

ОБЗОР МИРОВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ПОЛОЖЕНИЯ

# В поисках новых источников финансирования развития 2012 год



ОБЩИЙ ОБЗОР



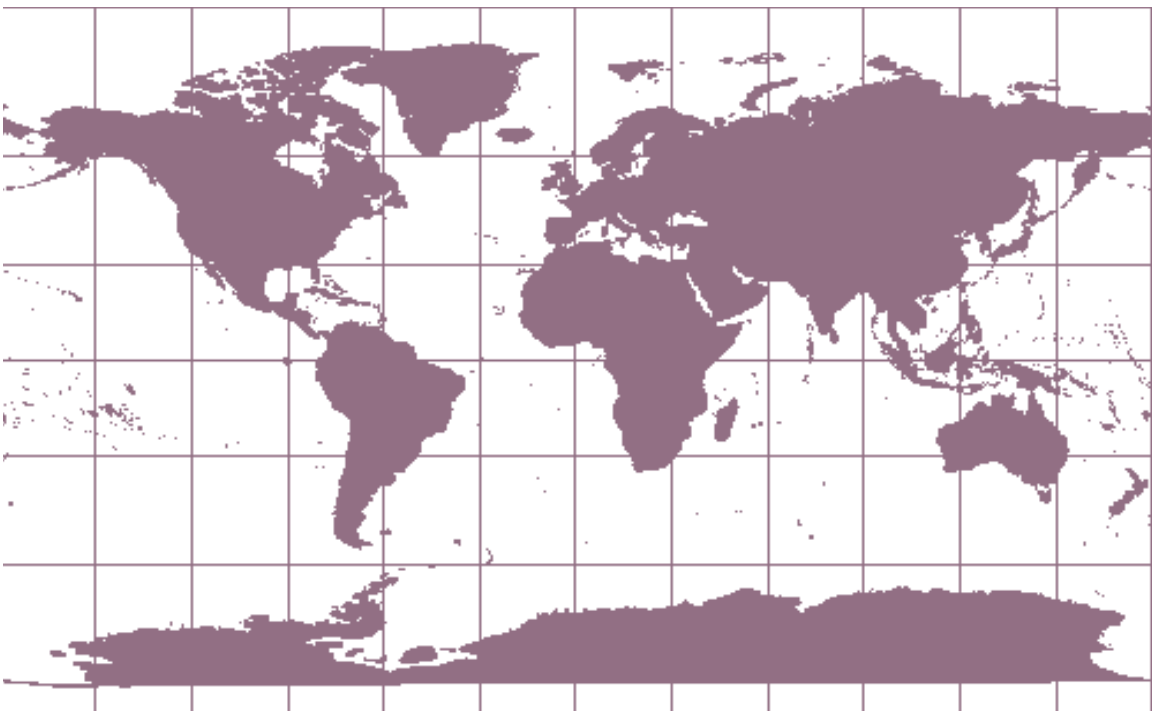
Организация  
Объединенных Наций

Департамент по экономическим и социальным вопросам

Обзор мирового экономического  
и социального положения, 2012 год

# В поисках новых источников финансирования развития

Общий обзор



Организация Объединенных Наций  
Нью-Йорк, 2012 год

# Общий обзор

## Резюме

Следствием осознания необходимости обеспечения дополнительного финансирования на более гарантированной основе деятельности по достижению глобальных целей в области развития стали поиски инновационных источников финансирования в дополнение к традиционной официальной помощи в целях развития. Недавно было начато осуществление ряда инновационных инициатив, в частности в области здравоохранения, но эти инициативы не позволяют мобилизовывать значительные по объему средства. В этой связи были предложены другие перспективные с точки зрения мобилизации средств варианты, включая введение налогов на финансовые операции и эмиссию парниковых газов, а также выпуск специальных прав заимствования Международного валютного фонда для использования в качестве инструмента финансирования развития.

Осуществимость этих предложений зависит главным образом от достижения политической договоренности, необходимой для их реализации. Одновременно с этим необходимо решить вопросы, связанные с оптимальными путями распределения средств. Существующие инновационные механизмы финансирования развития предусматривают резервирование ресурсов для конкретных целей, например для осуществления программ вакцинации, призванных предотвращать распространение инфекционных заболеваний. Хотя с точки зрения общемировых общественных благ целевое выделение средств имеет свои преимущества, международные программы не всегда в достаточной мере согласуются с национальными приоритетами и позволяют обеспечить отлаженное функционирование национальных учреждений в развивающихся странах.

В «Обзоре мирового экономического и социального положения за 2012 год» анализируются как вышеуказанные, так и другие проблемы. В нем подтверждается, что инновационные механизмы финансирования развития обладают потенциалом, но в то же время делается вывод о том, что для реализации этого потенциала потребуются международные соглашения новых типов и изменения в системе глобального регулирования.

## В поисках новых источников финансирования развития

### Инновационные источники финансирования для решения глобальных проблем

В 2001 году созданная в рамках Организации Объединенных Наций Группа высокого уровня по финансированию развития под председательством бывшего президента Мексики Эрнесто Седильо рекомендовала ряд стратегий мобилизации ресурсов для выполнения закрепленных в Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций<sup>1</sup> обязательств в отношении обеспечения поступательного развития и ликвидации нищеты<sup>2</sup>. Группа пришла к заключению о том, что для достижения согласованных на международном уровне целей в области развития потребуются существенные по объему финансовые ресурсы. Кроме того, она привела веские доводы в пользу задействования международных источников финансирования для обеспечения общемировых общественных благ, в том числе для профилактики инфекционных заболеваний, проведения научных исследований в целях создания вакцин и выведения улучшенных сортов сельскохозяйственных культур, противодействия изменению климата и сохранения биоразнообразия. Хотя общепризнанных оценок объема потребностей в финансовых средствах для достижения согласованных на международном уровне целей в области развития и обеспечения общемировых общественных благ не имеется и хотя все оценки таких потребностей субъективны, потребности, как бы они ни оценивались, в большинстве случаев значительно превышают объем имеющихся для достижения этих целей средств.

Для многих стран с низким уровнем дохода официальная помощь в целях развития (ОПР) остается одним из важных источников финансирования развития вследствие низкого объема их внутренних накоплений и ограниченности их доступа к частному капиталу. Со времени принятия Декларации тысячелетия объем ОПР увеличился, достигнув в 2011 году 133 млрд. долл. США. Несмотря на это, для достижения давно установленного Организацией Объединенных Наций

1 См. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи.

2 См. A/55/1000.

целевого показателя объема ОПР в размере 0,7 процента валового национального дохода (ВНД) стран-доноров необходимо, чтобы приток такой помощи более чем удвоился. В настоящее время перспективы достижения этого целевого показателя в ближайшее время не дают никаких оснований для оптимизма, поскольку страны-доноры сталкиваются с бюджетными проблемами. Помимо этого существует обеспокоенность по поводу того, что ОПР не является особо стабильным и надежным источником финансирования. Следствием осознания необходимости обеспечения дополнительного финансирования на более гарантированной основе стали поиски инновационных источников финансирования развития для дополнения традиционной ОПР.

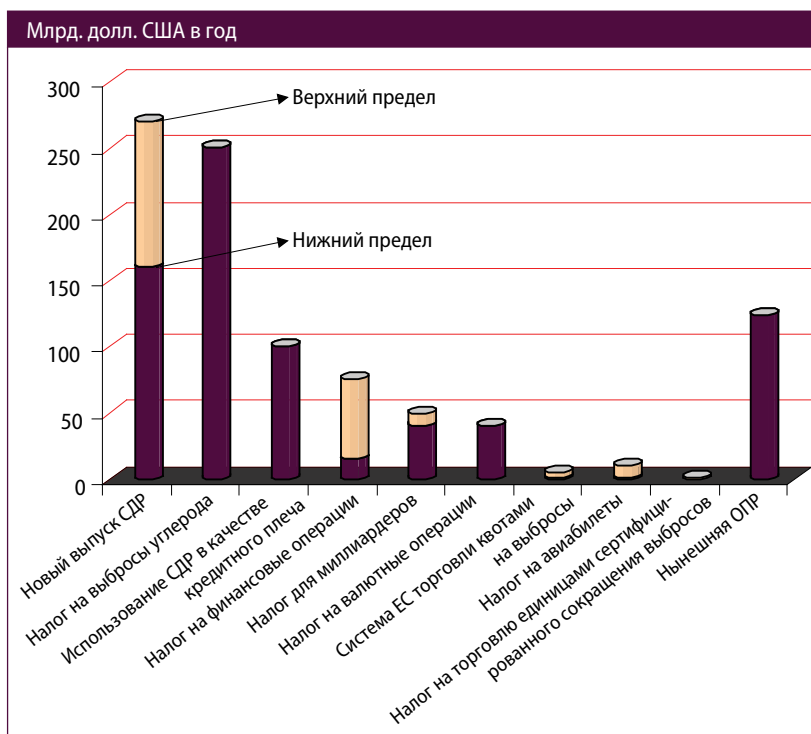
Недавно было начато осуществление ряда связанных с финансированием инновационных инициатив. Многие из этих инициатив используются для оказания помощи в финансировании новых глобальных программ в области здравоохранения, а некоторые из них — для финансирования программ смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним. По линии глобальных фондов для деятельности в области здравоохранения обеспечивается финансирование иммунизации миллионов детей и снабжение препаратами для лечения СПИДа и туберкулеза миллионов людей в развивающихся странах. Хотя международные налоги (включая налог на авиабилеты) увеличивают объем государственных средств для целей осуществления международного сотрудничества, эти инновационные механизмы пока не играют существенной роли в мобилизации финансовых ресурсов. Согласно оценкам, с 2002 года по линии таких механизмов было обеспечено финансирование программ в области здравоохранения в общем объеме 5,8 млрд. долл. США и программ деятельности, связанной с изменением климата, и различных природоохранных программ в общем объеме 2,6 млрд. долл. США. Эти средства частично мобилизуются посредством «секьюритизации» принятых обязательств по оказанию ОПР и не являются дополнительными по отношению к традиционной ОПР. Хотя точная оценка затруднительна, объем средств, которые можно рассматривать как дополнительные, составлял, скорее всего, порядка нескольких сотен миллионов долларов в год.

