



# Генеральная Ассамблея

Distr.: General  
17 August 2004  
Russian  
Original: English

---

## Пятьдесят девятая сессия

Пункт 86 предварительной повестки дня\*

### Последующая деятельность по итогам

Международной конференции по финансированию  
развития и осуществление ее решений

## Новаторские источники финансирования в целях развития

### Записка Генерального секретаря\*\*

1. В своей резолюции 58/230 от 23 декабря 2003 года Генеральная Ассамблея постановила рассмотреть на своей пятьдесят девятой сессии возможные нетрадиционные источники финансирования развития и просила Генерального секретаря представить результаты анализа по этому вопросу, как это предусмотрено в пункте 44 Монтеррейского консенсуса Международной конференции по финансированию развития<sup>1</sup>. В Консенсусе главы государств и правительств признали значение изучения нетрадиционных источников финансирования при условии, что в результате использования этих источников на развивающиеся страны не ложится неоправданное бремя, и подписавшие его стороны договорились изучить на соответствующих форумах результаты испрошенного Генеральным секретарем исследования по вопросу о возможных нетрадиционных источниках финансирования.

2. В этой связи следует напомнить, что в контексте пятилетнего обзора хода осуществления решений Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития Генеральная Ассамблея приняла резолюцию S-24/2 от 1 июля 2000 года о дальнейших инициативах в интересах социального развития, в которой она призвала к проведению самого тщательного анализа преимуществ, недостатков и других последствий предложений относительно формирования новых и новаторских источников финансирования — как государственных, так и частных — для направления средств на программы социального развития и искоренения нищеты.

---

\* A/59/150.

\*\* Настоящая записка была представлена в конференционные службы 17 августа 2004 года после получения основной информации от Международного научно-исследовательского института экономики развития (см. приложение).



3. Во исполнение решений Ассамблеи Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций поручил Международному научно-исследовательскому институту экономики развития при Университете Организации Объединенных Наций (МНИИЭР-УООН) провести в период 2003–2004 годов исследование новых и нетрадиционных источников финансирования развития. Цель исследования состоит не в разработке новых механизмов финансирования развития, а в рассмотрении некоторых из более широко известных существующих предложений с уделением основного внимания их параметрам и последствиям с точки зрения политики. Проект возглавил международный эксперт по бюджетно-налоговым вопросам профессор Энтони Б. Эткинсон, ректор Наффилдского колледжа, Оксфордский университет, который привлек целый ряд научных работников к подготовке отдельных материалов, посвященных отбору предложений в отношении нетрадиционных источников финансирования. Исследование МНИИЭР-УООН, озаглавленное “New Sources of Development Finance” («Новые источники финансирования развития»), будет опубликовано издательством «Оксфорд юниверсити пресс» позднее в 2004 году.

4. В приложении к настоящей записке содержится переработанный вариант посвященного вопросам политики резюме «Новые источники финансирования развития: финансирование деятельности по достижению целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия», которое было подготовлено профессором Эткинсоном в его качестве руководителя исследования МНИИЭР-УООН. В резюме описываются аналитические рамки, приводятся краткие характеристики семи предлагаемых источников финансирования (т.е. глобальных природоохранных налогов; налога на валютные операции; создания новых специальных прав заимствования; международной финансовой структуры; увеличения объемов частных пожертвований на цели развития; всемирной лотереи и облигаций всемирного выигрышного займа; и увеличения объема денежных поступлений от эмигрантов), а также представлены обзор основных результатов и некоторые выводы.

5. Если международное сообщество ставит перед собой задачу достигнуть к 2015 году целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, то нам потребуется не только существенно изменить политику и приоритеты, но и обеспечить, чтобы развивающиеся страны и международное сообщество приложили серьезные усилия для мобилизации дополнительных финансовых ресурсов. Например, на заседании Группы высокого уровня по вопросу о нетрадиционных подходах к финансированию развития, которое состоялось 15 июня 2004 года в Сан-Паулу, было отмечено, что, хотя после исторической Монтеррейской конференции прошло уже два года, принятые на ней решения не осуществляются достаточно быстро. Даже начало процесса восстановления уровней официальной помощи в целях развития за последние годы не позволяет говорить о каких-либо реалистических перспективах их удвоения по сравнению с уровнями 2001 года, что по большинству оценок необходимо для достижения к 2015 году целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия. Для преодоления широкого диапазона трудностей, стоящих перед человечеством, необходимо срочно обеспечить новые ресурсы. Действительно, даже при условии достижения целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, сотни миллионов людей по-прежнему будут страдать от крайней нищеты, и необходимо продолжить усилия, направленные на ее

полное искоренение. Нам все равно потребуется более широкая, долгосрочная стратегия обеспечения финансирования процесса полного искоренения нищеты, необходимая как для создания инфраструктуры, например дорог, портов и телекоммуникационных систем, так и для поддержки деятельности по формированию таких глобальных общественных благ, как проведение кампаний по борьбе с инфекционными болезнями и принятие мер по защите атмосферных, водных и земельных ресурсов нашей планеты. Таким образом, необходимые финансовые ресурсы следует рассматривать не как благотворительность, нагрузку на и без того перенапряженные бюджеты или своего рода «подачку», а как инвестиции в будущее благосостояние и безопасность всего человечества. Необходимо правильно оценить возможные последствия внедрения совершенно новых механизмов. Вместе с тем необходимость анализа не должна использоваться в качестве оправдания бездействия<sup>2</sup>.

### *Примечания*

<sup>1</sup> Доклад Международной конференции по финансированию развития, Монтеррей, Мексика, 18–22 марта 2002 года (издание Организации Объединенных Наций в продаже под № R.02.II.A.7), глава I, резолюция 1, приложение.

<sup>2</sup> См. пресс-релиз Организации Объединенных Наций “Secretary-General, at Sao Paulo meeting, calls for the creative thinking on Millennium goals to attack poverty” («Генеральный секретарь на встрече в Сан-Паулу призывает к творческому осмыслению целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия, в контексте борьбы с нищетой») (SG/SM/9367-DEV/2475-TAD/1989).

## Приложение

### **Новые источники финансирования развития: финансирование деятельности по достижению целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия**

1. Ниже приводится ориентированное на разработку политики резюме исследования Международного научно-исследовательского института экономики развития при Университете Организации Объединенных Наций (МНИИЭР-УООН), которое было подготовлено под руководством Энтони В. Эткинсона в рамках совместного проекта МНИИЭР-УООН и Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, посвященного нетрадиционным источникам финансирования развития. Исследование, озаглавленное “New Sources of Development Finance” («Новые источники финансирования развития»), будет опубликовано под редакцией профессора Эткинсона издательством «Оксфорд юниверсити пресс» в 2004 году.

### **Аналитические рамки**

2. В современном мире друг другу противостоят две мощные противоположные тенденции. С одной стороны, под сомнение ставится эффективность международных организаций. Немало споров ведется по вопросу о роли и функционировании Организации Объединенных Наций. Некоторые государства выражают разочарование многосторонним сотрудничеством. С другой стороны, все шире признается, что глобальная экономика обуславливает необходимость в глобальных институтах. Многие наблюдатели полагают, что международные организации имеют ключевое значение для обеспечения свободного движения товаров, услуг и капиталов. Международное сообщество поставило перед собой грандиозные задачи в области развития в форме целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия. Страны-доноры обязались увеличить объемы официальной помощи в целях развития (ОПР).

3. Борьба между этими двумя тенденциями определяет и характер дискуссии по вопросу о ресурсах, необходимых для финансирования международного развития. С одной стороны, говорят об «усталости доноров». Блокируется ратификация поправки к статьям Международного валютного фонда (МВФ), предусматривающей распределение специальных прав заимствования (СДР) на специальной основе. Предложения о глобальном налогообложении сталкиваются с категорическими возражениями со стороны влиятельных элементов в конгрессе Соединенных Штатов. С другой стороны, широко признается наличие потребностей в новых потоках ресурсов, необходимых для достижения целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия. Выдвигаются интересные новые предложения в отношении источников финансирования, такие, как проведение всемирной лотереи или создание международной финансовой структуры. Частные лица продолжают участвовать в благотворительности, нацеленной на поддержку развития. Американские миллиардеры в

частном порядке финансируют деятельность в области развития и охраны здоровья во всем мире.

