания международных инвесторов идти на риск могут переломить нынешнюю позитивную тенденцию. Причем сейчас уже есть признаки того, что это действительно может произойти. В 2007 году в двух третях развивающихся стран отмечалось ухудшение сальдо текущего счета платежного баланса, в половине развивающихся стран дефицит текущего счета платежного баланса на конец года составил свыше 5 процентов от объема ВВП, а в четверти развивающихся стран — свыше 10 процентов². Разная динамика операций по текущим счетам и внешней задолженности развивающихся стран частично объясняется повышением цен на сырьевые и продовольственные товары, которое было выгодно экспортерам сырьевых товаров и создает проблемы для импортеров, особенно стран-импортеров нефти и продовольствия с низким уровнем дохода. По имеющимся данным, в конце 2007 года — начале 2008 года отмеча-

¹ См. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию, «Доклад о торговле и развитии, 2008 год».

² World Bank, *Global Development Finance 2008* (Washington, D.C., 2008).

лось замедление притока частных инвестиций в развивающиеся страны. В случае сохранения этой тенденции в будущем, у ряда развивающихся стран могут возникнуть трудности с финансированием дефицита платежного баланса.

7. Благодаря помощи по линии облегчения бремени задолженности в рамках Инициативы в отношении бедных стран с крупной задолженностью (ИБСКЗ) и Инициативы по облегчению бремени задолженности на многосторонней основе (ИБЗМ) Африка к югу от Сахары была единственным регионом, в котором отмечалось сокращение объема задолженности в номинальном выражении (с 230 млрд. долл. США в 1995–1998 годах до 194 млрд. долл. США в 2007 году). Вместе с тем данные о номинальном стоимостном объеме помощи по линии облегчения бремени задолженности могут создать искаженное представление о реальном изменении стоимостного объема внешней задолженности развивающихся стран. Оценка «реального» сокращения задолженности в результате мер по ослаблению бремени задолженности представляет собой сложный процесс, построенный на ряде предположений; между тем, по имеющимся данным, реальное сокращение объема задолженности в результате инициатив по ослаблению бремени задолженности за период 1989–2003 годов примерно на 50 процентов меньше номинального стоимостного объема помощи по линии ослабления бремени задолженности, предоставленной за тот же период. Важное значение также имеет вопрос о дополнительном характере такой помощи. Хотя в Монтеррейском консенсусе³ содержится положение о том, что помощь в отношении ослабления бремени задолженности нуждается «в полном финансировании за счет дополнительных ресурсов», данные последних исследований не позволяют сделать однозначный вывод о том, что такая помощь финансируется исключительно за счет дополнительных ресурсов¹.

8. Другая интересная тенденция касается структуры задолженности. Тогда как в конце 1990-х годов доля задолженности перед частными кредиторами в общем объеме внешней задолженности развивающихся стран по долгосрочным кредитам составляла 48 процентов (остальные 52 процента приходились на задолженность перед кредиторами, предоставляющими официальную помощь на многосторонней и двусторонней основе), к 2007 году эта доля достигла 75 процентов. В то же время доля от общего объема приходящейся на частных заемщиков внешней задолженности по долгосрочным кредитам увеличилась с 20 процентов до 48 процентов, а доля государственного долга и кредитов, полученных под государственные гарантии, сократилась с 80 до 52 процентов. Наибольшая доля долгосрочной внешней задолженности перед частными кредиторами (92 процента), а также самая высокая доля задолженности частных заемщиков (71 процент) отмечаются в регионе Восточной Европы и Центральной Азии. Противоположную сторону спектра занимают страны Африки к югу от Сахары, показатели которых, соответственно, составляют 37 и 14 процентов. В последние пять лет несколько развивающихся стран со средним уровнем дохода досрочно погасили свою задолженность перед двусторонними и многосторонними официальными кредиторами. В результате чистая сумма официальной задолженности сократилась на 70 млрд. долл. США в 2006 году и на 4 млрд. долл. США в 2007 году. В период 2002–2007 годов сумма кредитов, предоставленных группой Всемирного банка, увеличилась на 800 млн. долл.

³ Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.02.P.A.7), глава I, резолюция I, приложение.

США (результат сокращения суммы кредитов, предоставленных Международным банком реконструкции и развития (МБРР), на 4,4 млрд. долл. США и увеличения суммы кредитов, предоставленных Международной ассоциацией развития (МАР), на 5,2 млрд. долл. США)².

9. Несмотря на общую тенденцию к сокращению объема задолженности, в 2007 году чистый приток частных инвестиций в развивающиеся страны составил свыше 1 триллиона долл. США (на 270 млн. долл. США больше, чем в 2006 году). Примерно 60 процентов этого притока составляли портфельные инвестиции, а остальные 40 процентов приходилось на кредиты, причем примерно три четверти долгосрочных кредитов, предоставленных частными кредиторами, составляли банковские займы (по сравнению с 87 процентами в 2006 году)². Объем международных облигационных займов развивающихся стран после спада в 2006 году вновь возрос в 2007 году. Общее увеличение объема облигационных займов скрывает сокращение выпуска облигаций странами Латинской Америки и Карибского бассейна, которое более чем компенсировалось увеличением эмиссии странами Восточной Европы и Центральной Азии (странами региона, на который приходится примерно 50 процентов международных облигаций, выпущенных развивающимися странами и странами с переходной экономикой в 2007 году). Несмотря на рост числа развивающихся стран, размещающих облигационные займы на международном рынке капитала, около двух третей из них не имеют опыта в этой области.

10. Сокращение внешнего государственного долга, которое частично объясняется наличием бюджетных профицитов и общим сокращением государственного долга развивающихся стран, является также результатом стратегии управления долгом, нацеленной на погашение внешней задолженности за счет ее замещения внутренними долговыми обязательствами. В 1994 году на внутренние государственные долговые обязательства приходилось около 30 процентов от общей суммы долга развивающихся стран; а к 2005 году доля внутренней задолженности достигла 40 процентов⁴. Несмотря на отсутствие более свежих данных по всем развивающимся странам, есть основания говорить о сохранении этой тенденции в 2005–2007 годах, особенно в крупных странах с формирующейся рыночной экономикой. Эти изменения в структуре внешней задолженности и государственного долга имеют важные последствия с точки зрения поддержания приемлемого уровня задолженности, так как разным видам задолженности свойственны разные риски (см. A/62/151).

11. Несмотря на то что переход от привлечения иностранных кредитов к заимствованию средств на внутреннем рынке отражает сознательный выбор развивающихся стран в отношении управления долгом, на этот выбор также повлияли внешние факторы, и при иных международных условиях осуществить такой поворот было бы значительно труднее. Благоприятные внешние условия помогли развивающимся странам укрепить свой внутренний рынок долговых обязательств, по меньшей мере, в силу двух причин. Во-первых, нынешние положительные сальдо текущего счета платежного баланса привели к сокращению потребностей развивающихся стран во внешних ресурсах. Во-вторых, низкие процентные ставки и наличие на международном рынке большого объема ликвидных средств побудило ряд инвесторов выйти на высокоприбыльные

⁴ U. Panizza, "Domestic and external public debt in developing countries", UNCTAD Discussion Paper 188 (2008).

рынки стран с формирующейся рыночной экономикой, а также пополнить свой портфель долговых обязательств, выпущенных местными заемщиками в развивающихся странах⁵. В настоящее время неясно, сохранится ли эта тенденция и впредь в условиях нынешней нехватки ликвидных средств.