Был предложен и целый ряд других перспективных с точки зрения мобилизации средств вариантов (см. диаграмму О.1 и таблицу О.1), которые пока еще не согласованы на международном уровне. В их число входят введение налогов на финансовые и валютные опера-

ции и на выброс парниковых газов, а также создание новых международных ликвидных средств посредством выпуска специальных прав заимствования (СДР) Международным валютным фондом (МВФ) для распределения в основном среди развивающихся стран или использования в качестве инструмента финансирования развития. Хотя эти предложения могут быть довольно перспективными, они вызывают политические разногласия. Например, многие страны не хотят поддерживать международное налогообложение, поскольку, по их мнению, оно подрывает национальный суверенитет.

Диаграмма О.1

**Широкий потенциал (предлагаемых и отдельных существующих) инновационных источников финансирования развития**



**Источник:** Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций.

Таблица О.1  
**Инновационные источники прямого и опосредованного финансирования развития**

	Описание	Нынешний объем ресурсов (в млрд. долл. США в год)	Приблизительный объем потенциальных поступлений (в млрд. долл. США в год)	Примечания
<b>Новые источники финансирования</b>				
<b>Поступления государственного сектора</b>				
Система торговли квотами на выбросы Европейского союза (поступления от первоначального распределения квот)	Проводимые правительствами стран ЕС аукционы для продажи или распределения квот на выбросы	0,2	1–5	Германия согласилась выделять 15 процентов поступлений для финансирования осуществляемой на международном уровне деятельности, связанной с изменением климата. Показатели по другим странам не определены. Финансирование из этого источника дополняет ОПР.
Поступления от торговли единицами сертифицированного сокращения выбросов (СФВ) (налог в размере 2 процентов на новый выпуск)	Налог в размере 2 процентов на единицы СФВ в рамках механизма чистого развития	0,06	0,06–0,75	Дополнительное финансирование деятельности по адаптации к изменению климата в развивающихся странах.
Налог солидарности на авиалинии	Небольшой налог на авиалинии, поступления по линии которого предназначены для ЮНИТЭЙД	0,2	1–10	В период с 2006 по 2010 год были мобилизованы средства в объеме 1 млрд. долл. США. Хотя финансирование из этого источника дополняет ОПР, члены Комитета содействия развитию (КСР) по-прежнему учитывают его в качестве ОПР.
Введенный Норвегией налог на выбросы CO <sub>2</sub> в результате сгорания авиационного топлива	Налог на выбросы CO <sub>2</sub> двигателями воздушных судов, установленный в Норвегии	0,02	0,02	Норвегия предоставляет часть поступлений по линии налога на выбросы CO <sub>2</sub> в результате сгорания авиационного топлива ЮНИТЭЙД.
Налог на углерод (предложение)	Налог на использование ископаемых видов топлива и других продуктов, использование которых приводит к выбросам CO <sub>2</sub>	–	250	Предполагается установить налог в размере 25 долл. США на тонну выбросов CO <sub>2</sub> в развитых странах. Для использования поступлений на цели финансирования осуществляемой на международном уровне деятельности, связанной с изменением климата, скорее всего, потребуется заключить то или иное международное соглашение. Финансирование из этого источника дополняет ОПР.

	<i>Описание</i>	<i>Нынешний объем ресурсов (в млрд. долл. США в год)</i>	<i>Приблизительный объем потенциальных поступлений (в млрд. долл. США в год)</i>	<i>Примечания</i>
Налог на валютные операции (НВО) (предложение)	Мини-налог на конверсионные операции с основными валютами	–	40	Предполагается установить налог в размере 0,005 процента. Финансирование из этого источника дополняет ОПР.
Налог на финансовые операции (НФО) (предложение)	Налог на такие финансовые операции, как купля–продажа акций, облигаций и производных инструментов, включает налоги на валютные операции	–	15–75 (без учета налогов на валютные операции)	Хотя установление того или иного НФО в Европейском союзе могло бы принести 55 млрд. евро в год (без учета налогов на валютные операции), в вопросе о том, какая часть этой суммы будет использоваться для целей развития, отсутствует ясность. Финансирование из этого источника дополняет ОПР.
Международный налог для миллиардеров (предложение)	Налог в размере 1 процента на личное состояние, оцениваемое не менее чем в 1 млрд. долл. США	–	40–50	Это предложение еще не включено в повестку дня каких-либо международных обсуждений. Финансирование из этого источника дополняет ОПР.
<i>Задействование глобальных ресурсов</i>				
Новый выпуск СДР (предложение)	Регулярное ежегодное распределение в основном среди развивающихся стран	–	160–270	Эмиссия дополнительных международных ликвидных средств привела бы к увеличению объема имеющихся резервов и поэтому не является формой финансирования развития.
Использование СДР в качестве кредитного плеча (предложение)	Использование незадействованных СДР стран с крупными резервами в качестве кредитного плеча для увеличения инвестиций в развитие	–	100	Предполагается ежегодно выделять СДР на сумму 100 млрд. долл. США для использования в качестве кредитного плеча в размере 1 к 10. Это зависит от наличия политической воли использовать СДР в качестве кредитного плеча и технического оформления в целях сохранения статуса СДР как резервного актива.
<i>Механизмы опосредованного финансирования</i>				
<i>Задействование глобальных ресурсов</i>				
Право на глобальные ресурсы (предложение)	Взимание платы за добычу природных ресурсов за пределами 100-мильных исключительных экономических зон	–	Не определен	Требует согласования режимов пользования всеобщим достоянием, подобных международному режиму, в отношении районов морского дна. Финансирование из этого источника дополняет ОПР.



	Описание	Нынешний объем ресурсов (в млрд. долл. США в год)	Приблизительный объем потенциальных поступлений (в млрд. долл. США в год)	Примечания
<b>Механизмы, реструктурирующие денежные потоки</b>				
Международный механизм финансирования программ иммунизации (ММОПИ)	Секьюритизация будущей помощи в целях скорейшего предоставления ресурсов в как можно большем объеме для финансирования ГАВИ	0,6	0,6	В период с 2006 по 2011 год по линии ММОПИ были мобилизованы средства на сумму 3,6 млрд. долл. США из суммы в объеме 6,3 млрд. долл. США, которую обязались предоставить доноры. ММОПИ реструктурирует предоставляемую ОПР и вследствие этого не является дополнительным механизмом финансирования.
Механизм Debt2Health («Долг на здоровье» — списание задолженности на цели здравоохранения)	Доноры принимают меры по облегчению долгового бремени в обмен на обязательство должника перечислить половину долговое бремя, в Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией	0,02	Ограниченные возможности увеличения объема	В период с 2007 по 2011 год по линии этого механизма были заключены соглашения об облегчении бремени задолженности на сумму 170,2 млн. евро, половину которой страны-должники перечислили в Глобальный фонд. Эти средства являются дополнительными по отношению к оказываемой ОПР для стран, производящих выплаты по своей задолженности в установленные сроки.
Зачет расходов на природоохранную деятельность в счет погашения долга	Облегчение долгового бремени в обмен на обязательство инвестировать сумму, на которую уменьшилось долговое бремя, в природоохранную деятельность	0,05	Ограниченные возможности увеличения объема	Согласно оценкам, с конца 1980-х годов по линии этого механизма были мобилизованы средства на сумму в размере 1,1–1,5 млрд. долл. США. Эти средства являются дополнительными по отношению к оказываемой ОПР для стран, производящих выплаты по своей задолженности в установленные сроки.
<b>Механизмы управления рисками</b>				
Экспериментальный механизм авансовых рыночных обязательств для финансирования поставок вакцин	Гарантированное участие доноров в финансировании будущих поставок вакцин	0,5	1,5 (в рамках обязательств)	Средства для финансирования поступают по линии ассигнований на ОПР, а дополнительное финансирование в небольшом объеме обеспечивает Фонд Гейтса.