4. Направление, которое будет избрано в нынешних условиях, будет во многом зависеть от политических событий и политических решений. Вместе с тем важную роль должен сыграть и трезвый экономический анализ. В настоящем проекте, посвященном нетрадиционным источникам финансирования развития, который был осуществлен по заказу Организации Объединенных Наций, рассматривается целый ряд новых источников финансирования развития. Сами идеи не обязательно являются новыми. Например, предложение ввести налог Тобина на валютные операции было представлено уже более 30 лет тому назад. Вместе с тем в докладе о ходе осуществления проекта содержится новый анализ и излагаются различные идеи в общих аналитических рамках, основанных на современных методологиях теории государственных финансов. Кроме того, в нем рассматривается несколько предложений, появившихся в последнее время, например предложение об учреждении международной финансовой структуры, выдвинутое правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, а также выдвигается новое предложение — выпуск облигаций всемирного выигрышного займа.

### **Нетрадиционные источники финансирования для решения глобальных задач**

5. На Саммите тысячелетия Организации Объединенных Наций в сентябре 2000 года государства-члены подтвердили свою приверженность устойчивому развитию и искоренению нищеты, договорившись о необходимости достижения целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия. Они изложили концепцию глобального партнерства в целях развития, направленную на достижение конкретных целей, включая сокращение наполовину к 2015 году доли населения, живущего в условиях крайней нищеты, доли голодающих и доли населения, не имеющего доступа к питьевой воде. Эти задачи включают обеспечение всеобщего начального образования и равенства между мужчинами и женщинами в области образования, достижение к 2015 году сокращения на три четверти уровня материнской смертности и на две трети уровня смертности среди детей в возрасте до пяти лет. Они предусматривают замедление и снижение темпов распространения ВИЧ/СПИДа и предоставление адресной помощи сиротам, родители которых умерли от СПИДа, а также улучшение условий жизни 100 миллионов жителей трущоб.

6. После того как в Декларации тысячелетия были провозглашены цели в области развития, был предпринят ряд попыток подсчитать соответствующие финансовые потребности. По консервативной оценке Комиссии Седильо<sup>а</sup>, на глобальном уровне для достижения международных целей в области развития ежегодно потребуется дополнительно 50 млрд. долл. США. В дополнение к финансовым потребностям отдельных бедных стран необходимо также обеспечить финансирование глобальных общественных благ. Комиссия Седильо настаивает на целесообразности международного финансирования глобальных общественных благ и указывает блага, подпадающие под эту категорию, такие, как миротворчество; профилактика инфекционных заболеваний; исследования в области тропической медицины, вакцин и сельскохозяйственных культур; предупреждение выбросов хлорфторуглерода, ограничение выбросов углерода

и сохранение биологического разнообразия. По оценке правительства Соединенного Королевства, для достижения цели обеспечения всеобщего начального образования ежегодно потребуется дополнительно 10 млрд. долл. США; для намеченного сокращения уровня младенческой и материнской смертности ежегодно потребуется дополнительно 12 млрд. долл. США, а для сокращения наполовину масштабов нищеты во всем мире потребуются инвестиции в размере до 20 млрд. долл. США в год. Все эти показатели представляют собой оценки, которые являются достаточно субъективными, однако представляется целесообразным в контексте настоящей работы взять за основу то предположение, что для достижения международных целей в области развития ежегодно потребуется дополнительно 50 млрд. долл. США. Именно эта приблизительная оценка и используется ниже.

7. Целью настоящего исследования является изучение способов мобилизации таких дополнительных ресурсов. Как мобилизовать дополнительно 50 млрд. долл. США на финансирование развития? Основное внимание мы уделяем потокам ресурсов из стран с высокими доходами в развивающиеся страны. Сосредоточивая внимание на этом аспекте, мы не отрицаем важное значение ресурсов, направляемых на цели развития самими развивающимися странами, и не стремимся преуменьшить потенциально существенный вклад стран со средними доходами в финансирование развития. Вторым аспектом является то, что основное внимание мы уделяем финансированию, а не расходам. Разумеется, два эти аспекта невозможно полностью отделить друг от друга: характер освоения ресурсов может влиять на их предложение. Вместе с тем нашей конечной задачей в настоящем докладе является анализ возможных источников финансирования.

8. К ним можно отнести широкий спектр таких источников, включая глобальные налоги. Источники радикально отличаются друг от друга по своему характеру. В некоторых случаях, например, если рассмотреть частные пожертвования или передачу средств эмигрантами, цель состоит в увеличении уже существующих потоков ресурсов. В других случаях, например в случае создания международной финансовой структуры, необходимо будет учредить новый механизм. Как глобальные налоги, так и всемирная лотерея/облигации всемирного выигрышного займа будут представлять собой радикальный отход от традиционных механизмов финансирования.

9. Разумеется, наш анализ далеко не является исчерпывающим. Так, существует целый ряд других вариантов глобальных налогов: налог на «утечку мозгов», международный воздушно-транспортный налог, налогообложение океанского рыболовного промысла, налогообложение экспорта оружия, налог на Интернет и налог на покупку предметов роскоши. Каждый из этих вариантов заслуживает рассмотрения. Мы не настаиваем на том, что рассматриваемые здесь глобальные налоги являются предпочтительными по сравнению с теми, которые не рассматриваются в настоящем исследовании. Мы рассмотрели два из наиболее широко обсуждаемых варианта — налог Тобина и природоохранные налоги — в качестве примеров возможных глобальных налогов. Аналогичным образом, следует подчеркнуть, что анализ мер, не связанных с налогово-бюджетной сферой, не является исчерпывающим. Так, мы не рассматриваем меры по мобилизации капиталов в развитых странах или меры по мобилизации средств, поступающих благодаря торговле. Мы также не рассматриваем важную роль прямых иностранных инвестиций.

10. Для введения глобальных налогов требуется согласие национальных правительств. Предложение о новой эмиссии СДР подразумевает согласие стран с высокими доходами на выделение этих средств на цели развития. Предложение правительства Соединенного Королевства создать международную финансовую структуру фактически связано с необходимостью получения предварительных обязательств в отношении будущей ОПР, с тем чтобы можно было оказать воздействие на рынок капитала. И наоборот, остальные три механизма в той или иной мере связаны с добровольным выбором частных лиц. Возможные варианты выбора варьируются от добровольной передачи, как например в случае, когда люди отдают полученную в виде сдачи мелочь Детскому фонду Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) или вносят регулярные платежи в фонд ОКСФАМ, до покупки билетов всемирной лотереи, в рамках которой передача прибылей на цели развития является лишь дополнительным мотивом. Речь идет также о предложениях увеличить объемы денежных средств, направляемых в свои страны их гражданами, работающими за границей, что может позволить увеличить потоки ресурсов, которые можно использовать для целей развития.

### **Роль новых источников**

11. С каждым из предложений связаны отдельные вопросы, которые рассматриваются ниже в соответствующих разделах. Вместе с тем одной из задач настоящего доклада является рассмотрение нескольких общих вопросов. Во-первых, существует взаимосвязь с ОПР. Цель мобилизации дополнительно 50 млрд. долл. США может быть достигнута путем удвоения ОПР, и целый ряд стран-доноров недавно взял обязательства увеличить долю своих национальных доходов, выделяемую на ОПР. Если все доноры выполнят поставленный Организацией Объединенных Наций целевой показатель в 0,7 процента валового национального продукта (ВНП), то искать новые источники не придется. Положительные шаги были сделаны в направлении увеличения потоков помощи, однако для этого требуется время, которое играет существенную роль. Уже только по этой причине необходимо рассмотреть возможность использования новых источников, что и является предметом настоящего исследования.