12. Главным финансовым событием за последний год были потрясения на международных финансовых рынках, вызванные кризисом системы ипотечного кредитования ненадежных заемщиков в Соединенных Штатах Америки. Этот кризис оказался значительно более глубоким и продолжительным, чем это прогнозировали многие специалисты, и он отрицательно влияет на экономический рост развивающихся стран. Тем не менее в развивающихся странах сохраняются высокие темпы экономического роста, и финансовые неурядицы в развитых странах еще не перекинулись на развивающиеся страны⁶. Вместе с тем риск падения рынка существенно возрос: если кризис ликвидности затронет рынок долговых обязательств, выпущенных странами с формирующейся рыночной экономикой, это приведет к резкому повышению затрат развивающихся стран на финансирование. Ввиду улучшения внешнего положения развивающихся стран повышение стоимости кредита, хотя и не будет иметь столь тяжелых последствий, как это имело место в связи с финансовыми кризисами во второй половине 1990-х годов, тем не менее создаст трудности, особенно для тех из развивающихся стран, которые имеют крупные дефициты текущего счета платежного баланса. В этом смысле самыми уязвимыми странами являются не входящие в число экспортеров нефти страны Восточной Европы и Центральной Азии, однако круг уязвимых стран не ограничивается этим регионом, так как большинство развивающихся стран и стран с переходной экономикой все еще имеют дефицит текущего счета платежного баланса.

13. Кризис на рынке ипотечных кредитов для второразрядных заемщиков выявил всю степень нестабильности современной финансовой системы. Появившиеся в последние годы сложные финансовые инструменты не только не способствовали снижению степени риска, но и создали такое положение, при котором последствия рискованных инвестиций ощущаются на всех континентах и отражаются на всех учреждениях и рынках. Этот кризис также выявил недостатки, обусловленные недостаточной транспарентностью операций с производными инструментами, и показал, что кредитно-рейтинговые агентства, которые должны решать проблемы, касающиеся распространения экономической информации, и содействовать транспарентности, не выполняют свою роль⁷. Эти события должны заставить развивающиеся страны задуматься о том, какая модель развития финансового сектора и какой уровень сложности финансовых операций и инструментов в наибольшей степени соответствуют их уровню развития.

⁵ Хотя долговые обязательства местных заемщиков, принадлежащие иностранным инвесторам, должны квалифицироваться не как внутренняя, а как внешняя задолженность, это редко соблюдается на практике (см. A/62/151).

⁶ После начала кризиса увеличение маржи по государственным облигациям на рынках стран с формирующейся рыночной экономикой составило примерно треть от увеличения маржи по высокодоходным промышленным облигациям, выпущенным в Соединенных Штатах.

⁷ A/61/152, пункты 22–27.

III. Облегчение бремени задолженности и официальная помощь в целях развития

14. Со времени начала осуществления Расширенной инициативы в отношении бедных стран с крупной задолженностью в 2007 году процесс развертывания этой инициативы был медленным — средний разрыв по времени между моментом принятия странами решения и моментом завершения процесса увеличился и в настоящее время составляет почти четыре года (против двух лет в странах, участвовавших в первоначальной Инициативе). По состоянию на 31 мая 2008 года немногим более половины из 41 страны, имеющей право претендовать на получение помощи (23 страны), достигли момента завершения процесса, 10 стран находятся на промежуточном этапе между моментом принятия решения и моментом завершения процесса и 8 стран еще не достигли момента принятия решения. С января 2007 года по 31 мая 2008 года три страны — Афганистан, Либерия и Центральнаяафриканская Республика — достигли момента принятия решения и две страны — Гамбия и Сан-Томе и Принсипи — вышли на этап завершения процесса. Несколько стран, еще не достигших этапа принятия решения, относятся к числу стран, пострадавших в результате конфликтов, где достижение прогресса затрудняет неблагоприятная политическая ситуация и/или неблагоприятное положение в области безопасности.

15. В отношении всех стран, достигших момента принятия решения в рамках ИБЗМ, была полностью списана непогашенная многосторонняя задолженность перед МАР, МВФ, Африканским банком развития и недавно — Межамериканским банком развития. Хотя большинство бедных стран с крупной задолженностью являются должниками этих региональных финансовых учреждений, не все из них в одинаковой мере получают выгоды от принятых мер, так как Азиатский банк развития в настоящее время не участвует в осуществлении Инициативы в отношении бедных стран с крупной задолженностью (ИБЗМ).

16. В настоящее время деятельность в рамках ИБЗМ носит асимметричный характер. Полное списание многосторонней задолженности бедных стран с крупной задолженностью, достигших момента завершения процесса в рамках ИБСКЗ, и неокказание помощи по линии облегчения задолженности бедным странам со средним уровнем задолженности говорит о том, что страны с низким уровнем дохода, которым удается поддерживать низкий уровень задолженности, не извлекают для себя выгоды от осуществления ИБЗМ. Это не означает, что странам с крупной задолженностью не следует оказывать помощь в рамках ИБЗМ, однако всем странам с низким уровнем дохода в рамках Инициативы должна оказываться помощь, которая не должна быть обусловлена крупной задолженностью соответствующих стран.

17. В декабре 2006 года в результате осуществления ИБСКЗ и ИБЗМ чистая текущая стоимость задолженности в странах, достигших момента принятия решения, сократилась на 96 млрд. долл. США, причем эти инициативы также способствовали снижению относительных показателей задолженности участвующих стран. Например, средний показатель расходов на обслуживание задолженности в расчете на душу населения снизился с 9,2 долл. США в 2000 году до 6 долл. США в 2005 году. Средняя доля расходов на обслуживание задолженности по отношению к объему экспорта сократилась с

18 процентов в момент принятия решения до 5,6 процента в 2006 году, причем ожидается, что в 2011 году она достигнет 3,3 процента⁸. Сокращение расходов на обслуживание задолженности позволило странам с крупной задолженностью увеличить социальные расходы в интересах достижения национальных приоритетов и согласованных на международном уровне целей в области развития, в том числе сформулированных в Декларации тысячелетия. Вместе с тем между отдельными странами существуют значительные различия, и процентная доля сокращения расходов на обслуживание задолженности по отношению к ВВП варьируется от 0,3 процента в Замбии до 1,8 процента в Гайане. Кроме того, несколько стран с низким и средним уровнем дохода, имеющих опасно высокий уровень задолженности и сталкивающихся с серьезными трудностями в плане мобилизации ресурсов, необходимых для достижения согласованных на международном уровне целей в области развития, не охвачены нынешними инициативами в отношении облегчения задолженности. При разработке будущих инициатив по облегчению бремени задолженности необходимо предусмотреть участие этих стран.

18. Несмотря на то что помощь по линии облегчения бремени задолженности, оказанная в рамках двух упомянутых инициатив, способствовала улучшению относительных показателей задолженности стран-бенефициаров, в докладе о ходе осуществления ИБСКЗ и ИБЗМ за 2007 год⁸ говорится, что более половины стран, достигших этапа завершения процесса, по-прежнему относятся к категории стран со средним или высоким риском возникновения долговых проблем, и лишь 10 из 22 стран, достигших этапа завершения процесса, были отнесены к категории стран с низким уровнем риска. Это говорит о том, что одного оказания помощи по линии облегчения задолженности недостаточно для того, чтобы страны, достигшие момента завершения процесса, могли выйти на уровень задолженности, который был бы приемлемым в долгосрочной перспективе. Эти страны по-прежнему сталкиваются с серьезными трудностями, в частности в том что касается дальнейшей диверсификации экспорта, финансирования деятельности по осуществлению стратегий сокращения масштабов нищеты, смягчения воздействия внешних потрясений, обеспечения более рационального использования ресурсов и внедрения эффективной практики управления долгом.

19. Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) продолжала оказывать странам-должникам помощь в подготовке к проведению переговоров относительно переноса сроков погашения или реструктуризации двусторонней официальной задолженности в рамках Парижского клуба. После выхода последнего доклада четыре страны заключили соглашения о переносе сроков погашения задолженности перед кредиторами Парижского клуба, и в настоящее время проводится определенная работа по подготовке досрочного погашения задолженности и нормализации отношений с этими кредиторами. В декабре 2007 года по достижении Гамбией этапа завершения процесса кредиторы Парижского клуба полностью списали ее задолженность, возникшую до контрольной даты, а также на 86 процентов списали заложенность, возникшую в период 1986–1999 годов. В январе 2008 года кредиторы Парижского клуба встретились для рассмотрения вопроса об оказании

⁸ International Development Association and International Monetary Fund, *Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative and Multilateral Debt Relief Initiative (MDRI): Status of Implementation*, (Washington, D.C., 2007).

помощи по линии облегчения бремени задолженности Гвинее и достигли договоренности о переносе на Кёльнских условиях сроков причитающихся в период с января 2008 года по декабрь 2010 года платежей в счет погашения задолженности, начисленной до контрольной даты, и переносе на 2011 год погашения накопившейся краткосрочной задолженности и задолженности, возникшей после контрольной даты. В апреле 2008 года Либерия, достигнув момента принятия решения в соответствии с ИБСКЗ, заключила с Парижским клубом соглашение о переносе сроков погашения своей задолженности. В июне 2008 года на Неапольских условиях было достигнуто соглашение с Парижским клубом о переносе сроков погашения задолженности Того, и эта страна должна достичь момента принятия решения в соответствии с ИБСКЗ к концу 2008 года.

20. В июле 2007 года кредиторы Парижского клуба приняли предложение Габона относительно досрочного погашения номинальных сумм задолженности по линии официальной помощи в целях развития (ОПР), в отношении которых принимались решения о переносе сроков погашения задолженности на заседаниях в 1994, 1995, 2000 и 2004 годах. В начале 2008 года эта операция была завершена. В октябре 2007 года кредиторы Парижского клуба приняли предложение Иордании о досрочном погашении задолженности, которое было осуществлено в первой половине 2008 года. В декабре 2007 года Ангола заявила, что она полностью погасит оставшуюся задолженность и таким образом нормализует свои отношения с кредиторами Парижского клуба. Благодаря этому члены Парижского клуба смогли возобновить предоставление Анголе экспортных кредитов.

21. Официальная помощь в целях развития (ОПР) играет важную роль не только в осуществлении инициатив в отношении облегчения бремени задолженности, но и в том, что касается финансирования развития и достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. В адрес доноров часто звучат призывы довести объем предоставляемой ОПР до уровня установленного целевого показателя, составляющего 0,7 процента от валового национального дохода (ВНД), причем в последний раз эти призывы вновь прозвучали на Саммите тысячелетия. Успешное достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, зависит от выделения достаточных финансовых средств для достижения собственно этих целей, но без ущерба для других целей в области развития.

22. В 2007 году общий объем ОПР, полученной от членов Комитета содействия развитию (КСР), составил 103,7 млрд. долл. США, что соответствует сокращению объема ОПР в реальном выражении на 8,4 процента. При том что резкое увеличение ОПР в 2005 году, когда ее совокупный объем достиг рекордного уровня в 107,1 млрд. долл. США, почти на две трети было обусловлено предоставлением помощи по линии облегчения бремени задолженности, в 2005–2006 годах такая помощь составляла примерно 30 процентов от общего объема ОПР, а сейчас является причиной сокращения общего объема ОПР в результате завершения в рамках Парижского клуба исключительно крупномасштабных операций по облегчению бремени задолженности Ирака и Нигерии в 2005 году. Хотя общий объем чистой ОПР, без учета помощи по линии облегчения бремени задолженности, увеличился на 2,4 процента, в 2007 году процентная доля официальной помощи в целях развития (ОПР) по отношению к

валовому национальному доходу (ВНД) составила 0,28 процента, что ниже показателя, достигнутого в начале 1990-х годов, а также ниже целевого показателя на 2010 год, установленного на уровне 0,35 процента. По оценкам Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) большинство доноров не в состоянии выполнить свои обязательства на 2010 год⁹.

IV. Приемлемый уровень задолженности

23. В настоящее время существует два стандартных метода для оценки приемлемого уровня задолженности в развивающихся странах. Первый метод был разработан МВФ для стран со средним уровнем дохода, а второй был совместно разработан МВФ и Всемирным банком для стран с низким уровнем дохода. В соответствии с обоими методами отправным моментом является разработка базового сценария исходя из долгосрочных и среднесрочных прогнозов динамики политических и макроэкономических переменных, который затем используется для оценки степени приемлемости показателей задолженности. На втором этапе проводится проверка поведения этой модели при различных допущениях в отношении динамики политических переменных, условных обязательств, внешних факторов и макроэкономических тенденций в целях определения верхнего предела изменения показателя задолженности в будущем. Затем вероятностное распределение прогнозируемой динамики показателей задолженности используется в целях создания «системы раннего предупреждения», позволяющей делать рекомендации в отношении политики тем странам, которым грозит опасность превышения приемлемого уровня задолженности.

24. Главное отличие между двумя методами состоит в определении пороговых показателей задолженности. МВФ считает, что для стран со средним уровнем дохода вероятность «корректировки» задолженности резко возрастает, когда уровень внешней задолженности составляет свыше 40 процентов по отношению к ВВП, однако он не устанавливает четкого порогового показателя, по достижении которого такую задолженность следует считать чрезмерной. Между тем, такие пороговые показатели являются важнейшим компонентом метода оценки приемлемого уровня задолженности для стран с низким уровнем дохода, в соответствии с которым они также используются МАР и другими многосторонними банками развития в качестве критерия при принятии решений относительно выделения субсидий. Метод оценки приемлемого уровня задолженности для стран с низким уровнем дохода предусматривает сопоставление долгосрочных и среднесрочных прогнозов в отношении динамики различных показателей задолженности с пороговыми показателями долгового бремени, устанавливаемыми исходя из степени обоснованности и рациональности политики с помощью механизма оценки страновой политики и институтов (ОСПИ) Всемирного банка. Затем, на основе этого сопоставления производится разбивка стран на четыре группы: а) страны с низким уровнем риска; б) страны

⁹ См. веб-сайт по адресу: http://www.oecd.org/document/8/0,3343,en_2649_201185_40381960_1_1_1_1,00.html.

со средним уровнем риска; с) страны с высоким уровнем риска; и d) страны, переживающие долговой кризис¹⁰.

25. Использование ОСПИ в качестве единственного критерия для установления пороговых показателей задолженности вызывает ряд возражений. До сих пор не были официально опубликованы временные ряды, которые использовались для исчисления индекса ОСПИ (опубликованы только данные по странам, получающим помощь по линии МАР с 2005 года). Таким образом, анализ с целью установления корреляции между приемлемым уровнем задолженности и индексом ОСПИ проводился исключительно персоналом Всемирного банка/МВФ, и внешние исследователи не имели возможности убедиться в том, что между этими двумя переменными существует тесная связь. Кроме того, представляется спорным вопрос о том, является ли количественное воздействие индекса ОСПИ достаточным для определения пороговых показателей бремени задолженности исключительно на основе этого индекса. Кроме того, неясно, насколько индекс ОСПИ может действительно использоваться для оценки политики, или же это не более как инструмент для прогнозирования долговых кризисов. При том что ОСПИ, вероятно, стоит включать в число критериев, используемых для установления пороговых показателей бремени задолженности, более трудным делом является обоснование целесообразности использования этой переменной в качестве единственного критерия в этих целях.

26. Усилия по достижению приемлемого уровня задолженности развивающихся стран были сосредоточены на внешней задолженности, между тем как долговые кризисы с 1990-х годов характеризовались либо значительной внешней задолженностью частного сектора, либо наличием значительного внутреннего государственного долга. Таким образом, в центре обсуждения проблемы приемлемого уровня задолженности находятся два различных определения задолженности. Тогда как одни специалисты придают особое значение вопросу о приемлемом уровне внешней задолженности и связанной с этим проблеме внешних поступлений, другие сосредоточили свое внимание на вопросе об экономической приемлемости государственного долга и связанной с ним проблемой формирования и исполнения государственного бюджета. И наконец, третьи, полагая, что наличие внешней задолженности частного сектора никак не влияет на приемлемый уровень задолженности, занимаются исключительно вопросом о внешнем государственном долге.