	Описание	Нынешний объем ресурсов (в млрд. долл. США в год)	Приблизительный объем потенциальных поступлений (в млрд. долл. США в год)	Примечания
Механизм закупки доступных лекарственных препаратов для лечения малярии (АМФм)	Субсидирование производителей лекарственных препаратов для лечения малярии (комбинированные препараты на основе артемизинина)	0,2	Ограниченные возможности увеличения объема	Примерно половина средств для финансирования поступает от ЮНИЦЕД. С учетом структуры финансирования ЮНИЦЕД финансируются АМФм в целом обеспечивается на 50 процентов по линии традиционной ОПР, на 40 процентов из инновационных источников и на 10 процентов за счет пожертвований.
Карибский механизм страхования от рисков катастроф (КМСРК)	Региональный фонд страхования на случай катастроф	0	0,068	Страны-доноры и Всемирный банк капитализировали этот страховой фонд. Первоначальные выплаты были произведены за счет ассигнований на оказание ОПР.
<i>Механизмы привлечения ресурсов населения или частного сектора</i>				
«Красная продукция»	Товарный знак, право на использование которого предоставляется частным фирмам по лицензии	0,04	Ограниченные возможности увеличения объема	Механизм сбора средств для Глобального фонда. Финансирование обеспечивается участвующими компаниями и является дополнительным по отношению к ОПР.

**Источник:** Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций.

Проблемы сопряжены также с использованием и распределением средств, мобилизуемых на международном уровне. В рамках большинства существующих инновационных механизмов финансирования, например глобальных фондов для деятельности в области здравоохранения, предусматривается предварительное резервирование ресурсов для конкретных целей. В этом усматриваются определенные преимущества. Сторонники такого подхода утверждают, что резервирование ресурсов помогает заручиться политической поддержкой и привлечь дополнительные средства ввиду наличия четкой связи между мобилизацией средств и пользующимися широкой поддержкой целями. Вместе с тем этот подход, вероятно, сопряжен и с определенными издержками, поскольку резервирование средств может ограничивать возможности стран в плане осуществления стратегического маневра для направления ресурсов на достижение приоритетных целей, определенных на национальном уровне.

Если международное сообщество желает не ограничиваться традиционными моделями оказания помощи в целях развития и обеспечить удовлетворение потребностей в финансовых средствах для противодействия глобальным вызовам, ему будет необходимо решительно взяться за решение таких проблемных вопросов. В «Обзоре мирового экономического и социального положения за 2012 год» анализируется характер проблем, связанных с созданием новых источников финансирования развития. В нем подтверждается перспективность ряда механизмов, но в то же время делается вывод о том, что для реализации их потенциала будет необходимо обеспечить согласованность действий международного сообщества и наличие соответствующей политической воли для задействования международных источников финансирования, а также разработать надлежащие механизмы регулирования использования и распределения ресурсов.

## Что представляют собой инновационные источники финансирования развития?

К категории инновационных источников финансирования развития можно отнести широкий круг механизмов

Какого-либо единого устоявшегося определения инновационных источников финансирования развития не существует. Инициативная группа по инновационному финансированию развития определяет их как включающие все механизмы мобилизации средств для целей развития, дополняющие официальную помощь в целях развития, обеспечивающие поступление ресурсов на предсказуемой и стабильной основе и тесно связанные с концепцией общемировых общественных благ. По мнению Инициативной группы, в контексте инновационного финансирования развития следует учитывать процесс глобализации, что должно обеспечиваться либо посредством налогообложения таких считающихся получившими наибольшие выгоды от глобализации секторов, как финансовый сектор, либо посредством введения налогов на такое общемировое общественное «зло», как выбросы углерода.

Отсутствие точного определения приводит к тому, что во многих исследованиях понятие «инновационные источники финансирования развития» толкуется более или менее широко, и в него включаются все типы нетрадиционных источников финансирования, начиная с таких упомянутых выше механизмов, как секьюритизация обязательств по предоставлению ОПР, международные налоги и новое распределение СДР, и заканчивая такими всевозможными «прочими инновациями», как выпуск облигаций в местной валюте и валютное хеджирование, выпуск облигаций, индексированных по валовому внутреннему продукту (ВВП), создание стимулов для инвестирования средств по линии денежных переводов трудящихся в деятельность в области развития и гарантируемые государством механизмы страхования от погодных рисков.

## В настоящем «Обзоре мирового экономического и социального положения» основное внимание сосредоточено на механизмах, которые значимы как часть международных публичных финансов

В настоящем «Обзоре» обсуждается более ограниченный набор механизмов, относящихся к сфере международных публичных финансов, т. е. механизмы финансирования, призванные непосредственно способствовать достижению согласованных на международном уровне целей в области развития и обеспечению общемировых общественных благ. Точнее говоря, в «Обзоре» охвачены те механизмы, которые соответствуют всем следующим характеристикам: *a)* связь с официальным сектором, включая использование ресурсов государственного сектора, а также каталитическая роль официального финансирования в привлечении ресурсов частного сектора и/или благотворительных организаций; *b)* международное сотрудничество и трансграничная передача ресурсов развивающимся странам; а также *c)* инновационный характер в том смысле, что эти механизмы используются в новом контексте или включают инновационные элементы, связанные либо с видами ресурсов или порядком их мобилизации, либо со структурами, управляющими функционированием таких механизмов. Еще одной привлекательной характеристикой рассматриваемых механизмов является способность генерировать средства для финансирования развития, являющиеся дополнительными по отношению к оказываемой ОПР.

В силу такого подхода большинство «прочих инноваций» не является объектом анализа. Вместе с тем этот подход подразумевает, что анализ не может быть ограничен исключительно аспектами финансирования. Аспекты финансирования, распределения и расходования средств не поддаются полному разграничению. Опыт использования некоторых существующих механизмов показывает, что наличие средств может зависеть от эффективности их использования. Например, несколько инновационных механизмов финансирования, по линии которых поступают ресурсы для глобальных программ в области здравоохранения, обеспечивают мобилизацию средств в счет будущих обязательств по оказанию ОПР для их более оперативного выделения на цели профилактики конкретных инфекционных заболеваний.

## Пригодность новых механизмов финансирования зависит не только от источников средств, но и от того, каким образом средства направляются на конечные цели

В «Обзоре» рассматриваются два главных источника средств: поступления по линии налогов на международные операции и/или таких согласованных на международном уровне налогов, как налог солидарности на авиабилеты, налоги на финансовые и валютные операции и налоги на выбросы углерода; и поступления по линии глобальных ресурсов, включая распределение СДР и поступления, связанные с использованием части являющихся всеобщим достоянием ресурсов, например с разработкой полезных ископаемых морского дна в международных водах. Хотя предложения относительно входящих в обе эти категории потенциальных источников финансирования международного сотрудничества в целях развития обсуждаются на протяжении не одного десятилетия, практически ни одно из них, за исключением предложения о введении налога на авиабилеты, пока не принято.

Некоторые инновационные изыскания ориентированы на механизмы опосредованного финансирования, призванные более эффективно удовлетворять финансовые потребности за счет облегчения оперативного выделения основной части ресурсов (в их число входят несколько механизмов, по линии которых поступают ресурсы в глобальные фонды для деятельности в области здравоохранения, и отдельные механизмы, предусматривающие зачет расходов на цели развития в счет погашения долга), за счет мобилизации государственных средств для целей либо гарантирования рисков стихийных бедствий или страхования от них, либо разработки технологий для решения государственных задач или же за счет мобилизации целевых добровольных взносов частного сектора на деятельность, связанную с официальным сотрудничеством в целях развития. Различные механизмы этих типов реально существуют, но они невелики по размерам.

К категории инновационных механизмов финансирования развития также относят, как правило, несколько глобальных фондов, выступающих в качестве механизмов распределения ресурсов. В число механизмов выделения средств в секторе здравоохранения входят Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, ЮНИТЭЙД и ГАВИ. Средства для этих механизмов поступают непо-

средственно из источников или через механизмы опосредованного финансирования. ЮНИТЭЙД является единственным механизмом выделения средств, который финансируется в основном из инновационного источника, каковым является налог солидарности на авиабилеты. Средства в другие фонды поступают главным образом из традиционных источников финансирования.

Важное значение для получения полного представления о потенциале инновационных механизмов финансирования развития имеет анализ их эффективности применительно ко всему пути прохождения средств от момента их поступления из соответствующих источников до момента их фактического выделения на цели развития.

## **Предлагаемые источники инновационного финансирования развития**

В связи с привлекательностью потенциальных механизмов обеспечения притока средств на деятельность в области международного сотрудничества в целях развития на более стабильной и гарантированной основе, особенно если такие механизмы способны мобилизовать ресурсы в существенном объеме, было разработано множество предложений относительно способов их создания. В настоящем «Обзоре» отмечается, что эти предложения разработаны уже давно, и указывается, что отдельные формы международного налогообложения и использование международных резервных активов в качестве кредитного плеча обладают огромным потенциалом в плане значительного увеличения объема ресурсов для осуществления международного сотрудничества в целях развития, что делает необходимой активизацию усилий по преодолению препятствий, которые не позволяли использовать их потенциал в прошлом.