12. При рассмотрении достоинств новых источников финансирования в целях развития и сравнении их с увеличением показателей ОПР не следует смешивать эти два процесса друг с другом. Необходимо проводить четкую границу между двумя различными сопоставлениями. При первом сопоставлении сравнивается нынешнее положение и ситуация, в которой благодаря новым источникам были бы мобилизованы 50 млрд. долл. США для финансирования деятельности по достижению целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия. Затем мы сопоставляем экономические издержки налогообложения с выгодами, достигаемыми благодаря финансированию деятельности по достижению этих целей. Против использования новых источников может быть выдвинут тот аргумент, что издержки являются слишком большими по сравнению с выгодами. Второе сопоставление — это сравнение между ситуацией, в которой благодаря новым источникам было бы мобилизовано дополнительно 50 млрд. долл. США, и увеличением ОПР на эту же сумму. При этом мы принимаем за постоянный показатель взносы на цели финансирования развития и рассматриваем различные методы финансирования. Было бы вполне

оправданным возражать против привлечения новых источников, аргументируя это тем, что связанные с этим процессом издержки являются слишком большими по сравнению со стоимостью мероприятий по увеличению внутренних налогов, которое необходимо для финансирования расширения ОПР со стороны доноров.

### **Глобальное управление государственными финансами**

13. В какой же мере мы можем использовать опыт, накопленный в области национального управления государственными финансами, для финансирования деятельности по достижению целей в области развития, провозглашенных в Декларации тысячелетия? Одним из интересных первоначальных подходов могло бы стать рассмотрение налогов и выплат, которые могли бы быть введены мировым правительством. Хотя создание такого института в обозримом будущем невозможно, данный подход позволяет осветить реальные вопросы политики. Кроме того, его можно рассматривать как своего рода нравственный вызов.

14. Если бы такое мировое правительство действовало в интересах всех граждан мира, то вероятно, что для достижения максимального уровня благосостояния населения всего мира потребовалось бы взимать значительные по размерам позитивные налоги практически со всех граждан более богатых стран и обеспечить передачу существенных средств большинству населения стран с низкими доходами. Здесь важно проводить различие между населением с низкими доходами и странами с низкими доходами, поскольку очевидно, что в бедных странах имеются зажиточные граждане, которым пришлось бы уплачивать налоги. В богатых странах оптимальный механизм налогообложения не обязательно означает более высокие предельные ставки налогообложения. Увеличение объема передаваемых средств может быть обеспечено путем повышения средней ставки налогообложения, например через снижение пороговых уровней налогообложения. Одним из последствий этого шага стало бы то, что увеличение объема передаваемых средств в значительной степени достигалось бы за счет лиц со средними доходами в богатых странах (и граждан стран со средними доходами), поскольку именно на лиц со средними доходами приходится значительная доля общенационального дохода. С другой стороны, в таких странах, как Соединенные Штаты Америки, Канада и Соединенное Королевство, произошло значительное перераспределение доходов в сторону лиц с высокими доходами. За 20 лет доля доходов населения, входящего в 1 процент лиц с наивысшими доходами, в Соединенных Штатах Америки удвоилась. База для увеличения налоговых поступлений за счет богатых людей во всем мире значительно расширилась.

15. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть политико-экономические аспекты новых источников финансирования. Проблема того, насколько реальными являются новые источники финансирования развития, в конечном счете представляет собой политическую проблему; поэтому нам необходимо учесть не только то, как правительства должны действовать, но и то, как они реально действуют. Какова вероятность принятия различных предложений? Как разработать их таким образом, чтобы увеличить степень их политической приемлемости на глобальном уровне?



## Уроки налогово-бюджетного федерализма

16. Любой прогнозируемый глобальный налог будет устанавливаться не унитарным мировым правительством, а в результате согласованных действий суверенных государств. Это заставляет задуматься о том, какие выводы могут быть сделаны из налогово-бюджетных отношений в федеративных государствах. Во многих странах существуют подгосударственные органы управления с независимыми налогово-бюджетными функциями. В ряде случаев формирование таких суверенных государств проходило, по сути дела, на основе добровольного объединения ранее независимых государств. Это, конечно, не совсем точная параллель. Экономические, социальные, культурные и институциональные различия на межгосударственном уровне носят более выраженный характер, нежели в типичной федерации. Тем не менее и из этого можно сделать интересные выводы. Наличие налогово-бюджетных полномочий у подгосударственных органов управления означает, что мы не можем вести речь о том, чтобы облагать население налогами вне зависимости от местожительства налоговых резидентов. Понятие распределительной справедливости, к которой можно стремиться в рамках федерации, заключается в обеспечении внутрисубъектного равенства, причем налоговое выравнивание осуществляется на уровне негосударственных органов управления.

17. Что может побудить правительства тех или иных стран выступить в поддержку новых источников финансирования процесса развития? Начнем с того, что страны-доноры переводят значительный объем средств по линии ОПР, а граждане этих стран предоставляют средства в виде частных пожертвований. Сосуществование государственных и частных каналов для перевода средств означает, что правительство не оказывает помощь в том количестве и/или в том виде, которые являются предпочтительными для его электората, либо среди избирателей существуют разногласия во взглядах. Граждане не могут тратить менее того, что выбирает их правительство, однако они в состоянии дополнить официальную помощь переводом средств в частном порядке. Каким образом в этой связи мы можем объяснить последствия принятия целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия? Приблизились ли правительства стран-доноров к тому объему ОПР, который предпочтителен для их избирателей? В таком случае мы можем ожидать, что увеличение объема средств, переводимых по государственным каналам, будет частично компенсироваться уменьшением масштабов частных пожертвований. Пытаются ли правительства изменить общественное мнение в пользу расширения поддержки процесса развития? В таком случае мы можем даже стать свидетелями увеличения притока частных пожертвований.

## Структура налогово-бюджетных отношений

18. Если появление новых источников требует определенных действий со стороны правительства (как мы уже отмечали, это происходит не во всех случаях), то зависит ли успешная и эффективная реализация любого конкретного предложения от полного единства всех стран-доноров? Для многих людей будет естественным предположить, что здесь обязательно возникнет проблема бесплатного получения благ и что должно быть достигнуто широкое, если не всеобщее, согласие. В нынешних условиях, когда принципы многосторонности

ставятся под сомнение, такая посылка дает основания для пессимистичной оценки возможностей достижения прогресса. Давайте попробуем в своих предположениях исходить из того, что прийти к всеобщему согласию не представляется возможным, и проанализируем последствия варианта, когда продолжать действовать придется с определенной группой стран. Соединенные Штаты все еще препятствуют тому, чтобы МВФ пошел на создание специальных прав заимствования, и в таком случае принятие каких-либо мер не представляется возможным. Из этого, однако, не следует, что могут блокироваться и другие меры. Что касается других шести предложений, то по крайней мере теоретически добиться прогресса возможно даже в отсутствие согласия между всеми крупными странами. И здесь нам может пригодиться внутренний опыт Европейского союза, который в прошлом сталкивался с ситуациями, когда одно из государств-членов предпочитало отказаться от выполнения коллективных решений. В этих условиях гибкость, проявляемая образующимися при этом институтами, позволяет большинству уважать решение об отказе и в то же время добиваться прогресса на пути к достижению целей большинства, т.е. действует «нежесткая геометрия». Нарушение принципа единства имеет свои издержки, однако вопрос заключается в соблюдении баланса, а не в абсолютном блокировании действий.

19. Что касается глобального налога, то необходимо задаться вопросом, каким образом он будет взиматься. Правительства стран устанавливают ставки налога и определяют налоговую базу. Индивидуальные налогоплательщики платят налоги правительству, которое обеспечивает поступление платежей и, в свою очередь, отчитывается перед электоратом. Многие налоги предполагают участие посредников. Например, сбор при вылете из аэропорта индивидуальный налогоплательщик платит авиакомпании, которая затем отчитывается за полученный доход перед правительством.