¹⁰ Страны относятся к группе стран с низким уровнем риска, если все показатели задолженности находятся на уровне ниже порогового показателя долгового бремени и если они останутся ниже этого показателя даже в случае серьезных экономических потрясений. Страны относятся к категории стран со средним уровнем риска, если показатели задолженности находятся на уровне ниже порогового показателя долгового бремени, но могут подняться выше него в случае экономических потрясений. Страны относятся к категории стран с высоким уровнем риска, если согласно прогнозам, подготовленным на основе исходных показателей, их показатели задолженности будут выше порогового показателя долгового бремени. Страны относятся к категории стран, переживающих долговой кризис, если их показатели задолженности выходят за рамки пороговых показателей.

А. Приемлемый уровень внешней задолженности и экономическая приемлемость государственного долга

27. Поскольку внешний долг развивающихся стран в основном деноминирован в иностранной валюте, для погашения всей суммы их чистой внешней задолженности используется выручка от экспорта пользующихся спросом на международном рынке товаров и услуг¹¹. Таким образом, проблему приемлемого уровня задолженности нельзя рассматривать без учета целевого назначения использования полученных кредитов. Вероятно, трудно считать оправданной практику получения иностранных займов, если они используются для финансирования потребительского бума. Вместе с тем при определенных условиях могут быть неприемлемыми даже долговые обязательства, принятые в связи с финансированием инвестиционных проектов. Это может наблюдаться в тех случаях, когда заимствование средств используется для финансирования инвестиционного проекта, имеющего более низкую доходность по сравнению с процентной ставкой, применяемой для начисления процентов на имеющийся долг, а также в тех случаях, когда заимствование средств используется для финансирования инвестиционного проекта, который обеспечивает высокую прибыль частным заемщикам или большую социальную отдачу, но который не может прямо или косвенно служить стране источником валютных поступлений. В этом смысле решающее значение с точки зрения поддержания приемлемого уровня задолженности имеет надлежащее регулирование долга, которое должно осуществляться таким образом, чтобы структура задолженности формировалась с учетом потоков средств от проектов. Другой важный момент заключается в том, что положительное сальдо текущего счета, необходимое для погашения внешней задолженности страны на чистой основе, часто приводит к снижению реального обменного курса национальной валюты. Таким образом, любая оценка внешней задолженности с точки зрения приемлемости ее размеров предполагает тщательный анализ динамики реальных валютных курсов.

28. Понятие приемлемого уровня государственного долга (или стабильности налогово-бюджетной системы) непосредственно касается возможностей государственного бюджета. В данном случае речь идет главным образом не о проблеме внешних трансфертов, а о проблеме внутренних трансфертов, которые зависят от способности правительств обеспечить сбор налогов в сумме, достаточной для обслуживания государственного долга. Ясно, что в случае наличия внешнего государственного долга правительство сталкивается как с проблемой внутренних трансфертов (сбора налогов), так и с проблемой внешних трансфертов (конвертирования поступлений по налогам в иностранную валюту).

29. При всем обилии материалов, посвященных разработке официальных методов оценки приемлемого уровня задолженности, большинство таких методов разрабатывались для развитых стран и являются неприменимыми к развивающимся странам, по которым отсутствуют данные за прошлые периоды в достаточно полном объеме. В результате практические работники нередко используют для оценки приемлемого уровня задолженности показатели, которые еще не получили достаточно широкого признания в экономической теории. Самый

¹¹ Это верно и в том случае, когда внешний долг страны деноминирован в национальной валюте, однако страны-эмитенты валюты, в которой деноминирован долг, могут понизить уровень своей задолженности с помощью денежной эмиссии.

распространенный показатель приемлемости задолженности основан на формуле, которая показывает, что процентная доля задолженности по отношению к ВВП остается стабильной, если первичный дефицит бюджета (т.е. чистый дефицит бюджета за вычетом платежей по процентам) численно равен сумме задолженности, умноженной на разность между процентной ставкой, применяемой для начисления процентов по государственному долгу, и показателем темпов экономического роста. При всей простоте и логичности этого подхода к вопросу об определении приемлемого уровня задолженности, он имеет ряд недостатков.

30. Первый недостаток этого метода заключается в том, что, позволяя анализировать условия для стабилизации того или иного соотношения между задолженностью и ВВП, он не дает возможности судить о том, насколько оптимальным является это соотношение. Действительно, существуют веские причины, которые могут побуждать страну иметь дефицит и увеличивать свой внешний долг или, наоборот, могут побуждать ее иметь профицит и сокращать свой долг. Второй недостаток заключается в том, что любой анализ на основе приведенной формулы подразумевает, что ее компоненты не влияют друг на друга. Между тем, правительство не может регулировать величину своего первичного профицита в полной уверенности, что это не повлияет на темпы роста ВВП и реальные процентные ставки. Кроме того, дефицит, возникший в связи с необходимостью финансирования инвестиций, оказывает иное воздействие на экономический рост в долгосрочной перспективе, по сравнению с дефицитом, возникшим в связи с необходимостью финансирования текущих расходов. Сокращение государственных инвестиций, осуществляемое в целях улучшения положения с текущим движением денежной наличности, может привести к снижению платежеспособности в долгосрочной перспективе. Эту проблему, однако, нельзя легко решить, просто исключив данный инструмент из арсенала средств фискальной политики на том основании, что не все виды государственных инвестиционных проектов повышают долгосрочную платежеспособность. Вместе с тем, как показывают результаты проведенных исследований, страны, способные успешно проводить предварительную оценку инвестиционных проектов, могут выбирать проекты, которые способствуют повышению долгосрочной платежеспособности. Когда это возможно, анализ приемлемого уровня задолженности следует проводить на основе концепции управления активами и пассивами. Заимствование средств, приводящее к увеличению стоимости национальных активов, с большей степенью вероятности будет способствовать поддержанию приемлемого уровня задолженности, чем получение займов и кредитов в целях финансирования текущих расходов или недостаточно хорошо проработанных проектов.

31. Третий недостаток состоит в том, что даже столь простой показатель, как тот, который был описан выше, становится сложным, как только становится ясным, что развивающиеся страны часто имеют ограниченные возможности для сбора налогов (в силу наличия крупного неформального сектора), имеют нестабильную базу налогообложения и подвержены сильным внешним потрясениям, которые приводят к увеличению разброса показателей роста ВВП и показателей обслуживания задолженности, и имеют настолько сложную структуру задолженности, что калькуляция «средней процентной ставки» становится практически невозможной. В самом деле, хотя усилия по обеспечению финансовой устойчивости обычно в первую очередь осуществляются на основе

анализа дефицита бюджета, согласно имеющимся данным, официальный дефицит почти не влияет на процентную долю задолженности по отношению к ВВП развивающихся стран¹². Этот факт дополнительно подтверждает необходимость уделять более пристальное внимание условным обязательствам и последствиям структуры задолженности для государственного бюджета.