### **Создание международных резервных активов могло бы стимулировать приток средств для финансирования развития и общемировых общественных благ ...**

Одно из таких предложений предусматривают эмиссию МВФ дополнительных международных ликвидных средств в форме специальных прав заимствования. Поскольку СДР распределяются с учетом квот

стран в МВФ, от предлагаемого ежегодного распределения от 150 до 250 млрд. СДР выигрывали бы в основном развитые страны. Однако если бы вместо этого две трети СДР распределялись между развивающимися странами, то они ежегодно получали бы средства в объеме от 160 до 270 млрд. долл. США. Эмиссионный доход от такой эмиссии, который в настоящее время достается странам резервных валют, можно было бы распределять для частичного использования международным сообществом в интересах развивающихся стран. Впрочем, по общему признанию, изменение формулы распределения СДР стало бы важным политическим шагом, поскольку для этого потребовалось бы внести изменения в Статьи соглашения МВФ. Для внесения изменений в Статьи, так же как и для принятия решений об общем распределении СДР, в соответствии с действующими правилами требуется 85-процентное большинство голосов членов, что по существу предоставляет Соединенным Штатам Америки право вето. Поддержка Соединенными Штатами регулярного распределения СДР действительно стала бы проявлением глобальной солидарности, так как именно Соединенные Штаты не получили бы значительную часть связанного с выпуском новых СДР эмиссионного дохода. Как бы то ни было, такое изменение могло бы привести к значительному укреплению международной валютной системы, что не могут не поддерживать все страны — члены МВФ.

Вместе с тем предлагаемая регулярная эмиссия СДР не имеет непосредственной связи с финансированием развития. Хотя СДР остаются одним из резервных активов, их дополнительный выпуск на скоординированной на международном уровне основе мог бы уменьшить для отдельных развивающихся стран необходимость использовать инвалютные поступления для создания собственных валютных резервов в качестве одной из форм самострахования от глобальных рыночных потрясений.

### **... и теоретически обеспечить поступление порядка 100 млрд. долл. США в год на цели осуществления международного сотрудничества**

Распределение СДР служит для обеспечения реальной покупательной способности получающих их стран. Поэтому вопрос заключается в том, каким образом задействовать эту покупательную способность для целей развития или создания глобальных общественных благ. По



оценкам, для обеспечения долгосрочного финансирования развития можно было бы ежегодно использовать имеющиеся у стран с крупными резервами «незадействованные» СДР на сумму более 100 млрд. долл. США. Вместо того, чтобы непосредственно расходовать СДР, предлагается выпускать облигации, обеспеченные СДР. Согласно одному из предложений, создаваемый «зеленый климатический фонд» выпустит облигации на сумму 1 трлн. долл. США, обеспеченные СДР на сумму 100 млрд. долл. США, т. е. с кредитным плечом в размере 1 к 10. Еще одно предложение предусматривает использование незадействованных СДР для покупки облигаций непосредственно у многосторонних банков развития. «Зеленый климатический фонд» (Глобальный фонд для противодействия изменению климата) мог бы взимать проценты по рыночным ставкам по крайней мере с некоторых заемщиков и затем использовать эти процентные поступления для выплат держателям его облигаций. Ввиду вероятности того, что страны с низким уровнем дохода не смогут позволить себе займы по таким ставкам, фонд ежегодно получал бы дополнительные взносы от доноров для того, чтобы иметь гарантированную возможность предоставлять кредиты на льготных условиях.

Основная концепция, лежащая в основе этого предложения, предусматривает использование СДР для покупки долгосрочных активов. Привлекательность такого варианта заключается в том, что он обеспечивает возможность использовать значительный объем «незадействованных» СДР либо для инвестиций в целях развития, либо, как это предусматривается в вышеописанном предложении, для инвестиций в ценные бумаги «зеленого климатического фонда». Благодаря регулярному распределению СДР в существенных объемах в год для финансирования развития можно было бы мобилизовать более 100 млрд. долл. США в год. Один из контраргументов заключается в том, что это абсолютно не соответствовало бы предназначению СДР, которые были созданы исключительно для чисто валютных операций. Использование их таким образом, который создает для их обладателей риск отсутствия ликвидности, противоречило бы целям их создания. С учетом этого можно сделать вывод о том, что реализуемость этого предложения зависит от того, какова будет степень сопутствующих рисков, а также от разработки финансовых инструментов для использования СДР с достаточной осмотрительностью в целях сохранения их функций как одного из резервных активов. Риски могут быть огра-

ниченными, поскольку предложение предусматривает использование только «незадействованных» СДР, что сходно с существующей практикой достаточно большого числа стран, которые формируют за счет избыточных инвалютных резервов фонды национального благосостояния, и сохранение или утрата входящими в эти фонды конкретными видами активов статуса резервных зависят от их характеристик в плане ликвидности и рисков.

### За счет введения согласованного на международном уровне налога на выбросы углерода можно было бы мобилизовать 250 млрд. долл. США в год ...

Продолжаются дискуссии по вопросу о надлежащих стратегиях сокращения выбросов парниковых газов и мобилизации для финансирования деятельности, связанной со смягчением последствий изменения климата и адаптацией к ним значительных по объему дополнительных ресурсов на более стабильной и гарантированной основе. Наиболее прямолинейным подходом к сокращению выбросов посредством мер финансового стимулирования стало бы введение налога на выбросы двуокиси углерода ( $\text{CO}_2$ ) в целях поощрения сокращения экономическими субъектами связанных с осуществляемой ими деятельностью выбросов, например путем перехода к видам деятельности и источникам энергии с более низким уровнем эмиссии углерода. Меры ценового стимулирования также должны способствовать увеличению объема продукции и услуг, производство и оказание которых сопряжены с меньшими выбросами углерода. Вместе с тем наблюдается значительное расхождение мнений о том, какой должна быть величина этого налога, что именно должно им облагаться (различные виды топлива, например, не являются единственными источниками парниковых газов), кто должен его платить (окончательный потребитель или же «производитель» парниковых газов) и каким образом использовать поступающие по линии этого налога средства.

Если бы глобальная политика могла разрабатываться так же, как применительно к одной стране, то можно было бы установить (и корректировать с течением времени) единый общемировой налог для достижения того или иного конкретного целевого показателя общего объема выбросов к какому-либо конкретному сроку. Однако мир состоит из многих стран, для которых введение единого налога будет

иметь неодинаковые последствия с точки зрения общего объема потребления и производства. Неодинаковость последствий единообразного налога на выбросы углерода вызовет возражения со стороны правительств и может не позволит достичь соглашения по этому налогу, особенно ввиду малой вероятности того, что те страны, для которых единый налог будет наименее обременительным, полностью компенсируют издержки тем странам, на которые ляжет наиболее тяжелое бремя. Действительно, в Киотском протоколе 1997 года<sup>3</sup> к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата 1992 года<sup>4</sup> предусматривается, что только страны с более высоким уровнем дохода снижают выбросы до уровня конкретных целевых показателей, поскольку на долю этих стран приходится основной объем антропогенных выбросов CO<sub>2</sub> в атмосферу и они в наибольшей степени способны справляться с бременем экономических издержек. С учетом этого ожидается, что за счет введения налога в размере 25 долл. США на тонну выбросов CO<sub>2</sub> в развитых странах будут обеспечены совокупные поступления в объеме 250 млн. долл. США в год. Такой налог был бы дополнительным по отношению к налогам, уже введенным на национальном уровне, ввиду того, что правительства многих стран (как развивающихся, так и развитых) уже облагают налогом выбросы углерода, в одних случаях непосредственно, а в других случаях косвенно — через налоги на конкретные виды топлива.

Для направления поступлений от такого налога на цели осуществления международного сотрудничества в области развития потребовалось бы отдельное политическое соглашение, подобное Копенгагенской договоренности 2009 года<sup>5</sup>, в которой развитые страны обязались предоставить новые и дополнительные ресурсы на сумму 30 млрд. долл. США в течение 2010–2012 годов (и объем объявленных к настоящему времени взносов приближается к этой сумме) и обеспечить выделение к 2020 году новых и дополнительных ресурсов на сумму в размере 100 млрд. долл. США в год для целей поддержки осуществления в развивающихся странах программ по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним<sup>6</sup>.

3 United Nations, *Treaty Series*, vol. 2303, No. 30822.

4 Ibid., vol. 1771, No. 30822.

5 См. FCCC/CP/2009/11/Add.1, решение 2/CP.15.

6 Там же, решение 2/CP.15, пункт 8.

## ... а благодаря введению небольшого налога на валютные операции — еще порядка 40 млрд. долл. США ...

Введение налога на международные валютные операции считается привлекательным вариантом, главным образом вследствие колоссального объема таких операций, осуществляемых ежедневно. В то время как сторонники этого предложения утверждают, что такой налог с крайне незначительной ставкой обеспечил бы мобилизацию средств в очень крупном объеме без существенных последствий для рынка, его противники заявляют, что участники операций по купле-продаже валют работают с совсем небольшой маржой и что даже при крайне низкой ставке такой налог будет иметь серьезные последствия, поскольку банки непрерывно корректируют свои валютные позиции. Сторонники предложения парируют этот аргумент тем, что технический прогресс и инвестиции в инфраструктуру системы международных расчетов в последние годы в значительной мере снизили транзакционные издержки по финансовым операциям и что предлагаемый налог лишь минимально негативно скажется на таком снижении. Таким образом, хотя введение налога на валютные операции считается многими целесообразным, снижение в результате этого доходности таких операций все же вероятно.