20. Очевидно, что это не может быть в точности применено к процессу глобального налогообложения. У нас есть как глобальные институты, так и правительства суверенных стран, и именно последние должны давать согласие на взимание налогов и держать ответ перед своим электоратом. Фактически может стать, что глобальный налог будут выдавать просто за разновидность внутреннего налога, а поступления будут направляться правительствами суверенных стран какому-то глобальному органу, занимающемуся расходами. Если бы налог на международные воздушные перевозки устанавливался на глобальном уровне, то авиакомпании могли бы переводить денежные средства не правительствам суверенных стран, а глобальному налоговому органу, и в этом случае появление нового источника финансирования повлекло бы за собой возникновение новой заинтересованной стороны. И наоборот, правительства суверенных стран сохраняют не только контроль над управлением процессом налогообложения, но и полномочия в отношении определения ставок налогов. В этом случае правительства участвующих стран будут договариваться о своих обязательствах по взиманию внутреннего налога, но при этом сохранять свободу решений в отношении того, каким образом обеспечить поступления. Фактически это принцип субсидиарности, применяемый Европейским союзом. Для наглядности предположим, что правительства участвующих стран договариваются о том, что каждая страна должна платить налог, обусловленный национальным уровнем выбросов углерода. Таким образом устанавливается величина платежа для каждой участвующей страны, однако правительство страны будет

по-прежнему иметь возможность обеспечивать эти поступления тем способом, который оно сочтет целесообразным. Правительство той или иной страны может, например, посчитать, что сборы за воздушные перевозки являются несправедливыми для жителей отдаленных сельских районов, и выберет, руководствуясь внутренними соображениями, иную налоговую базу. Таким образом, у нас образуется двухъярусная структура, при которой требования об ответственности по внутренним налогам согласуются на многостороннем уровне, а принципы взимания налогов устанавливаются на местном уровне. Страны с более значительным объемом выбросов будут платить больший объем налогов, однако это необязательно означает более высокие налоги на топливо. Вместо этого может быть поднят подоходный налог или налог на добавленную стоимость, имеющий широкую базу. Одной из причин того, почему при субсидарной структуре правительство той или иной страны может предпочесть иную налоговую базу, является необходимость противостоять политической оппозиции, проявляемой в отношении какой-либо конкретной формы налогообложения. Наглядным примером этому служат протесты по поводу налога на топливо, прокатившиеся в Европе в 2000 году.

## **Предлагаемые источники финансирования**

### **Глобальные экологические налоги**

21. Введение налога за ущерб, причиняемый в результате воздействия на окружающую среду, является очевидным потенциальным источником поступлений, не в последнюю очередь потому — о чем речь пойдет ниже, — что нередко полагают, что такой налог ведет к получению «двойного дивиденда», т.е. приносит поступления и способствует снижению экологического ущерба.

22. В экономической литературе в большинстве случаев налоги рассматриваются как инструменты внутренней политики. Однако из этого можно сделать полезные выводы в отношении глобальных экологических налогов. При исчислении оптимальной величины налога необходимо учитывать элемент, отражающий предельную величину экологического ущерба (ухудшение экономичности под воздействием внешних факторов), связанного с такой деятельностью, как потребление топлива. Этот налог должен быть в максимальной мере направлен на то, чтобы прямым образом воздействовать на подобную деятельность и не оказывать влияния на другие решения. Основной альтернативой введению налогов является использование количественного регулирования и квот. Столь же эффективным для обеспечения поступлений и уменьшения загрязнений может оказаться, при соблюдении некоторых условий, аукционирование коммерчески реализуемых разрешений на эмиссию.

23. Прежде чем перейти к глобальному уровню, необходимо задаться вопросом, почему, если налог на потребление углерода способствует снижению воздействия внешних факторов на ухудшение экономичности, это еще не нашло отражения во внутреннем налогообложении? Один из ответов заключается в том, что дивиденды носят скорее глобальный, нежели внутренний характер. Правительства стран не могут ввести достаточный налог для исправления положения, поскольку за пределами их границ получаемые выгоды распределяются непропорционально. Переход от общего налогообложения к введению на-

лога на потребление углерода может принести позитивные суммарные результаты в глобальном масштабе и негативные суммарные результаты в национальных масштабах. Таким образом, можно вести речь о введении дополнительного глобального налога. Означает ли это, что глобальный налог следует взимать по единой ставке для всех стран? С учетом того, что выбросы причиняют экологический ущерб везде, где они имеют место, налог для исправления такого положения должен быть одинаковым. Однако здесь будет резонным принять во внимание неравномерное распределение мировых доходов, а ведь именно это и является причиной для нашего нынешнего интереса к налогам. Соображения глобальной справедливости подталкивают к мысли о том, что бедные страны должны нести меньшее бремя расходов, и могут служить обоснованием того, чтобы облагать налогами лишь страны с высоким и средним уровнем доходов.

24. В результате введения глобального налога на потребление углерода по ставке в размере 4,8 цента США за американский галлон (примерно 0,01 евро за литр), эквивалентной налогу на бензин, которым облагаются лишь страны с высоким уровнем дохода, действительно можно собирать ежегодно около 60 млрд. долл. США. Такая ставка глобального налога стала бы весьма незначительным дополнением к ставкам, применяемым правительствами многих стран, и на порядок меньше тех предложений об увеличении налогов, которые выдвигаются в целях борьбы с глобальным потеплением.

25. Каким образом на этот возможный довод в пользу введения дополнительного экологического налога влияет структура налогово-бюджетных отношений? Допустим, что такой налог действительно взимается с физических лиц и компаний в виде сбора, которым облагается потребление углерода (либо используется иная налоговая база, связанная с окружающей средой). Положим, однако, что мы имеем дело с принципом субсидиарности, когда бремя налогов для правительств стран определяется величиной их выбросов углерода, но правительства стран сами принимают решение о том, каким образом обеспечивать поступления. Как отмечалось выше, по политическим или иным соображениям они могут выбрать иную налоговую базу. Тем не менее правительство по-прежнему стоит перед выбором финансовых стимулов для сокращения объема своих выбросов с помощью иной политики, например путем аукционирования разрешений на эмиссию или регулирования.

## **Налог Тобина**

26. Второе серьезное предложение относительно глобального налогообложения, рассматриваемое здесь, впервые было выдвинуто Джеймсом Тобином с целью противостоять финансовой нестабильности и касается введения налога на валютные операции. Потенциальные возможности налога на валютные операции как источника поступлений имели второстепенное значение. Мы же сосредоточим здесь свое внимание именно на этом второстепенном значении налога Тобина в качестве источника поступлений для процесса развития. Важным отличием является то, что мы ведем речь о гораздо более низких ставках налога. Некоторые сторонники этого предложения в целях борьбы с чрезмерным валютным спекулированием рассматривали возможность введения налога по высоким ставкам вплоть до 0,25 процента за сделку, который получил название «0,25-процентного» налога. Для целей обеспечения поступлений может быть принята иная ставка — в размере 0,01 или 0,02 процента. Благодаря вве-

дению такого глобального налога ежегодно можно получать, судя по подсчетам, приблизительно 17 млрд. долл. США (при налоге в размере 1 базисного пункта) или 30 млрд. долл. США (0,02 процента).