В. Взаимосвязь между приемлемым уровнем внешней задолженности и государственным долгом

32. Взаимосвязь между устойчивостью государственного бюджета и приемлемым уровнем внешней задолженности наиболее явно проявляется в динамике обменных курсов, которая вынуждает государства идти на неприятные компромиссы. С одной стороны, восстановление приемлемого уровня внешней задолженности может требовать в качестве обязательного предварительного условия реального снижения курса национальной валюты, а с другой — поскольку внешняя задолженность развивающихся стран бывает обычно деноминирована в иностранной валюте — значительное понижение обменного курса может привести к резкому повышению процентной доли задолженности по отношению к ВВП. Повышение обменного курса может одновременно дать положительный эффект с точки зрения поддержания приемлемого уровня государственного долга и иметь негативные последствия с точки зрения поддержания приемлемого уровня внешней задолженности. Эта проблема не стоит для тех стран, которые могут получать займы и кредиты на международном рынке в национальной валюте. В этом случае снижение реального обменного курса положительно влияет на возможности в плане поддержания приемлемого уровня как государственного долга, так и внешней задолженности (если такое снижение курса не приводит к полной потере доверия к национальной валюте и, таким образом, не вызывает резкий скачок процентных ставок). В связи с этим ряд стран переходит от практики привлечения средств на внешнем рынке к внутреннему заимствованию, несмотря на то, что это предполагает изначально более высокие процентные ставки. Тем не менее политика, нацеленная на замещение внешнего долга внутренней задолженностью, делает менее актуальным поиск компромиссных решений с учетом изменения обменных курсов, но при этом порождает необходимость поиска других компромиссов (результатом этой политики, например, может быть несовпадение сроков погашения). Руководители, занимающиеся вопросами регулирования долга, должны выбирать оптимальную структуру задолженности на основе тщательного анализа динамики перечисленных факторов.

33. Описанная взаимосвязь между приемлемым уровнем внешней задолженности и финансовой стабильностью говорит о том, что усилия по обеспечению приемлемого уровня задолженности должны всегда предприниматься с учетом внутреннего долга. В настоящее время эта практика не имеет широкого распространения, по меньшей мере в силу двух причин. Первая причина состоит в трудности сбора данных об объеме и структуре внутренней задолженности, а вторая — в том, что разным видам задолженности присущи разные виды риска,

¹² Изменение этого показателя более чем на 90 процентов объясняется воздействием внешних потрясений и переоценок, обусловленных изменением структуры долга (см. С. Campos, D. Jaimevich and U. Panizza, “The unexplained part of public debt”, *Emerging Markets Review*, vol. 7, No. 3 (2006). pp. 228–243.

что не позволяет простым суммированием выйти на агрегированный показатель задолженности. При наличии политической воли трудности со сбором данных могут быть решены. Действительно, в Лиге Наций осуществлялся сбор подробных данных об объеме и структуре внутренней государственной задолженности развитых и развивающихся стран, и Организация Объединенных Наций продолжала собирать и публиковать такие данные до начала 1980-х годов¹³. Трудности с агрегированием показателей можно решить посредством разработки показателя задолженности, в котором для разных видов задолженности будут установлены разные веса (см. A/62/151).

34. Из сказанного можно сделать вывод о том, что оценка приемлемого уровня задолженности (как государственной, так и внешней) — в настоящее время не столько наука, сколько искусство. Ввиду отсутствия простых показателей, которые могли бы служить критериями устойчивого уровня задолженности, любая оценка способности страны выполнять свои обязательства в будущем должна проводиться с учетом конкретных условий соответствующей страны и на основе тщательного анализа нескольких переменных, включая прогнозы динамики национальных активов и пассивов в будущем. Тот факт, что процентная доля объема задолженности по отношению к ВВП в наибольшей степени зависит от структуры задолженности, свидетельствует о том, что эффективное регулирование задолженности и бюджетно-финансовая политика одинаково важны.

V. Обзор усилий Организации Объединенных Наций и других сторон по укреплению потенциала в области управления государственным долгом

35. К числу международных и региональных организаций, активно оказывающих развивающимся странам помощь в укреплении потенциала в области управления долгом, относятся ЮНКТАД, Секретариат Содружества, МВФ, Институт макроэкономического и финансового управления для востока и юга Африки, программа «Поль-Дет», Западноафриканский институт финансового и экономического управления и Учебный и научно-исследовательский институт Организации Объединенных Наций (ЮНИТАР).

36. Эти организации оказывают странам поддержку в следующих областях: оказание помощи в проведении текущих операций (таких, как учет и оформление операций с привлеченным капиталом и ведение всеобъемлющей базы данных о таких операциях); оказание помощи в проведении анализа портфеля долговых обязательств, риска и приемлемого уровня задолженности; а также консультирование по вопросам разработки стратегий управления долгом и по вопросам реструктуризации задолженности. Ключевое значение имеет наращивание институционального, кадрового и технического потенциала развивающихся стран, с тем чтобы они могли более эффективно регулировать свою задолженность.

37. В связи с предложенным ЮНКТАД в 2001 году и впоследствии поддержанным целым рядом других организаций принципом пирамидальной органи-

¹³ C. Reinhart and K. Rogoff, "The forgotten history of domestic debt", NBER Working Paper No. 13946 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, 2008).

зации деятельности по укреплению потенциала техническая помощь в области регулирования задолженности должна носить всесторонний характер. Разработка стратегии регулирования задолженности осуществляется на основе анализа задолженности, для которого, в свою очередь, необходимы статистические данные и достоверная информация о задолженности. Таким образом, деятельность в области укрепления потенциала должна осуществляться на всех многочисленных уровнях и ни одна организация неспособна оказывать надлежащую помощь во всех областях.

38. В целях удовлетворения всех потребностей в области укрепления потенциала, организация, оказывающая техническую помощь, сосредоточивают свои усилия на тех областях деятельности по регулированию задолженности, где они имеют сравнительное преимущество. Например, программа ЮНКТАД «Система регулирования задолженности и финансового анализа» (СУЗФА) и Секретариат Содружества оказывают поддержку в осуществлении «практической» деятельности, включая ведение баз данных о задолженности, проверку таких данных, осуществление текущих операций с долговыми обязательствами, сбор статистических данных о задолженности и основной анализ положения в области задолженности. Соответственно, оказываемая помощь включает внедрение программных средств для регулирования задолженности, осуществление соответствующей профессиональной подготовки и оказание постоянной поддержки. Всемирный банк и ВМФ, напротив, в основном сосредоточили внимание на оказании помощи в осуществлении функций преимущественно «подготовительного» характера, включая всестороннюю оценку потребностей, углубленный анализ положения в области задолженности, оценку приемлемости уровня задолженности и разработку стратегий облегчения долгового бремени и регулирования задолженности (в рамках разработки макроэкономической политики в целом). В том же контексте в рамках Программы по укреплению потенциала ИБСКЗ, осуществляемой Международной организацией по облегчению бремени задолженности и четырьмя региональными организациями (Банком центрально-африканских государств/Центральным банком западноафриканских государств, программой «Поль-Дет», Институтом макроэкономического и финансового управления для востока и юга Африки, Западноафриканским институтом финансового и экономического управления и Центром по изучению валютных проблем Латинской Америки), оказывается помощь в наращивании потенциала в области разработки и осуществления стратегий регулирования задолженности и проводится анализ приемлемости уровня задолженности. Институциональную поддержку в целях повышения эффективности деятельности, связанной с регулированием задолженности, оказывает министерство финансов Соединенных Штатов Америки. ЮНИТАР оказывает помощь в организации дистанционного обучения с применением электронных средств по отдельным аспектам регулирования задолженности, включая профессиональную подготовку по правовым вопросам. Международная организация высших ревизионных учреждений (МОВРУ) организует семинары по вопросам регулирования задолженности для ревизоров из национальных учреждений и международных организаций. Региональные организации, в сотрудничестве с другими партнерами, оказывают странам помощь в осуществлении как подготовительных, так и последующих функций на местном и региональном уровнях.

