Случайное появление «официальной помощи развитию»¹

С. СКОТТ

Скотт Саймон — старший советник Отдела сотрудничества в области развития ОЭСР; 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France; E-mail: simon.scott@oecd.org

Официальная помощь развитию (ОПР) является стандартным показателем иностранной помощи уже в течение сорока пяти лет, при этом ее появление было в значительной степени случайным и не следовало никакому плану. ОПР появилась благодаря усилиям Комитета содействия развитию (КСР) ОЭСР в начале 1960-х годов, чтобы смягчить и гармонизировать условия оказания помощи развивающимся странам. КСР согласовал первую редакцию Рекомендаций по условиям оказания помощи в 1965 г., однако цели помощи тогда были сложными, а их количественные показатели не были определены надлежащим образом. Главная трудность заключалась в определении того, какие условия кредитования являются достаточно льготными, чтобы кредиты можно было расценивать как помощь. Среди показателей оценки заложенных в кредитах льгот наиболее эффективной оказалась методология грант-элемента, она содержалась в приложении к Рекомендациям 1969 г. для уточнения целей. В этом же приложении было представлено понятие «официальная помощь развитию», но без определения. Официальная помощь развитию была определена в полной мере только в 1972 г. в новой редакции рекомендаций по условиям ОПР. Тогда же был установлен минимальный порог грант-элемента и определена единая цель льготных условий программ помощи. Для новой категории наименее развитых стран были согласованы особые условия. Хотя решения 1972 г. не были идеальными, они создали интегрированную и полностью определенную систему предоставления льгот и мониторинга объемов помощи. Процесс, который дал этот результат, позволил наладить взаимодействие между ОЭСР и системой ООН, что, в свою очередь, помогло внедрить необходимые инновации в концепциях и методах.

Ключевые слова: ОЭСР; официальная помощь развитию

Для цитирования: Скотт С. (2018) Случайное появление «официальной помощи развитию» // Вестник международных организаций. Т. 13. № 2. С. 173–200 (на русском и английском языках). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-02-08.

Текст «Случайное появление «официальной помощи развитию»» С. Скотта переведен и опубликован с разрешения ОЭСР².

© OECD. ОЭСР не несет ответственности за качество перевода.

¹ Перевод выполнен Т.А. Ланьиной, сотрудником Центра экономического моделирования энергетики и экологии Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), сотрудником Центра отраслевых исследований Института США и Канады Российской академии наук (ИСКРАН).

Автор выражает благодарность Джеку Стоуну, который занимал пост главы Отдела финансовой политики Управления кооперации в сфере развития с 1967 по 1970 г.; Уильяму Хайнесу, Уильяму Маккормику, Хайе Шутэ, Жан-Анно Шууру и его коллегам из архива ОЭСР за помощь в подготовке настоящей статьи.

² Scott S. (2015) The accidental birth of “official development assistance”. OECD Development Cooperation Working Papers. No. 24. Paris: OECD Publishing. Режим доступа: http://www.oecd-ilibrary.org/development/the-accidental-birth-of-official-development-assistance_5jrs552w8736-en (дата обращения: 04.06.2018).

Введение

Цель данной статьи состоит в восполнении дефицита доступной информации о происхождении концепции официальной помощи развитию (ОПР). Автор уделяет основное внимание тому, как меры по смягчению условий кредитования в 1961–1972 гг. способствовали разработке определения ОПР. Это важный вопрос, но недостаточно исследованный.

В обсуждении льготных условий помощи часто доминируют споры о расчете грант-элемента, который Комитет содействия развитию (КСР) ОЭСР представил в определении ОПР в 1972 г. В частности, вызывает вопросы тот факт, что в этих расчетах используется ставка дисконтирования 10%, а также то, почему кредиты ОПР должны иметь грант-элемент в размере 25%. Ответ на эти вопросы связан с разработкой более широкой системы контроля условий, на которых предоставляется помощь.

Формула грант-элемента была лишь очередным шагом в десятилетней попытке согласовать условия помощи среди членов КСР. Большая часть этих усилий была принята до разработки концепции ОПР, и в течение некоторого времени после появления концепции ОПР никто не собирался рассчитывать грант-элемент. Необходимость расчетов стала очевидной только после того, как Организация Объединенных Наций установила целевой уровень ОПР, сосредоточивший на себе политическое внимание. При этом проблема согласования условий помощи получала гораздо меньше внимания, хотя и сохраняла актуальность.

Автор статьи использует хронологический подход и пытается объяснить логику важнейших шагов в процессе развития концепции ОПР. Хотя исследование заканчивается на 1972 г., и в первую очередь его целью является заполнение историографического пробела, возможно, оно также может оказаться полезным для лиц, принимающих политические решения, которые ищут пути реализации решения Совещания высокого уровня КСР в 2014 г. по изменению расчета ОПР на основе потоков на расчет на основе грант-эквивалентов [OECD, 2014; Hynes, Scott, 2013].