27. Значительная часть прений была посвящена вопросу о технической осуществимости налога на валютные операции. Финансовые рынки непрерывно развиваются, и постоянно появляются новые финансовые инструменты. В ногу с техническим прогрессом под давлением конкуренции и с учетом регулирования совершенствуется структура рынков. Даже при ставках в размере 0,01 или 0,02 процента, такой налог может повлиять на финансовую активность и стимулировать укрепление банковской деятельности. Эти соображения заставляют предположить, что в случае реализации такого предложения налог на валютные операции следует вводить осторожно и по очень низкой ставке налога. Весьма высокие ожидания, которые связывались в прошлом с получением поступлений от введения налога на валютные операции, вовсе не гарантированы. Более того, трудно прогнозировать конечные распределительные последствия и воздействие на реальные сделки. Налог на валютные операции может рассматриваться в качестве акцизного сбора на все покупки в соответствии с их валютным содержанием. Особенно это сказывается на некоторых сделках, а именно на денежных переводах эмигрантов, о которых речь пойдет ниже.

28. Введение налога на валютные операции предполагает широкий уровень согласованности. Активно обсуждается вопрос о том, требует ли этого всеобщего согласия, и в частности согласия Соединенных Штатов. Выдвигаются предложения о том, чтобы налог Тобина был введен группой стран, таких, как Европейский союз плюс Швейцария. Подобный подход, основанный на «нежесткой геометрии», может стать шагом вперед в политическом отношении, однако он привносит дополнительный элемент неопределенности в отношении степени воздействия этого налога. Его последствия для зоны евро и для европейских финансовых центров — Франкфурга и Лондона — трудно предсказать. Финансовое сообщество обращает внимание, как правило, лишь на снижение конкурентоспособности, однако в том случае, если этот налог выполняет свою первоначальную функцию, заключающуюся в повышении стабильности, то евро может стать весьма привлекательной валютой.

### **Двойной дивиденд?**

29. Обычно анализ сферы охвата налоговым обложением базируется на изучении совокупности полностью конкурентоспособных, четко функционирующих рынков. В таких условиях государственное вмешательство — независимо от его распределительных выгод — влечет за собой потерю эффективности. Однако для реальной мировой экономики наличие совершенных рынков нехарактерно, и важным вкладом современной науки о государственной экономике стало изучение последствий, связанных со сбоями в работе рынков. Оба глобальных налога, которые обсуждались выше, направлены, по сути дела, на совершенствование системы распределения ресурсов. Введение налога на потребление товаров, которые причиняют ущерб окружающей среде, несет с собой позитивный распределительный эффект, перемещая расходы из сферы товаров, загрязняющих окружающую среду, в сферу товаров, причиняющих меньший экологический ущерб или не причиняющих его совсем. Налог на ва-

лютные операции предлагается для смягчения дестабилизирующего эффекта валютных операций.

30. Имеем ли мы в этом случае «двойной дивиденд»? Введение глобальных налогов может привести к получению двойного дивиденда двумя путями. Если новый налог рассматривать как альтернативу ОПР, то его введение может сыграть свою собственную роль в повышении эффективности и повлечет за собой сокращение налогов, применяемых в настоящее время для финансирования ОПР. Например, обложение налогом воздушных перевозок не только ведет к уменьшению экологического ущерба от туризма, но и позволяет сократить подоходный налог. Введение налога на выбросы углерода может повлечь за собой сокращение налога на зарплату, что ведет к снижению безработицы. Существует дивиденд занятости, а также экологический дивиденд. Вторая возможность заключается в том, что новый источник является чистым дополнением к ресурсам развития. В этом случае двойной дивиденд состоит в уменьшении экологического ущерба и получении выгод от достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия.

31. Идея получения двойного дивиденда привлекает воображение. Однако следует сделать два предостережения. Во-первых, как мы убедились, налог, вводимый по распределительным соображениям, будет, по всей вероятности, значительно выше налога, который необходим для того, чтобы значительно увеличить финансирование процесса развития. Налог на потребление углерода может стать серьезным фактором, способствующим получению поступлений при гораздо меньших ставках, нежели те, которые считаются необходимыми для борьбы с глобальным потеплением. (Чтобы исчерпать этот аргумент до конца, можно заметить, что введение налога на выбросы углерода, который позволил бы свести эти выбросы на нет, будет успешным в экологическом отношении, но неудачным в плане получения поступлений.) Второе предупреждение касается политэкономии. Может показаться, что объединение двух задач — сохранение планеты и финансирование процесса по достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, — позволяет заручиться более прочной поддержкой. Этот аргумент связан с использованием классической модели «ты мне — я тебе», когда два политика договариваются о поддержке проектов друг друга. Однако модель «ты мне — я тебе» предполагает специфическое распределение выгод и потерь от таких проектов, причем первые концентрируются, а вторые — рассеиваются. Но истина может заключаться и в обратном: издержки, возможно, придется в значительной степени нести небольшой заинтересованной группе (такой, как энергопроизводители), а блага будут распределяться на широкой основе. Для конкретности, работа на два фронта предполагает также возможность нападений с обоих направлений, особенно если решение этих двух задач требует введения налогов самой разной величины.

### **Специальные права заимствования для целей развития**

32. Уже давно идет кампания в поддержку выпуска МВФ специальных прав заимствования для целей развития. Первоначальная цель выпуска СДР заключалась в повышении международной ликвидности, однако в последнее время больше внимания уделяется потенциальной роли, которую создание СДР может сыграть в обеспечении средств для финансирования процесса развития. Сто-

ронники этой идеи, такие, как Джордж Сорос, приводят аргументы в пользу того, что необходимо создавать новые СДР и что развитые страны должны перенаправлять свою долю в выпуске СДР на финансирование глобальных общественных благ и на пополнение потоков помощи, поступающей в те или иные развивающиеся страны. Эти призывы следует рассматривать в контексте того, что развивающиеся страны накапливают значительные резервы для уменьшения своей подверженности кризисам. В связи с тем, что эти резервы хранятся в виде государственных облигаций США, прослеживается очевидная связь с финансированием дефицита Соединенных Штатов. Группа Седильо в своих доводах говорит о том, что значительные ассигнования в виде СДР могут способствовать уменьшению дефицита Соединенных Штатов, позволяя в то же время другим странам продолжать наращивать резервы, которые, по их мнению, им необходимы.

33. Ассигнования в размере 25–30 млрд.долл.США в виде СДР представляют собой внушительную сумму в том, что касается потребностей в финансировании процесса достижения целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Их значимость, однако, будет зависеть от того, будет ли их выпуск повторяться регулярно. Кроме того, значение создания СДР для процесса развития необходимо определить в более точных выражениях. Проблема кроется в обязательстве производить платежи по процентам на всю сумму ассигнований. Если это обязательство переносится на страну-реципиента либо на учреждение, занимающееся вопросами глобальных общественных благ, то объем финансирования приравнивается к низкопроцентной ссуде. Если, однако, издержки по процентам несут страны-доноры, то этот объем будет эквивалентен величине ОПР. В последнем случае преимущества курса на выпуск СДР могут оказаться под сомнением.

34. Возникают также вопросы, касающиеся методики управления. Необходимо уточнить критерии, с помощью которых должны определяться приоритеты в отношении глобальных общественных благ, не в последнюю очередь потому что в приводимых обычно перечнях существуют значительные расхождения.

### **Предложение Соединенного Королевства о международной финансовой структуре**

35. Темпы внедрения новшеств в сфере государственных финансов не всегда поспевают за темпами внедрения новшеств на рынках частного капитала. Использование таких финансовых рынков в целях повышения эффективности ОПР лежит в основе недавнего предложения Соединенного Королевства о международной финансовой структуре, которая предполагает создание нового механизма, призванного обеспечить поступление дополнительных финансовых средств и эффективное использование ресурсов, предназначенных на цели развития.

36. Ключевыми элементами этого предложения являются:

а) значительное увеличение объема ежегодно предоставляемой ОПР в течение ограниченного периода времени таким образом, чтобы обеспечить реализацию закрепленных в Декларации тысячелетия целей в области развития к 2015 году;

б) заблаговременное принятие обязательств с тем, чтобы обещания были подкреплены необходимыми средствами;

в) создание возможностей для значительного увеличения расходов на цели развития в самое ближайшее время.