39. Важно обеспечить сотрудничество организаций, оказывающих помощь, и согласие между ними в отношении передовой практики. Сотрудничество всех организаций, оказывающих техническую помощь, должно быть направлено на обеспечение того, чтобы усилия по укреплению потенциала в области регулирования задолженности осуществлялись таким образом, чтобы поддержка, оказываемая одной организацией, обязательно опиралась на результаты работы другой и чтобы между организациями был налажен обмен передовым опытом. Например, ряд международных организаций входят в состав Межучрежденческой целевой группы по статистике финансов, в которой ведется работа по согласованию передовой международной практики в области статистической отчетности. В результате работы Целевой группы было подготовлено «Руководство по внешней задолженности» (“External Debt Guide”), в котором содержатся рекомендации по составлению отчетности о внешней задолженности. В целях дальнейшего внедрения передовой практики и согласованных стандартов в этой области, учебные материалы, в частности компьютерная программа СУЗФА, охватывают вопросы классификации и системы кодов, что позволяет странам подготавливать доклады в соответствии с рекомендациями «Руководства по внешней задолженности».

40. Примеры сотрудничества между разными организациями также включают организацию совместных учебных семинаров и практикумов на страновом и региональном уровнях. ЮНКТАД регулярно принимает участие в организации семинаров совместно с такими региональными организациями, как Институт макроэкономического и финансового управления для востока и юга Африки и программа «Поль-Дет», по вопросам, касающимся создания баз данных, проверки данных и отчетности в отношении задолженности. ЮНКТАД также является одним из активных участников или организаторов семинаров МВФ по вопросам статистики, а также сотрудничает с Международной организацией высших ревизионных учреждений (МОВРУ) в области проверки достоверности и степени надежности данных о задолженности.

41. В настоящее время уже разработан целый ряд инструментов, позволяющих облегчить процесс укрепления потенциала, например программа «Система управления задолженностью и финансового анализа» ЮНКТАД или программа «Система регистрации долговых обязательств и управления задолженностью» (СРДУСС) Секретариата Содружества. В настоящее время большинство развивающихся стран используют в целях управления информацией о своей внешней, внутренней, государственной или частной задолженности либо программу СУЗФА, либо программу СРДУСС. В соответствии с соглашением о партнерстве между тремя организациями это программное обеспечение включает программу «Усовершенствованная модель для оценки приемлемости уровня задолженности» (МПЗ плюс). В 2007–2008 годах 56 стран широко пользовались программой СУЗФА, а примерно 50 стран — программой СРДУСС.

42. В настоящее время Всемирный банк и МВФ при активном участии других организаций, оказывающих техническую помощь, разрабатывают дополнительные инструменты для проведения анализа задолженности и разработки стратегии в этой области. Эти новые инструменты, в частности, включают «Программу для разработки среднесрочной стратегии в отношении задолженности», предназначенную для оказания помощи в укреплении потенциала странам, получающим помощь по линии облегчения долгового бремени в рам-

ках ИБСКЗ и ИБЗМ, а также новую методологию оценки эффективности выполнения государством своих функций в отношении регулирования долговых обязательств под названием «Инструмент для оценки эффективности управления долгом».

VI. Выводы по вопросам политики

43. До недавнего времени в большинстве организаций, занимающихся вопросами развития, и в научных кругах было принято считать, что доступ к внешним ресурсам является необходимым, если не достаточным, условием для оживления экономического роста в бедных странах. Эта точка зрения, которая вписывается в канву современной неоклассической экономической теории и традиционных стратегий финансирования развития и которая составляет основную теоретическую посылку Монтеррейского консенсуса, тем не менее не подтверждается эмпирическими данными. Так, в последние годы отмечались высокие темпы роста в ряде развивающихся стран, имевших значительный профицит текущего счета платежного баланса и осуществлявших платежи в погашение своей внешней задолженности.

44. Это не значит, что доступ к внешним ресурсам не может положительно отражаться на экономическом развитии, а значит лишь то, что он не всегда является необходимым условием и не для всех стран. При разработке стратегической программы в области управления внешней задолженностью две ключевые задачи состоят в определении тех стран, которым предоставление внешних ресурсов даст наибольшую пользу, и разработке/осуществлении стратегий управления долгом, позволяющих свести к минимуму опасность долгового кризиса. Платежеспособность (критерий, положенный в основу стандартной оценки приемлемости уровня задолженности) и потребность во внешних ресурсах — это две разные вещи. Есть страны, несущие непосильное бремя задолженности, которые нуждаются в дополнительных ресурсах, и другие страны, способные обеспечить обслуживание крупной задолженности и при этом находящиеся в таком положении, при котором чистый приток внешних ресурсов может иметь негативные макроэкономические последствия и отрицательно отразиться на экономическом и социальном развитии этих стран. Дальнейший пересмотр метода оценки приемлемого уровня задолженности стран с низким уровнем дохода должен быть направлен на поиск подходов, позволяющих обеспечить наиболее эффективное удовлетворение финансовых потребностей этих различных групп стран.

45. В рамках внутренней политики поддержания приемлемого уровня внешней задолженности следует следить за тем, чтобы макроэкономический анализ приемлемости уровня задолженности дополнялся подробной оценкой самоокупаемости каждого проекта. Прежде чем вступить на путь внешнего заимствования средств на коммерческих условиях, страна должна оценить проект и убедиться в том, что его социальная значимость оправдывает расходы, что он станет источником валютных поступлений, необходимых для обслуживания долга, и что график поступлений совпадает с графиком платежей по кредитам. В странах с низким уровнем дохода некоторые высокодоходные проекты могут не удовлетворять второму и третьему требованиям — такие проекты должны финансироваться с помощью субсидий и льготных займов. Например, дополнительные потребности в помощи возникают в условиях нынешнего продо-

вольственного кризиса. Некоторым развивающимся странам необходимо повышать размер продовольственных субсидий, чтобы смягчить негативные последствия повышения цен на продовольственные товары для самых бедных слоев населения, а это имеет негативные последствия с точки зрения устойчивости государственного бюджета и (в странах-чистых экспортерах продовольствия) приемлемого уровня внешней задолженности.

46. С учетом того, что в странах с формирующейся рыночной экономикой все более значительная часть получаемых кредитов и займов приходится на частный сектор, эти страны должны тщательно контролировать деятельность частных структур и следить за тем, чтобы займы, получаемые частными заемщиками, не создавали чрезмерной нагрузки на балансы национальных банков и корпораций. Страны, размещающие государственные займы и получающие государственные кредиты на международном рынке капитала и имеющие эффективно функционирующую национальную финансовую систему, должны разрабатывать стратегию регулирования задолженности на основе надлежащей концепции управления активами и пассивами. Таким образом, специалисты, занимающиеся вопросами регулирования долга, должны при постановке целей учитывать как издержки, так и факторы риска, связанные с эмиссией различных долговых обязательств, и должны проводить внимательный анализ затратоэффективности выпускаемых условных долговых обязательств и гибридных долговых обязательств, сходных по поведению с акционерным капиталом.

47. Для осуществления оценки приемлемого уровня задолженности также необходима точная и своевременная информация об объеме и структуре задолженности, причем во всех развивающихся странах необходимо создать эффективно функционирующий механизм для сбора данных о задолженности по государственным займам/кредитам и составления соответствующей отчетности. При том что в большинстве развивающихся стран ведется сбор данных о внешней задолженности, лишь немногие из них имеют возможности для обобщения информации о внутреннем и внешнем долге государственных структур.

48. И наконец, метод оценки приемлемого уровня задолженности основан на принципе первоочередного обслуживания задолженности и непосредственно не предусматривает оценку потребностей, связанных с достижением целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Как указано в докладе Генерального секретаря о последующих мерах по итогам Саммита тысячелетия, нам следует пересмотреть определение приемлемого уровня задолженности, определив его как уровень задолженности, который позволяет стране достичь целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и вступить в 2015 год избежав увеличения показателей задолженности (пункт 54 документа A/59/2005). Другие соображения высказывались в таких формах Организации Объединенных Наций, как Комиссия по правам человека, которая призвала разработать общие руководящие принципы для принятия программ, предусматривающих облегчение бремени внешней задолженности, для обеспечения того, чтобы выполнение обязательств по обслуживанию внешней задолженности не подрывало выполнение обязательств по осуществлению основополагающих экономических, социальных и культурных прав. Между тем возрастающий интерес со стороны юристов и политиков к таким понятиям, как «грабительская» задолженность и ответственное кредитование, привносит еще один аспект в концепцию обеспечения приемлемого уров-

на задолженности, который влияет на возможности ее применения в ее нынешнем варианте.