Согласно оценкам, введение небольшого налога со ставкой в размере половины «базисного пункта» (0,005 процента) на все операции купли-продажи четырех ведущих валют (доллар, евро, йена и фунт стерлингов) может обеспечить поступления в объеме 40 млрд. долл. США в год. Хотя вряд ли можно ожидать увеличения объема этих поступлений за счет повышения ставки налога, поскольку более высокие ставки негативно повлияют на объем операций, но даже при низкой ставке предлагаемый налог отчасти ограничит высокочастотный трейдинг и за счет этого будет приносить «двойной дивиденд», способствуя снижению волатильности валютных курсов и обеспечивая мобилизацию средств для целей развития. Поскольку более высокие ставки привели бы к более значительному снижению объема валютных операций, их установление могло бы сказаться на величине поступлений.

### **... но во всех случаях потребовались бы отдельные соглашения, регулирующие использование поступлений по линии этих налогов для осуществления международного сотрудничества в целях развития**

Во всех случаях для распределения поступлений, с тем чтобы использовать их в целях развития, потребовалось бы отдельное политическое соглашение. В числе аргументов против введения налога на валютные операции приводятся опасения относительно того, что финансовые учреждения отдельных участвующих стран могут оказаться в невыгодном положении по сравнению с другими участниками глобальной конкурентной борьбы за финансовый бизнес. Хотя имеющийся опыт внедрения подобных форм налогообложения свидетельствует о том, что эти опасения могут быть неоправданными, снять озабоченность позволило бы прежде всего заключение международного соглашения о введении такого налога. Уменьшению озабоченности способствовало бы также установление ставки предлагаемого налога на очень низком уровне. Вместе с тем представляется, что более серьезная проблема связана с обеспечением достаточной политической поддержки идеи о том, что хотя бы согласованная часть поступлений должна резервироваться для целей международного сотрудничества в области развития. Группа двадцати включила вопрос о введении согласованного на международном уровне налога на финансовые операции в свою повестку дня и в ходе состоявшегося в ноябре 2011 года Каннского саммита отметила, что для удовлетворения потребностей в области развития необходимо постепенно изыскивать новые источники финансирования, включая возможное налогообложение финансового сектора.

### **Существующие источники инновационного финансирования развития**

Механизмы «инновационного финансирования развития», которые были разработаны в последнее время, весьма различны по своему характеру. Будучи ограниченными по размерам и привязанными к конкретным целям, они служат источником лишь незначительного количества ресурсов в дополнение к традиционным ресурсам, поступающим по линии ОПР.

За исключением двух видов международного налогообложения (пошлины на авиаперевозки и 2-процентный налог на транзакции, взимаемый по линии механизма чистого развития), существующие механизмы, рассматриваемые в настоящем аналитическом докладе, можно подразделить на три типа: *a)* механизмы, нацеленные на смещение временного графика финансирования развития; *b)* механизмы снижения рисков; и *c)* механизмы привлечения добровольных частных взносов.

### Возможность эффективного предоставления большого объема официальной помощи в целях развития на начальном этапе

Главная задача механизмов первого типа — мобилизация финансовых ресурсов для немедленного использования на цели развития. Одним из таких механизмов является Международный механизм финансирования иммунизации (ММФИ). Обязательства по линии ОПР закрепляются за этим Механизмом на длительный срок (на практике — на срок от 6 до 23 лет) и конвертируются в ценные бумаги для получения финансовых средств для немедленного использования Альянсом ГАВИ. К этой же категории относятся и механизмы преобразования долговых обязательств, например схема списания задолженности на цели здравоохранения «Debt2Health» («Долг на здоровье») и механизм замены долговых обязательств расходами на природоохранную деятельность. Ресурсы высвобождаются благодаря аннулированию задолженности, причитающейся двусторонним кредиторам, или благодаря покупке долговых обязательств у коммерческих банков со скидкой на рынке вторичных долговых обязательств. Платежи, связанные с обслуживанием этих долговых обязательств, перенаправляются полностью или частично на конкретные государственные цели или на цели реализации негосударственных проектов, чаще всего в области здравоохранения или охраны окружающей среды.

По линии этих механизмов не происходит мобилизации дополнительных финансовых ресурсов; кроме того, величина перенаправляемых ресурсов является по любым меркам достаточно скромной. За пятилетний период по линии ММФИ донорами были приняты обязательства на общую сумму 6,3 млрд. долл. США, из которых был сформирован фонд «преимущественного финансирования на начальном этапе» в размере 3,6 млрд. долл. США. За период с момента создания фонда

в 2006 году из него были выплачены средства на сумму 1,9 млрд. долл. США. Выплата средств из фонда отчасти ограничивалась необходимостью поддержания крайне высокого уровня ликвидности в целях сохранения кредитоспособности. Выплаты по линии ММФИ в долгосрочном плане будут компенсированы путем перенаправления средств ОПР на цели обслуживания облигаций ММФИ. Основная польза от этих механизмов, несомненно, заключается не в мобилизации новых, а скорее в более эффективном использовании имеющихся ресурсов (см. ниже).

Прощение долга странам, находящимся в тяжелой долговой ситуации, не относится в настоящем докладе к категории инновационного финансирования развития, поскольку такое действие не мобилизует напрямую никакого нового потока финансовых ресурсов. Систематического сбора данных о механизмах замены долговых обязательств расходами на цели развития не ведется, и поэтому таких данных нет. Совокупная величина ресурсов, мобилизованных по линии таких механизмов, на сегодняшний день довольно скромна. Например, за период с 2007 по 2011 год путем преобразования долговых обязательств для использования Глобальным фондом в рамках схемы «Debt2Health» были высвобождены ресурсы на сумму 107 млн. долл. США.

## Эффективность внешней помощи может быть повышена и с помощью программ предоставления гарантий и страхования от рисков

Задача механизмов второго типа — попытаться мобилизовать средства для покрытия определенных рисков, связанных с общественным здравоохранением и стихийными бедствиями, с помощью созданных на международном уровне программ предоставления гарантий и страхования. По линии одной из таких программ, заблаговременно обеспечивающей гарантированные рынки сбыта, которые ориентированы преимущественно на цели профилактики заболеваний, средства ОПР или финансовые ресурсы, предоставляемые частными филантропическими кругами, или то и другое вместе, используются для гарантированного поддержания заранее установленного уровня спроса и цен на конкретный вид техноемкого товара (например, на вакцины против пневмококковой инфекции) с целью обеспечения производителям гарантированного рынка сбыта для стимулирования разработки новой продукции. По линии Механизма закупки доступных лекарственных

препаратов от малярии (МДЛМ) — экспериментальной программы, осуществляемой под управлением Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, с производителями комбинированных препаратов на основе артемизинина для лечения малярии достигается договоренность об установлении более низких цен в обмен на обеспечение гарантированного рынка сбыта и предоставление временной субсидии как средства вытеснения с рынка более старых и менее эффективных (но более дешевых) альтернативных препаратов.

К концу 2011 года в рамках экспериментальной программы заблаговременного обеспечения гарантированного рынка сбыта для противопневмококковых вакцин были мобилизованы финансовые средства из двусторонних и филантропических источников на сумму 1,5 млрд. долл. США, а по линии Механизма закупки доступных лекарственных препаратов от малярии были мобилизованы средства в чуть меньшем размере — 312 млн. долл. США (включая предоставленные для ЮНИТЭЙД финансовые средства на сумму 180 млн. долл. США, которые были мобилизованы за счет сбора инновационной пошлины с авиабилетов).

Из Фонда страхования рисков на случай катастроф в Карибском регионе покрываются риски для системы государственных финансов, связанные с такими стихийными бедствиями, как ураганы и землетрясения. Капитал Фонда формируется донорами и позволяет членам Карибского сообщества (КАРИКОМ) осуществлять коллективное страхование потенциального ущерба выше определенного порогового уровня.

## Инновационное финансирование может быть задействовано путем сбора добровольных частных взносов

Задача этих механизмов — изыскивать добровольные взносы среди частных агентов для определенных целей. В рамках одной широко известной программы «Product Red» («Продукт красный») компании получают лицензию на использование данной торговой марки для конкретных видов продукции в обмен на пожертвование части прибылей от реализации этих товаров и услуг в Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией. «MassiveGood» («Огромное Благо») (2010–2011 годы) была еще одной — пусть и недолго существовавшей — программой, направленной на мобилизацию средств для ЮНИТЭЙД путем сбора мелких взносов с пассажиров при продаже билетов на самолеты.



Хотя получить ресурсы в дополнение к традиционным (двусторонним и частным филантропическим) источникам финансирования развития можно только с помощью механизмов, относящихся к этой категории, размеры мобилизованных средств были весьма ограниченными. По линии программы «Product Red» в течение первых пяти лет ее существования было мобилизовано в общей сложности 190 млн. долл. США, а программа «MassiveGood» была отменена меньше чем через два года после ее введения из-за неутешительных результатов.