37. Вышеупомянутая структура по сути положит начало выделению средств по линии оказания помощи на долгосрочной основе. Преимуществом такой структуры является то, что она не требует какого-либо универсального соглашения; она являет собой пример того потенциала, который таит в себе «нежесткая геометрия». При этом не требуется вовлеченность всех богатых стран. Даже если участие в создании такой структуры примет достаточное число стран, придерживающихся общей позиции, можно будет с ее помощью мобилизовать необходимые дополнительные средства на сумму в размере порядка 50 млрд. долл. США. При этом подразумевается, что объявленные взносы будут дополнять те взносы, которые уже предоставляются странами-донорами. В той степени, в какой структура заменит собой нынешнюю систему оказания помощи, она позволит обеспечить предоставление помощи на предсказуемой и стабильной основе, однако чистые выгоды будут гораздо менее впечатляющими.

38. Если доноры реализуют взятые на себя обязательства, то объем средств, выделяемых в рамках международной финансовой структуры, возрастет с 10 млрд. долл. США в течение первого года до 50 млрд. долл. США через пять лет и будет стабильно оставаться на этом уровне на протяжении пяти лет до того, как эти средства будут полностью освоены на протяжении последних пяти лет. Главная цель создания международной финансовой структуры, по сути, заключается в том, чтобы изменить временные параметры потоков помощи. Это может повлечь за собой определенные проблемы. Выделение средств ставит на повестку дня вопрос о наличии возможностей для их освоения и о его влиянии на макроэкономику стран-получателей. Новая финансовая структура предусматривает гарантии, однако очень много будет зависеть от национальной экономической политики. Обратной стороной медали является то, что впоследствии все выделенные ресурсы будут полностью израсходованы. Дополнительные взносы доноров (свыше базы 2002 года), по прогнозам, будут поступать в период с 2020 года по 2032 год, причем все средства будут направляться на обслуживание задолженности и пополнение резервов международной финансовой структуры.

### **Частные пожертвования на цели международного развития**

39. Благотворительные пожертвования населения в богатых странах составляют весьма значительную сумму: лишь в Соединенных Штатах Америки на их долю приходится более 1,5 процента национального дохода. Кроме этого, люди отдают очень много своего свободного времени. Однако на долю развития при-



ходится лишь небольшой объем этих ресурсов. Значительная часть благотворительных пожертвований в богатых странах используется для удовлетворения внутренних потребностей, хотя в разных странах имеются свои особенности, и Германия, например, является страной, где более значительная часть благотворительных пожертвований направляется на цели развития других государств. Средства, которые мобилизуют национальные комитеты содействия ЮНИСЕФ, составляют от 9 центов США на душу населения в Новой Зеландии до почти 4 долл. США на душу населения в Люксембурге. Представляется, что в Соединенных Штатах и Соединенном Королевстве общая сумма пожертвований составляет более значительную часть от общей суммы доходов как в бедных, так и в богатых домашних хозяйствах. В «верхних эшелонах» находятся ряд занимающихся вопросами развития благотворительных фондов, таких, как Фонд Форда, Фонд Рокфеллера и недавно появившийся Фонд Организации Объединенных Наций, а также Фонд Гейтса.

40. В настоящее время средства на цели развития, поступающие в виде частных пожертвований, составляют незначительную сумму, если говорить о потребностях в финансовых ресурсах, необходимых для реализации целей в области развития, закрепленных в Декларации тысячелетия, однако такие частные пожертвования имеют важное значение в психологическом плане. Пример отдельных граждан может побудить правительства проявлять большую щедрость. Поэтому важно изучать потенциальные возможности мобилизации частных пожертвований. Однако мы должны признать, что финансирование развития не связано со многими факторами, которые «привлекают» тех, кто занимается благотворительностью. Финансирование развития предполагает, скорее, финансирование соответствующей деятельности в долгосрочной перспективе, а не удовлетворение в срочном порядке неотложных потребностей; оно предполагает удовлетворение потребностей общин, которые являются географически удаленными и с которыми имеется мало прямых контактов; при этом возможность пожертвовать своим временем на добровольной основе весьма ограничена. К числу возможных стратегических мер относятся создание более адекватных налоговых стимулов для доноров; принятие мер с целью поощрять отчисления с заработной платы; создание глобальных фондов, привлекающих внимание крупных частных доноров; внедрение новых форм корпоративной благотворительности; предоставление пожертвований через Интернет; и осуществление программ пропагандистской работы с донорами.

### **Всемирная лотерея и облигации всемирного выигрышного займа**

41. Использование национальными и местными органами власти лотереи в целях мобилизации средств для проектов в государственном секторе в настоящее время является повсеместной практикой. Объем продаж в игровой индустрии во всем мире огромен: он составляет примерно 120 млрд. долл. США в год. Идея проведения всемирной лотереи для мобилизации средств на цели развития привлекла к себе внимание, в частности, в связи с недавним предложением, выдвинутым Инициативой по ликвидации последствий кризисов по рекомендации президента Финляндии Мартти Ахтисаари. Суть этого предложения заключается в том, чтобы в контексте всемирной лотереи проводить лотереи в странах, а часть получаемых чистых поступлений переводить во всемирный

лотерейный фонд, управляемый Организацией Объединенных Наций или другим учреждением. Трудно точно оценить предполагаемый объем чистых поступлений, однако он мог бы составлять порядка 6 млрд. долл. США в год.

43. Проведение всемирной лотереи сопряжено с теми же проблемами, что и проведение лотереи национальной, с точки зрения ее форм (например, карточки, на которых под напыленным слоем краски можно сразу же узнать о возможном выигрыше, или обычные лотереи, такие, как лото) и структуры выигрыша. Однако имеется еще ряд проблем, которые нуждаются в решении. Для того чтобы заручиться согласием национальных операторов лотерей и избежать оппозиции со стороны тех, кто в них участвует, возможно, необходимо будет дифференцировать структуру выигрышей, например, путем уменьшения суммы главных выигрышей. Для этого при проведении розыгрышей всемирной лотереи в разных странах можно предлагать в качестве выигрыша различные по размеру призовые суммы, что может породить проблемы «трансграничного» участия в лотереях. «Игорный рынок» стал еще более насыщенным в результате быстрого роста интерактивного игорного бизнеса.

44. Всемирная лотерея позволит получить деньги от тех, кто переключится на нее с традиционных лотерей, и от новых игроков, которых будет стимулировать тот факт, что полученные благодаря лотерее деньги пойдут на цели развития. Хотя опыт свидетельствует о том, что в развитых странах группы населения с низким уровнем дохода расходуют более значительную часть своих доходов, участвуя в лотерее, можно было бы привлечь к лотерее и новых игроков из более зажиточных слоев общества. Тем не менее сохраняется возможность того, что, по сравнению с ОПР, которая предоставляется за счет поступлений от подоходного налога, всемирная лотерея будет регрессивной с точки зрения ее влияния на распределение доходов в развитых странах. Однако, если не проводить никаких сравнений (т.е. если речь будет идти об уменьшении объема финансовых ресурсов на цели развития), такую лотерею, вероятно, можно будет считать прогрессивной с точки зрения распределения доходов во всем мире.

44. Схожей по цели, но иной идеей является идея выпуска облигаций всемирного выигрышного займа. Это — инструмент субсидирования, использование которого предполагает получение процентных поступлений в виде лотерейного выигрыша, а облигации подлежат погашению по требованию. Держатели облигаций выигрышного займа никогда не потеряют своих инвестиций, а сумма выигрыша будет зависеть от их удачливости. По сути, операция с облигациями выигрышного займа в финансовом плане равносильна операции, при которой деньги депонируются в обычном сберегательном банке, а соответствующие процентные поступления ежемесячно снимаются со счета для покупки лотерейных билетов. Однако накопленный в Соединенном Королевстве опыт свидетельствует о том, что такого рода операции привлекательны для «игроков» иного рынка, и в них участвуют представители групп со средним и высоким уровнем дохода, которые в национальной лотерее участия не принимают. Отчасти это может объясняться различиями в структуре выигрыша и системах налогообложения, однако это может также отражать и различия в отношении людей. Облигации всемирного выигрышного займа могут также привлекать тех, кто хотел бы предоставить деньги на цели развития (конечно, эту же функцию могли бы выполнять обычные сберегательные облигации, выпускаемые в интересах мобилизации средств на цели развития). Объем финансовых ресурсов, мобилизуемых за счет выпуска облигаций всемирного выигрышного займа, весь-

ма трудно определить, однако представляется, что эта новаторская идея весьма серьезно заслуживает дальнейшей проработки.