49. Создается впечатление, что в последние годы помощь по линии ослабления бремени задолженности, которая должна была бы носить дополнительный характер, вытесняет помощь, не связанную с ослаблением бремени задолженности. Это значит, что при разработке и осуществлении инициатив в отношении облегчения бремени задолженности следует предусматривать специальные меры, направленные на обеспечение дополнительного характера помощи, предоставляемой в целях облегчения задолженности. Донорам также следует признать, что предпринимавшиеся в прошлом усилия по облегчению бремени задолженности не всегда были справедливыми по отношению к странам с большими потребностями в области развития, но имеющим низкий уровень задолженности. Доноры должны принять меры к тому, чтобы страны с низким уровнем дохода и низким уровнем задолженности надлежащим образом вознаграждались за проведение осмотрительной макроэкономической политики посредством включения этих стран в круг стран, охваченных ИБЗМ.

50. Финансовые и долговые кризисы в странах, имеющих доступ на рынки, часто вызывают не проблемы платежеспособности, а проблемы ликвидности. В странах со средним уровнем дохода главное препятствие для поддержания приемлемого уровня задолженности — это ограниченный доступ на международный рынок капитала. Ответственные руководители в развитых странах должны понимать, что потрясения, вызывающие кризисы ликвидности в развивающихся странах, нередко происходят под воздействием внешних факторов, которые являются результатом политических решений, принимаемых в развитых странах. Наличие этих внешних факторов диктует необходимость более тесной международной координации деятельности в области разработки политики. Нетрадиционные долговые инструменты, например облигации с индексацией обязательств по ВВП и долговые инструменты, деноминированные в национальной валюте, могут сделать экономику развивающихся стран более устойчивой по отношению к внешним потрясениям. Тем не менее некоторым странам может понадобиться помощь со стороны международного сообщества в проведении эмиссии подобных инструментов.

51. До недавнего времени при проведении исследований и разработке политики основное внимание уделялось внешней задолженности по простой причине отсутствия данных о внутреннем долге, однако сбор и распространение данных о структуре государственного долга не являются невыполнимой задачей. Поскольку выявить факторы уязвимости невозможно при отсутствии оперативных и достоверных данных о структуре внешней задолженности и внутреннем государственном долге, международное сообщество должно поддерживать усилия по сбору и распространению таких данных. В настоящее время как экономисты, так и практические работники склоняются к мысли о том, что возникновение долговых кризисов связано как с уровнем задолженности, так и с ее структурой и что существует тесная взаимосвязь между внутренним государственным долгом и внешней задолженностью. Это делает менее актуальным различие между внешним и внутренним долгом и позволяет сделать вывод о том, что в центре международного обсуждения должна быть не тема внешней задолженности, а тема внешнего и государственного долга.

52. Донорам следует поддерживать программы, направленные на укрепление потенциала развивающихся стран в области управления долгом и сбора данных о задолженности, и следить за тем, чтобы во всех страновых докладах содержались сопоставимые данные и информация о внутреннем государственном долге. В последние годы среди многочисленных организаций, занимающихся оказанием помощи, складывалось все более четкое понимание необходимости координации усилий по укреплению потенциала в целях оказания развивающимся странам помощи в плане расширения возможностей в области регулирования задолженности. Велась работа по изучению сравнительных преимуществ каждой из организаций, оказывающих помощь в области укрепления потенциала, и принимались меры по укреплению партнерств. Кроме прочего, международное сообщество признало важное значение информации о государственном долге и регулировании государственной задолженности как глобального общественного блага, а также признало их важную роль в осуществлении программ по реорганизации систем регулирования государственной задолженности развивающихся стран. Вместе с тем по-прежнему необходима разработка более эффективных рамок глобального партнерства в целях укрепления потенциала в области регулирования задолженности, что, в частности, предполагает принятие скоординированных мер к тому, чтобы международное сообщество обеспечивало стабильное финансирование дальнейших усилий по укреплению потенциала и обеспечивало инструменты, крайне необходимые для большинства развивающихся стран.

53. Даже при эффективном регулировании задолженности и более совершенных и безопасных долговых инструментах будут возникать долговые кризисы. В связи с этим международному сообществу не стоит отказываться от идеи создания механизма для оперативного урегулирования долговых кризисов и справедливого распределения бремени расходов между дебиторами и кредиторами. Например, дебиторы и кредиторы могли бы учредить независимые международные органы для оценки состояния задолженности всех стран, сталкивающихся с проблемой внешней задолженности, и вынести рекомендации относительно того, в каком объеме и в какой форме должна предоставляться помощь по линии облегчения задолженности.

Приложение

Показатели внешней задолженности (В млрд. долл. США)

	Все развивающиеся страны и страны с переходной экономикой						Страны Африки к югу от Сахары					
	1990– 1994 годы	1995– 1998 годы	1999– 2004 годы	2005 год	2006 год	2007 год ^a	1990– 1994 годы	1995– 1998 годы	1999– 2004 годы	2005 год	2006 год	2007 год ^a
Суммарный объем задолженности	1 518,9	2 085,8	2 421,1	2 740,2	2 983,7	3 357,2	191,7	229,5	218,9	216,3	173,5	193,8
Долгосрочная задолженность	1 234,1	1 665,1	1 969,8	2 128,6	2 305,3	2 557,8	158,5	179,9	179,6	178,1	126,9	146,1
Частные заемщики (в процентах)	47,7	53,6	59,7	65,9	71,8	74,7	25,1	24,2	21,4	23,9	30,2	37,3
Негарантированная задолженность частных заемщиков (в процентах)	8,3	20,1	28,6	35,8	45,0	47,8	4,1	5,4	5,7	4,8	7,3	13,7
Краткосрочная задолженность	246,7	356,3	367,1	562,4	658,2	783,1	26,3	41,6	32,3	32,2	43,4	44,5
Обслуживание долга	155,6	263,5	383,2	506,7	573,4	523,0	10,0	15,0	12,8	20,1	21,4	16,8
Золотовалютные резервы	276,2	563,5	994,7	2053,1	2701,5	3718,7	15,9	25,7	41,0	84,4	117,6	147,5
Просроченные платежи	123,5	128,5	113,4	105,7	112,8	106,5	40,2	60,5	44,0	39,3	41,7	36,5
Показатели задолженности (в процентах)												
Процентная доля расходов на обслуживание долга по отношению к объему экспорта	18,5	18,5	18,8	13,6	12,6	9,7	12,8	15,1	10,2	8,3	7,4	5,0
Процентная доля от общего объема задолженности по отношению к объему экспорта	179,7	147,5	119,4	73,6	65,8	62,0	245,4	231,9	170,5	88,8	59,8	57,8
Процентная доля расходов на обслуживание долга по отношению к валовому национальному продукту	4,0	4,8	6,1	5,2	5,1	3,8	3,6	4,7	3,7	3,5	3,2	2,2
Процентная доля от общего объема задолженности по отношению к валовому национальному продукту	38,5	38,3	38,4	28,4	26,4	24,4	68,7	72,2	61,5	37,1	26,2	25,4
Процентная доля резервов по отношению к объему краткосрочной задолженности	110,4	158,2	263,6	365,1	410,4	474,9	62,7	61,7	129,2	262,0	270,6	331,8
Процентная доля резервов по отношению к объему денежного агрегата M2	14,2	19,5	21,2	28,9	31,5	34,7	14,9	21,0	26,8	30,9	35,1	33,1