### Существующие механизмы позволяют мобилизовать лишь ограниченное количество дополнительных ресурсов, однако они повышают эффективность внешней помощи

Хотя возможность проведения оценки целесообразности ограничена ввиду недавнего создания этих механизмов, они в целом вполне отвечают своим соответствующим целям. Международный механизм финансирования иммунизации эффективным образом обеспечивает предоставление большего объема ресурсов ОПР на начальном этапе, сохраняя при этом низкий уровень расходов по займам и административных расходов. Благодаря экспериментальной программе заблаговременного обеспечения гарантированного рынка сбыта ускорено производство вакцин для борьбы с пневмококковой инфекцией (хотя все еще и в гораздо более ограниченных масштабах, чем первоначально предполагалось). Предварительные результаты функционирования Механизма закупки доступных лекарственных препаратов от малярии представляются в целом положительными; и Фонд страхования рисков на случай катастроф в Карибском регионе, по всей видимости, работает эффективно: из него было произведено несколько выплат, в том числе для Гаити после землетрясения 2010 года.

### Потенциальные возможности воспроизведения в более широких масштабах и копирования нуждаются в проверке

Эти механизмы обладают также определенным потенциалом в плане их воспроизведения в более широких масштабах и/или копирования

для иных целей. Расширение использования Международного механизма финансирования иммунизации не имеет существенных технических ограничений, хотя такое более широкое применение в настоящее время сдерживается конъюнктурой на финансовых рынках и бюджетно-финансовым давлением, с которым приходится считаться при выделении бюджетных средств на цели оказания внешней помощи. Применение механизма ограничивается также теми ситуациями, когда предоставление большего объема ресурсов на начальном этапе является уместным, как в случае осуществления программ вакцинации, требующих быстрого расширения охвата для эффективного сдерживания распространяющихся заболеваний, и в тех случаях, когда требуются крупные неделимые вложения на начальном этапе для содействия распространению новой технологии, например использования возобновляемого источника энергии. Подобным образом, программа заблаговременного обеспечения гарантированного рынка сбыта для противопневмококковых вакцин обладает определенным потенциалом для ее использования и в других, аналогичных ситуациях, хотя эти возможности не так ясны в иных случаях, помимо производства вакцин, например в случаях производства товаров с более сложными спецификациями или в случаях, связанных с разработкой новых технологий (в отличие от коммерциализации технологий, уже находящихся на продвинутом этапе разработки). Существуют, пожалуй, и потенциальные возможности для копирования Карибского фонда страхования рисков на случай катастроф в определенных географических контекстах, которые могут быть усилены путем объединения рисков в рамках региональных или межрегиональных механизмов в целях максимального увеличения зоны покрытия рисков.

В целом можно сказать, что эти механизмы способны удовлетворять конкретные нужды, что и является их главной задачей. Однако ввиду ограниченности их размеров и ограниченности потенциала для сбора новых средств они не играют практически никакой заметной роли в сокращении разрыва между нынешним и прогнозируемым уровнем ОПР, с одной стороны, и требуемым объемом финансовых средств на цели развития и на цели сохранения общемировых общественных благ — с другой.

## Виды использования механизмов инновационного финансирования развития и глобальное управление ими

Основная доля ресурсов, мобилизованных на сегодняшний день по линии механизмов инновационного финансирования развития, была направлена в сферу здравоохранения. Однако предполагается, что в ближайшем будущем появятся и значительные объемы дополнительного финансирования, которые будут направляться на цели смягчения климатических изменений и адаптации к ним через специализированные фонды, управляющие выделением ресурсов на конкретные конечные цели.

В области глобального общественного здравоохранения основная доля ресурсов, полученных по линии механизмов инновационного финансирования, была использована на цели борьбы с инфекционными заболеваниями, особенно заболеваниями, охватившими весь мир или широкие географические районы (ВИЧ/СПИД, туберкулез и малярия). В области финансирования деятельности, направленной на решение климатических проблем, большинство инициатив ориентировано на мобилизацию ресурсов для программ смягчения климатических изменений, делающих явный упор на общемировые общественные блага, и незначительное число инициатив ориентировано на удовлетворение потребностей развивающихся стран в области адаптации к климатическим изменениям. На долю программ смягчения климатических изменений приходится около двух третей ресурсов, направляемых по линии механизмов инновационного финансирования.

В целом, приоритет в рамках существующих механизмов отдается, как правило, финансированию общемировых общественных благ, а не поддержке более широких процессов развития на национальном уровне.

### Глобальные фонды в области здравоохранения эффективны с точки зрения достижения поставленных перед ними целей...

Для финансирования здравоохранения требуются значительные объемы средств, и, несмотря на то, что в последние годы доноры придают удовлетворению таких потребностей гораздо большее значение, со-

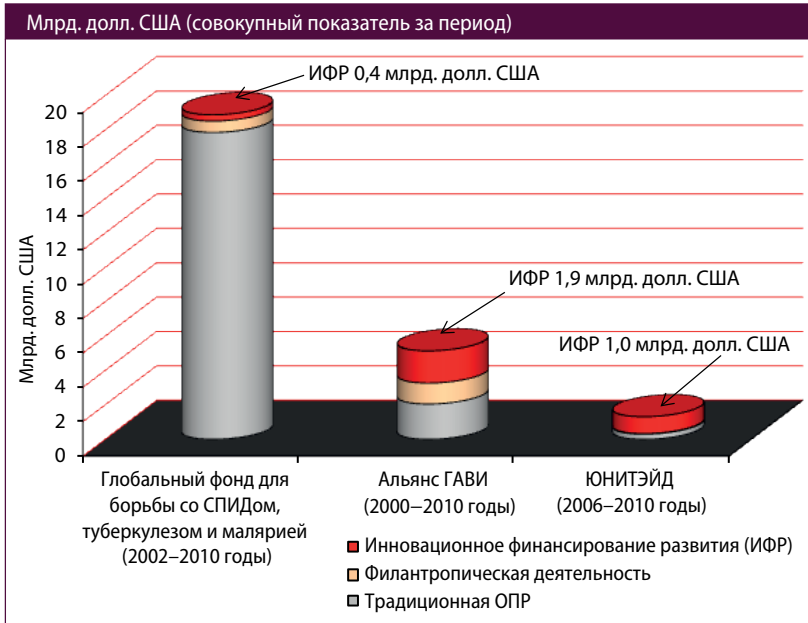
храняется значительный разрыв между предполагаемым объемом потребностей и объемом будущей ОПР на цели здравоохранения по любым реалистичным прогнозам. По оценкам Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ), объем дополнительных ежегодных расходов, необходимых для достижения Целей развития тысячелетия, применительно к сфере здравоохранения, составляет 29 долл. США на человека, что равнозначно увеличению совокупной величины расходов на цели здравоохранения в развивающихся странах в течение периода с 2009 по 2015 год на 251 млрд. долл. США. Финансирование всей суммы прироста за счет внутренних ресурсов окажется для многих стран с низким уровнем дохода сложной задачей.

Инновационные финансовые средства на цели здравоохранения в основном направлялись по каналам или использовались для финансирования программ Альянса ГАВИ (Международный механизм финансирования иммунизации и программа заблаговременного обеспечения гарантированного рынка сбыта для противопневмококковых вакцин), Глобального фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (Механизм закупки доступных лекарственных препаратов от малярии, схема «Debt2Health» и программа «Product Red») и ЮНИТЭЙД (диаграмма О.2). Если по линии Международного механизма финансирования иммунизации за период с момента его создания в 2006 году была предоставлена значительная доля ресурсов ГАВИ (64 процента), то на долю механизмов инновационного финансирования приходится гораздо меньшая часть ресурсов Глобального фонда (2 процента за период с 2002 года). Кроме того, хотя деятельность и Альянса ГАВИ, и Глобального фонда была весьма успешной в плане мобилизации ресурсов на выполнение их соответствующих мандатов, этот успех заключался прежде всего в привлечении средств ОПР, либо непосредственно, либо с помощью инновационных механизмов: в дополнение к ОПР было мобилизовано всего 190 млн. долл. США для Глобального фонда по линии программы «Product Red». Только ЮНИТЭЙД финансируется в основном из инновационных источников, поскольку 75 процентов его ресурсов поступает за счет сбора пошлин на авиаперевозки.

Альянс ГАВИ и Глобальный фонд в целом добились хороших результатов в плане достижения своих соответствующих целей и поддерживали достаточно стабильные и предсказуемые уровни совокупного финансирования. Однако положение с обеспечением ресурсами

Диаграмма О.2

Из дополнительных инновационных источников поступает лишь незначительная доля средств на финансирование глобальных фондов в области здравоохранения



**Источник:** «Обзор мирового экономического и социального положения, 2012 год: в поисках новых механизмов финансирования развития» (готовится к изданию).

может оказаться уязвимым, поскольку Глобальный фонд в огромной мере полагается на двустороннее финансирование, а Альянс ГАВИ — на Международный механизм финансирования иммунизации.

... однако можно с основанием утверждать, что они нуждаются в объединении в рамках Глобального фонда

Еще большую полемику вызывает вертикальная структура глобальных фондов в области здравоохранения (как фондов, ориентированных на борьбу с конкретным заболеванием или на осуществление конкретных интервенционных мероприятий). Во-первых, они не содействуют прямым образом сокращению дефицитов финансирования в области здравоохранения как таковых, поскольку нехватка средств ощущается пре-

жде всего в покрытии расходов на общее медицинское обслуживание (в частности, на оплату труда медицинских работников) и не связана в первую очередь с расходами на борьбу с конкретными заболеваниями. Во-вторых, они могут оказать неблагоприятное воздействие на национальные системы здравоохранения в странах-получателях (см. ниже). В-третьих, они лишь усиливают раздробленность системы внешней помощи, добавляя в нее новых участников и новые механизмы.