### **Увеличение объема денежных поступлений от эмигрантов**

45. Денежные переводы от мигрантов представляют собой основанный на рыночных механизмах внешний источник финансирования развития, который, согласно опубликованным оценкам, позволял постоянно мобилизовывать все большие объемы средств: от примерно 15 млрд. долл. США в 1980 году до 80 млрд. долл. США в 2002 году. Эти переводы представляют собой крупные потоки капитала, и по своему объему они уступают лишь прямым иностранным инвестициям, будучи одним из компонентов внешних потоков ресурсов в развивающиеся страны. Денежные переводы в значительной степени используются на цели потребления и могут рассматриваться в качестве одного из инструментов глобального перераспределения ресурсов: своего рода международного механизма социальной защиты. Они являются и источником финансовых ресурсов для целей капиталообразования, за счет которых могут создаваться и функционировать объекты общинной инфраструктуры (такие, как школы), а также могут использоваться для финансирования новых предприятий. Денежные переводы пересылаются по самым разнообразным финансовым каналам — от официальных до весьма неформальных, причем суммы, направляемые по последним, возможно, не в полной мере отражены в официальных статистических данных, которые приводились выше.

46. Имеется ряд различных факторов, обуславливающих отправление денежных переводов. Эти переводы могут посылааться мигрантом потому, что он хочет помочь оставшимся на родине членам семьи; они могут представлять собой одну из форм накопления средств, которые будут использованы позже по возвращении мигранта домой; они могут представлять собой платежи в покрытие займов, которые дали возможность мигранту учиться за границей и выезжать за рубеж; и кроме того, эмиграция может рассматриваться как один из элементов стратегии совместного страхования, в рамках которой мигрант отправляет на родину денежные переводы, когда дела у него идут успешно, а находящаяся на родине семья гарантирует оказание ему поддержки в случае неудачи. Различные другие мотивы будут влиять на возможную продолжительность периода времени, в течение которого будут отправляться денежные переводы в рамках всего процесса миграции в целом, а также на то, в какой степени эти переводы будут способствовать накоплению средств в условиях их использования для целей потребления.

47. Самый очевидный способ добиться расширения практики пересылки денежных переводов заключается в реализации таких стратегий, которые ведут к уменьшению сборов за отправку денег. Многие мигранты испытывают трудности в плане получения доступа к банковским услугам; оказываемые банками услуги не обеспечивают адекватного удовлетворения их потребностей. Конкуренция могла бы способствовать тому, что банки стали бы более внимательно относиться к потребностям мигрантов, и с целью создать новым субъектам возможность для проникновения на рынок денежных переводов можно было бы принять такие меры, как уменьшение стоимости соответствующих лицензий. Трудно, однако, предугадать, какое влияние окажут такие меры в количественном выражении; следует признать, что некоторые меры идут вразрез с

отмечаемой в последнее время тенденцией к ужесточению мер регулирования в интересах борьбы с отмыванием денег и финансированием терроризма.

## На пути к новым формам финансирования

### Выводы

48. Цель настоящего доклада — определить, какой вклад новые источники финансовых ресурсов могли бы внести в финансирование деятельности, направленной на реализацию целей в области развития, закрепленных в Декларации тысячелетия. Многие предложения преследуют несколько целей. Создание СДР было впервые предложено с целью облегчить проблемы, связанные с международной ликвидностью, однако нас интересует их потенциальная роль с точки зрения реализации целей в области развития. Налог Тобина был впервые предложен в качестве средства борьбы с финансовой нестабильностью; однако нас прежде всего интересует его потенциал как источника поступлений, которые будут использоваться на цели финансирования развития.

49. Первый вывод заключается в том, что два рассмотренных глобальных налога могли бы позволить получить либо поступления в требуемом объеме (налог на выбросы углерода), либо, по меньшей мере, половину этой суммы (взимание налога Тобина по ставке 0,02 процента). Кроме того, необходимые ставки налогообложения для этой цели на порядок меньше, чем ставки налогообложения, предлагаемые теми, кто выступает за использование этих налогов в целях борьбы с загрязнением окружающей среды и валютными спекуляциями. Налог Тобина, который был предложен в целях борьбы с широко распространенными спекулятивными операциями с валютой, составляет порядка 0,10 и 0,20 процента — в десять раз больше, чем рассматриваемые в нашем докладе ставки. Ставка «энергетического налога», о которой идет речь в докладе, составляет 0,10 или 0,20 от тех ставок, которые обычно упоминаются в литературе, посвященной проблеме глобального потепления. Поэтому налоги не гарантируют серьезных изменений в плане борьбы с загрязнением окружающей среды и валютными спекуляциями, чему они призваны служить. Этот вывод имеет как негативный, так и позитивный аспект. Что касается негативного аспекта, то он означает, что из двух дивидендов — увеличение объема поступлений и улучшение функционирования экономики — второй может оказаться недостижимым. Однако в настоящем докладе нас интересуют именно поступления. Второй аспект является позитивным и заключается в том, что гораздо более низкие ставки налогообложения, о которых идет речь в нашем докладе, являются более приемлемыми, и менее вероятно, что они приведут к неблагоприятным для экономики последствиям.

50. Второй вывод состоит в том, что существуют альтернативы глобальному налогообложению. Предложенная правительством Соединенного Королевства международная финансовая структура могла бы, если бы она пользовалась достаточной поддержкой со стороны других крупных доноров, обеспечить мобилизацию в необходимом объеме финансовых ресурсов в чрезвычайно важный период времени — до 2015 года. (В то же время все еще не ясно, в какой степени эта структура отличается, по своей сути, от обязательства в отношении расширения ОПР.) Создание СДР для целей финансирования развития, по оцен-

кам, позволит мобилизовать порядка 25–30 млрд. долл. США. Это означает, что на их долю придется значительная часть от общего объема средств, однако при этом дополнительно необходимо будет применять другие меры, особенно если такие ассигнования будут поступать не ежегодно, а реже. Одним из таких дополнительных источников является всемирная лотерея, которая потенциально может обеспечить мобилизацию значительных поступлений, если будет достигнуто соответствующее соглашение с администрацией национальных лотерей в странах. Облигации всемирного выигрышного займа могли бы позволить мобилизовать ресурсы в виде займов, которые нельзя получить из других источников. Вспомогательную роль могли бы играть более частые денежные переводы эмигрантов и, в меньшей степени, более крупные частные пожертвования.

51. Однако в любом случае нам необходимо учитывать степень взаимодополняемости. Третий вывод заключается в том, что существует явная опасность «перебора». Страны, которые предпочтут использовать международную финансовую структуру, могут сделать это в ущерб своим обязательствам в отношении взносов по линии регулярной ОПР. Это же может относиться и к странам, которые будут передавать средства, получаемые в результате выпуска любых новых СДР. Согласие на введение глобального налога может означать, что у правительств будет меньше стимулов к увеличению их взносов по линии ОПР и что фирмы, вероятно, будут не столь менее охотно безвозмездно предоставлять финансовые ресурсы на цели развития. Меры, призванные стимулировать рост частных пожертвований, могут неблагоприятно сказаться на других формах благотворительности. Выпуск облигаций всемирного выигрышного займа может привести к отказу от использования других форм заимствования средств на цели развития, хотя вероятность этого можно уменьшить, если выпуск таких облигаций будет целенаправленно рассчитан на отдельные категории инвесторов.