	<i>Ближний Восток и Северная Африка</i>						<i>Латинская Америка и Карибский бассейн</i>					
	<i>1990–</i>	<i>1995–</i>	<i>1999–</i>	<i>2005 год</i>	<i>2006 год</i>	<i>2007 год^a</i>	<i>1990–</i>	<i>1995–</i>	<i>1999–</i>	<i>2005 год</i>	<i>2006 год</i>	<i>2007 год^a</i>
	<i>1994 годы</i>	<i>1998 годы</i>	<i>2004 годы</i>				<i>1994 годы</i>	<i>1998 годы</i>	<i>2004 годы</i>			
Суммарный объем задолженности	147,4	160,6	153,9	148,9	141,3	151,3	483,9	664,7	779,3	746,9	734,5	787,6
Долгосрочная задолженность	122,9	138,5	130,4	124,6	116,5	125,6	375,4	519,4	650,5	625,2	627,5	651,9
Частные заемщики (в процентах)	34,5	26,4	30,1	39,6	42,0	44,2	64,5	73,0	78,2	78,7	80,6	82,1
Негарантированная задолженность частных заемщиков (в процентах)	1,2	3,5	4,5	6,7	7,2	10,1	11,7	28,3	35,4	33,3	36,7	38,9
Краткосрочная задолженность	22,7	19,5	21,2	23,7	24,4	25,3	93,0	122,6	98,4	108,5	106,2	135,0
Обслуживание долга	8,5	11,5	14,7	5,6	5,7	5,6	43,5	13,5	18,3	27,6	35,2	35,1
Золотовалютные резервы	18,8	19,7	19,0	21,7	29,9	20,1	51,8	110,1	155,7	161,5	194,8	146,0
Просроченные платежи	27,5	45,8	74,0	134,8	174,1	216,9	92,0	160,5	176,2	257,3	312,8	444,7
Показатели задолженности (в процентах)												
Процентная доля расходов на обслуживание долга по отношению к объему экспорта	20,1	18,1	12,5	8,7	10,4	6,1	25,0	31,8	33,8	22,8	23,0	15,3
Процентная доля общего объема задолженности по отношению к объему экспорта	157,6	148,6	101,1	59,8	49,1	45,9	235,2	193,8	169,0	105,4	86,8	82,5
Процентная доля расходов на обслуживание долга по отношению к валовому национальному продукту	8,2	6,1	4,6	3,8	4,6	2,6	4,1	5,8	8,5	6,6	6,9	4,4
Процентная доля от общего объема задолженности по отношению к валовому национальному продукту	64,0	49,5	37,5	26,2	21,9	19,5	38,8	35,3	42,7	30,6	25,8	23,7
Процентная доля резервов по отношению к объему краткосрочной задолженности	124,5	235,3	349,8	567,7	713,8	857,3	97,4	131,0	181,8	237,1	294,5	329,5
Процентная доля резервов по отношению к объему денежного агрегата M2	15,6	22,5	24,2	31,2	33,5	33,4	17,7	26,9	25,5	27,0	27,4	33,4

	Восточная Азия и район Тихого океана						Южная Азия					
	1990– 1994 годы	1995– 1998 годы	1999– 2004 годы	2005 год	2006 год	2007 год ^a	1990– 1994 годы	1995– 1998 годы	1999– 2004 годы	2005 год	2006 год	2007 год ^a
Суммарный объем задолженности	300,5	502,4	533,2	614,1	660,0	715,6	138,1	152,2	171,2	191,3	227,3	240,3
Долгосрочная задолженность	239,7	382,8	407,8	387,0	413,4	437,3	122,0	140,0	161,7	177,3	209,6	220,0
Частные заемщики (в процентах)	47,5	59,4	56,8	55,7	58,2	61,3	24,7	28,1	34,0	37,9	43,7	46,6
Негарантированная задолженность частных заемщиков (в процентах)	15,6	31,4	33,5	34,3	38,3	41,6	2,7	7,3	12,8	19,9	39,4	27,9
Краткосрочная задолженность	59,2	113,6	112,0	218,6	246,3	278,1	9,7	8,7	7,2	11,8	15,4	18,2
Обслуживание долга	8,4	14,2	18,3	24,7	24,7	24,5	0,1	0,5	0,3	0,1	0,2	0,0
Золотовалютные резервы	37,4	60,0	80,4	82,7	85,9	90,5	12,1	17,0	19,4	28,2	22,0	23,9
Просроченные платежи	96,9	213,2	447,5	1020,4	1315,7	1856,8	18,2	33,5	84,2	156,7	198,5	277,3
Показатели задолженности (в процентах)												
Процентная доля расходов на обслуживание долга по отношению к объему экспорта	15,5	12,7	11,2	5,9	5,0	4,3	25,1	21,7	15,2	11,9	7,5	6,9
Процентная доля от общего объема задолженности по отношению к объему экспорта	123,9	106,1	74,4	43,8	38,2	34,2	288,3	193,4	138,7	80,7	77,6	69,8
Процентная доля расходов на обслуживание долга по отношению к валовому национальному продукту	4,6	4,2	4,2	2,7	2,4	2,1	3,2	3,3	2,8	2,8	1,9	1,7
Процентная доля от общего объема задолженности по отношению к валовому национальному продукту	37,0	35,4	27,7	20,2	18,4	16,3	36,5	29,5	25,3	18,8	19,8	17,1
Процентная доля резервов по отношению к объему краткосрочной задолженности	167,6	195,5	395,7	466,7	534,1	667,6	229,6	397,2	1133,3	1325,7	1286,2	1520,6
Процентная доля резервов по отношению к объему денежного агрегата М2	14,0	15,0	16,7	26,3	28,3	32,7	10,1	13,3	19,6	23,0	24,8	26,8

	<i>Европа и Центральная Азия</i>					
	<i>1990– 1994 годы</i>	<i>1995– 1998 годы</i>	<i>1999– 2004 годы</i>	<i>2005 год</i>	<i>2006 год</i>	<i>2007 год^a</i>
Суммарный объем задолженности	257,3	376,4	564,8	822,7	1 047,0	1 268,5
Долгосрочная задолженность	215,7	304,6	439,8	636,4	811,3	977,0
Частные заемщики (в процентах)	56,0	54,6	68,9	84,1	90,1	91,6
Негарантированная задолженность частных заемщиков (в процентах)	4,3	14,0	36,3	58,1	67,7	70,9
Краткосрочная задолженность	35,7	50,4	96,1	167,5	222,4	282,0
Обслуживание долга	22,8	28,4	17,8	8,4	5,3	4,8
Золотовалютные резервы	25,5	41,7	95,9	192,4	219,3	225,8
Просроченные платежи	25,9	84,9	171,8	399,6	582,8	786,1
Показатели задолженности (в процентах)						
Процентная доля расходов на обслуживание долга по отношению к объему экспорта	21,7	13,1	20,7	21,7	20,0	16,7
Процентная доля от общего объема задолженности по отношению к объему экспорта	191,6	118,1	125,5	92,6	95,6	94,1
Процентная доля расходов на обслуживание долга по отношению к валовому национальному продукту	2,6	4,2	8,7	9,5	9,0	7,3
Процентная доля от общего объема задолженности по отношению к валовому национальному продукту	26,5	38,3	52,3	40,7	43,2	40,9
Процентная доля резервов по отношению к объему краткосрочной задолженности	74,1	172,4	173,2	238,6	262,0	278,8
Процентная доля резервов по отношению к объему денежного агрегата M2	11,8	28,3	37,4	45,2	51,3	49,8

Источник: расчетные показатели ЮНКТАД на основе издания World Bank, *Global Development Finance* 2008 (online database and “developing countries”), приведенные в этом издании.

^a Оценочные данные.