Хотя проблема раздробленности связана главным образом с другими двусторонними и многосторонними программами, в данном случае эту проблему можно было бы смягчить путем объединения большинства — если не всех — вертикальных программ в рамках Глобального фонда. Для этого потребовалось бы расширить мандат Глобального фонда в области здравоохранения, к выполнению которого он вполне готов благодаря своей достаточно инклюзивной и гласной структуре управления. Что касается второй проблемы, то следует прилагать более активные усилия к тому, чтобы глобальное финансирование деятельности по борьбе с инфекционными заболеваниями было надлежащим образом увязано с приоритетными направлениями национальной политики и чтобы оно вело к укреплению, а не ослаблению национальных систем здравоохранения. Как задумывалось, создание Платформы для укрепления системы здравоохранения Альянсом ГАВИ, Глобальным фондом и Всемирным банком должно было стать важным шагом в этом направлении. К сожалению, на сегодняшний день эта Платформа не получила широкого применения, отчасти из-за нежелания некоторых доноров ГАВИ и Глобального фонда выходить за рамки нынешних ограничительных мандатов, а также из-за ограниченного участия других доноров. Преодоление этих сдерживающих факторов будет иметь важнейшее значение. Коль скоро существующие механизмы не предназначены для решения первой проблемы (проблемы сохраняющихся дефицитов финансирования), потребуется поиск альтернативных механизмов финансирования.

## **Возрастает потенциал использования инновационных механизмов финансирования деятельности, связанной с изменением климата...**

Дополнительные потребности в финансировании деятельности по смягчению последствий изменения климата и адаптации к ним в раз-

вивающихся странах, согласно оценкам, являются значительными и даже намного превышают потребности в области здравоохранения. По оценкам, дополнительные потребности в инвестициях в 2030 году будут составлять от 140 до 175 млрд. долл. США в год (плюс дополнительные инвестиции авансом на сумму от 265 до 565 млрд. долл. США) для смягчения последствий, а также от 30 до 100 млрд. долл. США в год для адаптации. Согласно оценкам, содержащимся в «Обзоре мирового экономического и социального положения, 2011 год»<sup>7</sup>, дополнительные инвестиционные потребности развивающихся стран в целях устойчивого развития, включая потребности, связанные со смягчением последствий изменения климата и адаптацией к ним, а также осуществляемые в целях обеспечения доступа к экологически чистым источникам энергии для всех, устойчивого производства продовольствия и рационального использования лесных ресурсов, в ближайшие десятилетия будут составлять примерно 1 трлн. долл. США в год. Как отмечается, в частности, в Копенгагенском соглашении, с учетом необходимости обеспечения справедливого распределения бремени, связанного с финансированием глобальных общественных благ, и в свете ограниченных экономических возможностей развивающихся стран на международные ассигнования должна приходиться значительная доля необходимого объема финансирования.

Инновационные механизмы финансирования деятельности, связанной с изменением климата, все еще находятся в зачаточном состоянии, но в действительности обладают потенциалом существенного развития в ближайшие годы, и они могли бы в значительной мере содействовать выполнению обязательств в рамках Копенгагенского соглашения. Однако общий объем ресурсов, мобилизованных за последнее десятилетие с использованием новаторских механизмов финансирования (не считая не поддающегося количественной оценке учета расходов на охрану природы в счет погашения долга за последние 25 лет), составляет всего 1 млрд. долл. США: 168 млн. долл. США было собрано по линии Адаптационного фонда с использованием 2-процентного налога на операции в рамках механизма чистого развития и 841 млн. долл. США — на основе проведения в Германии аукционов на лицензии по линии ее Международной инициативы в области климата в рамках системы торговли квотами на выбросы Европейско-

7 «Обзор мирового экономического и социального положения, 2011 год» (готовится к изданию).

го союза. Однако до сих пор была ассигнована лишь небольшая часть этих средств (30 млн. долл. США, вся сумма по линии Адаптационного фонда), и половина из этих ассигнований была использована для покрытия административных расходов.

Два механизма, в частности, как ожидается, в ближайшие несколько лет будут обеспечивать мобилизацию значительных ресурсов для программ в области изменения климата. Во-первых, Европейский союз планирует проводить с 2013 года аукционы на квоты на выбросы углерода, за счет которых будет ежегодно мобилизовываться, по оценкам, от 20 до 35 млрд. долл. США; некоторые страны заявили о своем намерении ассигновать половину этих средств для осуществления программ в области изменения климата (однако поскольку сюда включены национальные программы, по-видимому, на цели осуществления программ в развивающихся странах будет выделяться гораздо меньше средств). Начиная с 2013 года Германия, как ожидается, будет направлять 15 процентов своих поступлений (или примерно 500 млн. долл. США в год) на цели осуществления международных программ в области изменения климата. Если все члены Европейского союза поступят подобным образом, за счет проведения аукционов Европейского союза на квоты на выбросы ежегодно будет мобилизовываться более 5 млрд. долл. США на цели международного финансирования деятельности, связанной с изменением климата.

Во-вторых, предполагается, что механизм сокращения выбросов, обусловленных обезлесением и деградацией лесов, наряду с охраной лесов (инициатива СВОД-плюс), который до настоящего времени функционировал по существу в качестве координационного механизма для обычных многосторонних и двусторонних проектов по оказанию помощи, должен превратиться в инновационный механизм, основанный на торговле квотами на выбросы углерода.

**... однако существующие механизмы финансирования деятельности в области изменения климата являются в значительной мере раздробленными**

Ввиду того, что ассигнования по линии Фонда адаптации и Международной инициативы в области климата находятся на минимальном уровне, не представляется возможным провести оценку этих механизмов. Это само по себе вызывает беспокойство. Средства, предназна-



ченные для деятельности в области изменения климата, в целом выделяются на строго определенные цели, и в некоторых случаях они четко ориентированы на достижение конкретных результатов при сохранении, как правило, приверженности обеспечению ответственности на национальном уровне. Они могли бы также способствовать обеспечению стабильных и предсказуемых уровней финансирования. Один из важных аспектов заключается в отсутствии определенности относительно надежности многих из этих средств. Как и в случае глобальных фондов в области здравоохранения, возрастание числа фондов, связанных с изменением климата, за последние годы привело к тому, что международная помощь стала по своему характеру раздробленной.

### Расширение масштабов инновационного финансирования потребует эффективного совершенствования управления

Для того, чтобы механизмы инновационного финансирования могли существенно способствовать удовлетворению потребностей в финансировании развития и глобальных общественных благ (включая здравоохранение и смягчение последствий изменения климата и адаптацию к ним), необходимо будет значительно расширить их применение в обеих областях и перейти к использованию механизмов, обеспечивающих мобилизацию дополнительных ресурсов, вместо непосредственного выделения или перераспределения средств, в отношении которых уже приняты обязательства в рамках официальной помощи в целях развития. Воспроизведение существующих механизмов при поддержании тесной взаимосвязи между сбором и использованием средств будет чревато существенными осложнениями в распространении каналов финансирования и дроблении системы помощи, особенно для финансирования деятельности, связанной с изменением климата.

Эта проблема может быть в значительной части решена на основе объединения механизмов выплат в целях финансирования развития (традиционного и инновационного) в структуру с меньшим числом учреждений, обладающих более обширными, но четко сформулированными мандатами, при обеспечении тесной координации между такими механизмами, а также объединения ресурсов, поступающих в каждое учреждение из целого ряда источников (традиционных и ин-

новационных). Важно также, чтобы управленческие структуры таких программ обеспечивали сбалансированное представительство правительств и учреждений, предоставляющих финансовые средства, и получателей этих средств, а также чтобы они обеспечивали наличие надлежащих механизмов подотчетности.

На практике представляется маловероятным, что ограниченные по своим масштабам механизмы, разработанные ныне, смогут обеспечивать потребности в финансировании в объеме, превышающем их незначительную часть. Наряду с необходимостью не допускать дальнейшего дробления системы помощи, это служит веским фактором в пользу внедрения крупномасштабных механизмов, которые позволяли бы мобилизовывать ресурсы в большем объеме при обеспечении большей гибкости в их использовании, например механизмов на основе скоординированных на международном уровне налогов и механизмов распределения специальных прав заимствования (СДР). Однако в отношении таких механизмов возникает ряд вопросов, связанных с глобальным экономическим управлением. Например, многие страны не намерены поддерживать международные формы налогообложения, поскольку считается, что их внедрение приведет к подрыву национального суверенитета. В прошлом возникали трудности с обеспечением необходимой поддержки для распределения СДР. Как уже отмечалось, при отсутствии поправки к Статьям соглашения МВФ очень небольшая часть таких ассигнований предоставляется странам с низким уровнем дохода и наименее развитым странам (3,2 процента и 2,3 процента, соответственно). В этой связи для распределения ресурсов, мобилизуемых на цели развития, потребуется внедрить дополнительные финансовые механизмы, например на основе создания целевых фондов или использования СДР для покупки облигаций у многосторонних банков развития.