52. Каковы другие преимущества данных предложений помимо того, что они дают возможность получать поступления? Как уже указывалось, предлагаемые ставки налогов гораздо ниже, чем ставки налогов, взимаемых в других целях, однако как «энергетический» налог, так и налог на валютные операции, потенциально могут играть роль коррективных налогов. В данном случае можно, скорее, говорить о выгодах, чем о чистых потерях. Применение налоговых стимулов с целью добиться увеличения объема частных пожертвований и сумм денежных переводов эмигрантов точно так же может способствовать организации бизнеса, для чего необходимы финансовые средства, что приносит выгоду как получателю, так и отправителю. Четвертый вывод состоит в том, что существует возможность получения двойных дивидендов, однако они должны рассматриваться в качестве «побочного продукта», а не ключевого элемента, лежащего в основе предложений. Идея о двойных дивидендах не должна преподноситься в качестве главного аргумента.

53. Наличие двойных дивидендов не означает, что отсутствуют издержки. Можно говорить о том, что при обычном налогообложении налоговое бремя в размере 1 млрд. долл. США раскладывается на две части: 1 млрд. долл. США, т.е. сумму, которую передают налогоплательщики, и дополнительную чистую потерю (избыточное бремя), обусловленную нерациональностью решений, принимаемых в области экономики. В тех случаях, когда имеют место двойные дивиденды, второй элемент становится положительным: коррективный налог

повышает качество принимаемых решений. Однако первый элемент сохраняется: поступления все равно получены. Имеются веские основания ожидать, что налоги будут взиматься с конечных потребителей. Это относится к «энергетическим налогам», когда нам приходится иметь дело со всеми последствиями в рамках цикла вводимый ресурс-отдача. Люди обычно задумываются о том, каковы будут для домашних хозяйств последствия налога на выбросы углерода в плане расходов на топливо и транспорт. Однако расходы на энергоресурсы являются также и вводимым ресурсом в других секторах. Эксплуатационные затраты финансового сектора, например, увеличатся, причем часть их будет сопряжена с более высокими ценами на казалось бы ненужную продукцию. Что касается налога Тобина, то один из его недостатков заключается в том, что нелегко установить, каково окончательное распределение налогового бремени. Часть этого бремени вполне может оказаться на плечах развивающихся стран: например, если взимание налога ведет к сокращению объема ресурсов, поступающих в виде денежных переводов от эмигрантов. Другие меры также могут быть сопряжены с издержками. Увеличение объема ресурсов по линии ОПР, которое, по сути, предполагается в рамках международной финансовой структуры, необходимо будет обеспечить, и будущие обязательства могут повлиять на состояние бюджета стран-доноров. Облегчение налогового бремени с целью стимулировать пересылку денежных переводов эмигрантами сопряжено с издержками для принимающих стран. Пятый вывод заключается в том, что наивно полагать, будто простое переключение на альтернативные источники финансирования позволит избежать любых издержек.

54. При рассмотрении вопроса как о двойных дивидендах, так и о бремени издержек важно учитывать их последствия для макроэкономики. Некоторые меры, такие, как создание СДР, как раз и рассчитаны на то, чтобы стимулировать мировую экономику. Благодаря довольно высоким показателям безработицы и недозагрузке производственных мощностей может появиться возможность мобилизовать новые ресурсы за счет незначительных издержек в натуральном исчислении или вообще без таких издержек. Благодаря международной финансовой структуре страны-доноры могут получить возможность заниматься кредитованием таким образом, чтобы эта деятельность являлась одним из макроэкономических стимулов. Вместе с тем значительное увеличение объема финансовых ресурсов на цели развития может породить проблемы в плане освоения предоставляемых средств. В настоящем докладе мы не стремились проводить оценку этих макроэкономических факторов, однако потенциально они имеют важное значение. Шестой вывод состоит в том, что политику мобилизации финансовых ресурсов в интересах реализации целей в области развития, закрепленных в Декларации тысячелетия, следует увязывать с необходимостью стимулирования глобальной экономики, уделяя при этом внимание и проблеме освоения предоставляемых средств.

## **Путь вперед**

55. Реализация каждого из предложений сопряжена с трудностями, которые должны быть преодолены. Главный вопрос при этом заключается в том, каким образом построить деятельность. Например, если речь идет о всемирной лотерее, структура выигрыша может быть таковой, чтобы она позволяла проводить различие между такой лотереей и национальными лотереями и избегать воз-

можных негативных последствий астрономических сумм выигрышей. Мы указали пути повышения эффективности рынка денежных переводов. Любая реалистичная программа, как правило, представляет собой пакет мер. Хотя, возможно, налога на выбросы углерода было бы достаточно для того, чтобы мобилизовать необходимые средства, этого же нельзя сказать о других рассмотренных в докладе предложениях. Такой пакет мер мог бы быть создан Организацией Объединенных Наций и другими международными учреждениями, которые отслеживали бы практическую реализацию таких мер.

56. Вместе с тем устранение препятствий должно быть обеспечено главным образом на политическом уровне. Кто же является ключевыми действующими лицами. Начнем с того, что весьма важная роль должна быть отведена отдельным гражданам. Отдельные лица могут вносить значительный вклад, как оказывая личную поддержку, так и влияя на правительства. Отдельные лица делают щедрые пожертвования в благотворительных целях, однако относительная малая их часть направляется на цели развития. Мы наглядно продемонстрировали, что имеются значительные возможности для придания благотворительной деятельности глобального характера. Оказание все более широкой поддержки благотворительной деятельности в целях развития, с одной стороны, напрямую содействует реализации цели, заключающейся в оказании помощи бедным странам, а с другой стороны, косвенно дает понять правительствам богатых стран, какие проблемы волнуют их избирателей.

57. Национальные правительства призваны играть действительно жизненно важную роль. Во-первых, они обладают значительной независимостью. Действуя в одиночку, правительство богатой страны может предпринять шаги с целью увеличить потоки финансовых ресурсов на цели развития. Каждая отдельная страна могла бы, например, сократить подоходные налоги налогоплательщиков, которые направляют денежные переводы с целью финансировать проекты по развитию общин в их родных странах. Каждая отдельная страна могла бы выпустить облигации выигрышного займа специально в интересах мобилизации ресурсов на цели развития. Каждая отдельная страна могла бы принять решение направлять на цели развития часть поступлений от национальной лотереи. Каждая отдельная страна могла бы выделять из государственного бюджета сумму, которая эквивалентна объему ресурсов, безвозмездно предоставленных ее гражданами на цели развития.

58. И на международном уровне может сыграть свою роль пример других: правительства, возможно, проявят большую готовность предоставлять финансовые ресурсы, когда это будут делать другие страны. Международная финансовая структура, по сути своей, предполагает, что ряд стран совместно берут на себя общее обязательство. Это подводит нас к той группе предложений, реализация которых требует совместных действий, однако достаточно, чтобы согласие на такие совместные действия дали не все страны, а лишь ряд из них. Это относится к международной финансовой структуре и всемирной лотерее. И, наконец, имеются предложения, для реализации которых, по сути, необходимо участие всех стран-доноров. К ним относится предложение о создании новых СДР и (возможно) введение налога на выбросы углерода.

59. В центре нашего внимания находится роль стран с высоким уровнем дохода, однако настоящий доклад охватывает не только эти государства. Страны со средним уровнем дохода все чаще играют важную роль как потенциальные

источники финансирования развития. Развивающиеся страны также могли бы многое сделать для того, чтобы содействовать эффективной реализации рассматриваемых в докладе предложений и обеспечить продвижение вперед в контексте необходимого диалога.

*Примечания*

- <sup>a</sup> Группа высокого уровня по финансированию развития, возглавляемая бывшим президентом Мексики Эрнесто Седильо. Доклад Группы см. в документе A/55/1000.
-