Для целей конкретного распределения денежных средств предпочтительно избегать создания дополнительных каналов выплаты средств и использовать вместо этого существующие каналы (включая создаваемые в настоящее время глобальный фонд для государственных программ здравоохранения и «зеленый фонд для климата») при условии обеспечения возможности для консолидации выплат и предоставления соответствующих средств по каналам не столь многочисленных механизмов, обладающих более широкими полномочиями (например, в масштабах всего сектора), опять же наряду с внедрением

соответствующих механизмов управления в целях обеспечения всестороннего учета интересов получателей средств.

Даже при условии расширения масштабов применения обсуждаемых в настоящем документе различных видов инновационных механизмов финансирования эти механизмы вряд ли смогут обеспечить мобилизацию дополнительных ресурсов в объемах, необходимых для удовлетворения всех потребностей в финансировании в целях развития и обеспечения глобальных общественных благ. В этой связи важное значение имеет также укрепление базы внутренних ресурсов. Осуществлению таких национальных усилий может также способствовать международное сотрудничество, а именно международное сотрудничество в области налогообложения, обеспечивающее сокращение масштабов уклонения от налогов и их неуплаты.

## **Управление инновационными механизмами финансирования развития на национальном уровне**

Оценка значения инновационных механизмов финансирования для управления процессами развития в странах-получателях сопряжена с трудностями, отчасти в силу того, что такое финансирование, как правило, сопровождается обычным финансированием. В любом случае можно утверждать, что на уровне отдельно взятых стран такое финансирование до сих пор было весьма незначительным в масштабах всей экономики и в сравнении с источниками внешнего финансирования даже в самых бедных странах. Даже в секторе здравоохранения, где инновационные механизмы финансирования являются наиболее развитыми, такое финансирование пока что не достигло существенного уровня в сопоставлении с объемом расходов на здравоохранение (см. диаграмму О.3). Лишь в 12 странах с очень низким уровнем дохода (в основном в странах Африки к югу от Сахары) на инновационные механизмы финансирования в действительности приходится 2 или более процентов от общего объема расходов на здравоохранение, и ни в одной из стран этот показатель не превышает 4,4 процента. В странах с доходом на душу населения более 1200 долл. США этот показатель редко превышает 0,2 процента.

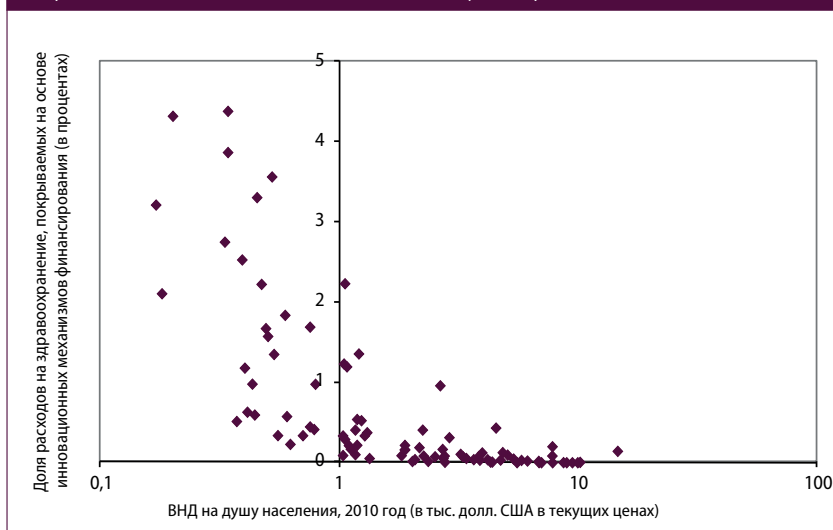
## Важное значение приведения инновационных механизмов финансирования развития в соответствие с национальными стратегиями в области развития

Считается, что глобальные фонды в области здравоохранения вносят существенный вклад в борьбу с заболеваниями в странах-получателях средств. Тем не менее, как указано выше, в отношении этих вертикальных фондов возник ряд вопросов, касающихся эффективности помощи, особенно в том, что касается ее недостаточной увязки с национальной ответственностью за предоставление помощи в целях развития по причине недостаточного соответствия программ, финансируемых из внешних источников, национальным стратегиям в области здравоохранения и отсутствия их надлежащего учета в национальных системах здравоохранения в ходе их осуществления. В некоторых

### Диаграмма О.3

**Инновационные механизмы финансирования с заметной долей расходов на здравоохранение существуют лишь в некоторых странах с низким уровнем дохода**

ВНД на душу населения в сравнении с объемом расходов на здравоохранение, покрываемых на основе инновационных механизмов финансирования



**Источники:** Альянс ГАВИ (<http://www.gavialliance.org/results/disbursements/>); Глобальный фонд для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией (<http://portfolio.theglobalfund.org/en/DataDownloads/Index>); и Онлайн-база данных глобальных показателей развития (с текстом на английском языке можно ознакомиться на веб-сайте <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>).

странах, и особенно в странах с ограниченным институциональным потенциалом и недостаточными людскими ресурсами, деятельность глобальных фондов в области здравоохранения приводит к оттоку людских ресурсов из национальных служб здравоохранения и росту административных расходов. В то же время для ряда стран доступ к ресурсам, предоставляемым по линии глобальных фондов, является ограниченным, поскольку процедуры подачи заявки на их предоставление считаются обременительными.

На протяжении десятилетий отмечаются проблемы, связанные с использованием вертикальных фондов в области здравоохранения. Использование этих фондов, как правило, оправдывается их временным характером в качестве одного из средств достижения краткосрочных результатов в ожидании разработки эффективных систем здравоохранения. Тем не менее узконаправленные программы в области здравоохранения получают все большее распространение, и сохраняется напряженность в том, что касается отношения национальных систем здравоохранения к этим программам. Недостатки вышеуказанной платформы укрепления системы здравоохранения, в том виде, в котором она осуществляется, указывают на то, что возможности для решения этой давно существующей проблемы были упущены.

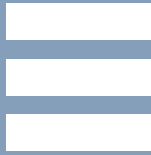
Как показывает опыт стран к югу от Сахары, а также стран Азии и региона Латинской Америки и Карибского бассейна, относительно стабильный и предсказуемый характер ресурсов, предоставляемых по линии глобальных фондов в области здравоохранения, не обязательно обуславливает стабильные и предсказуемые потоки средств для отдельных получателей. Не затрагивая вопросов оценки, можно утверждать, что имеющиеся данные свидетельствуют о том, что выплаты по линии Глобального фонда и Альянса ГАВИ, как правило, являются более неустойчивыми, чем традиционные потоки ОПР. В целом ряде стран от года к году наблюдаются резкие колебания в выплатах по линии Глобального фонда и Альянса ГАВИ.

Характерные последствия инновационного финансирования по каналам глобальных фондов в областях климата и окружающей среды за последнее время все еще не столь заметны с учетом того, что объемы выплат до настоящего времени были незначительными. Крайне важное значение имеет включение такого финансирования в более широкие национальные стратегии устойчивого развития с учетом осуществления межотраслевых и общеэкономических преобразований, для стимулирования которых предназначены инвестиции.

На фоне этих проблем среди стран-получателей возникают сомнения относительно целесообразности применения инновационных механизмов финансирования развития. Одна из основных проблем заключается в том, что такие механизмы не обеспечивают дополнительного финансирования в значительном объеме, однако влекут за собой административные затраты. Тем не менее, при возникновении политических предпосылок для существенного расширения масштабов применения инновационных механизмов финансирования развития страны-получатели должны готовиться к обеспечению надлежащего управления ресурсами, поступающими в гораздо большем объеме, в том числе на основе распространения на них механизмов антициклического макроэкономического регулирования и среднесрочных программ государственных расходов.

## Глобальные решения для глобальных проблем

На сегодняшний день возможности, связанные с применением инновационных механизмов финансирования развития, в общем и целом не реализованы. Сохраняются существенные пробелы в финансировании, особенно в том, что касается поддержки развития, включая содействие достижению Целей развития тысячелетия, а также предоставления глобальных общественных благ, в частности в областях здравоохранения и защиты климата. Традиционные механизмы официальной помощи далеко не обеспечивают удовлетворения потребностей. Международное сообщество должно признать, что в общих интересах необходимо обеспечивать стабильное предоставление ресурсов для этих целей на договорной основе. В политическом плане задействование глобальных ресурсов и поступлений от повышения налогов на международном уровне для решения глобальных проблем представляется намного более сложным, чем налогообложение для чисто внутренних целей. Но, как и все политические решения, принимаемые в интересах грядущих поколений, а не только для победы на следующих выборах, это решение должно быть тщательно проанализировано с учетом возможных вариантов развития событий, включая весьма опасное развитие событий, при котором будут сохраняться поляризация, социальная изоляция, конфронтация и отсутствие безопасности в мире. Настало время взяться за решение этой проблемы.



С полным текстом публикации на английском языке можно ознакомиться на сайте

[www.un.org/en/development/desa/policy/wess/index.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/wess/index.shtml).

Публикации по смежной тематике также размещены на сайте

[www.un.org/en/development/desa/policy/publications/index.shtml](http://www.un.org/en/development/desa/policy/publications/index.shtml)

Подготовлено в Организации Объединенных Наций, Нью-Йорк

12-32529—June 2012