1961–1965: смягчение условий официальной помощи

С момента создания КСР ОЭСР стремился смягчить условия международной помощи. К 1965 г. ему удалось согласовать определенные целевые установки. При отсутствии четкой концепции официальной помощи развитию эти целевые установки применялись ко всем официальным потокам, включая экспортные кредиты и обусловленную денежную помощь.

В 1993 г., подводя итог своей 33-летней работы в КСР ОЭСР, глава секретариата данного комитета Гельмут Фюрер отметил, что «определение и уточнение концепции ОПР являлось важнейшей задачей Комитета содействия развитию начиная с самых первых встреч его предшественника – ГСР (Группы содействия развитию)» [OECD, 1994].

ГСР была создана в январе 1960 г. по инициативе США во главе с Кларенсом Дугласом Диллоном, заместителем государственного секретаря в администрации Эйзенхауэра. Первые встречи группы в основном были посвящены тому, как улучшить информацию о финансовой помощи развивающимся странам. Однако в то время четкого представления о том, что относится к официальной помощи развитию, еще не было, и ОПР еще десятилетие оставалась неузнаваемой аббревиатурой.

ГСР поставила перед собой высокие политические цели в Резолюции о совместных усилиях по оказанию помощи, принятой в марте 1961 г., в целях повышения объемов, улучшения условий и повышения эффективности оказания помощи. Работа

по достижению этих трех целей в конечном счете ускорила появление понятия ОПР. Однако, как будет продемонстрировано в данной статье, ключевую роль в этом процессе сыграла работа по гармонизации и смягчению условий предоставления помощи, в частности работа, направленная на то, чтобы все члены КСР предоставляли основной объем своей помощи в виде грантов или кредитов с крайне выгодными условиями.

Цель по либерализации условий предоставления помощи была заложена в Резолюции ГСР 1961 г., в соответствии с ней:

...потребности некоторых менее развитых стран в настоящее время таковы, что коллективная помощь им должна подразумевать расширенную поддержку в виде грантов или кредитов на более мягких условиях, включая кредиты с большим сроком погашения, если это целесообразно, в целях предотвращения накопления слишком большого бремени внешнего долга [OECD, 1994, p. 11].

Эта цель получила развитие на встрече КСР на высоком уровне в 1963 г. — по итогам данного мероприятия были опубликованы рекомендации, согласно которым страны должны соотносить условия помощи с обстоятельствами реципиента в индивидуальном порядке. Также на этой встрече была предложена идея предоставления грантов и кредитов с очень льготными условиями на общие цели развития, а с более жесткими условиями — для специфических проектов. В дополнение к этому, согласно рекомендациям, члены...

...должны сделать своей принципиальной целью обеспечение существенной сопоставимости требований и условий своей помощи, а также, насколько это возможно, ликвидировать или хотя бы сократить расхождения. Несмотря на то что не все доноры введут стандартные требования и условия, это повлечет некоторую либерализацию [OECD, 1964, p. 44].

Посыл КСР по смягчению условий предоставления помощи получил отклик на первой конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), которая состоялась в Женеве в 1964 г. Участники конференции выразили озабоченность ростом бремени развивающихся стран по обслуживанию долга и призвали уделить внимание возможностям стран занимать и возвращать средства при продлении кредитов.

В ответ на это на встрече КСР на высоком уровне в 1965 г. были приняты Рекомендации по финансовым требованиям и условиям, в начале которых было отмечено

...продолжение существенного увеличения бремени по обслуживанию долга в менее развитых странах, несмотря на прогресс некоторых членов КСР, который имел место в последний год в сфере смягчения условий предоставления государственных кредитов. В документе сделан акцент на том, что если этот тренд не удастся переломить, чистый поток финансовых ресурсов в менее развитые страны может сократиться. На встрече членам КСР, которые еще не предоставляют хотя бы 70% своей официальной помощи в виде грантов, было рекомендовано стремиться предоставлять не менее 80% помощи на льготных условиях, то есть либо в виде грантов, либо в виде кредитов с длительным сроком погашения (25 лет или более), по низким процентным ставкам (3% или менее) и со средним льготным периодом³ семь лет⁴ [OECD, 1965, p. 16].

³ Льготный период — это период от даты появления обязательства по кредиту до первого погашения, то есть интервал до первого погашения. Проценты могут начисляться и в течение льготного периода.

⁴ Эти цифры, приведенные председателем КСР Уиллардом Торпом, не являются точными, но они, возможно, лучше всего отражают посыл Рекомендаций, которые сформулированы достаточно неоднозначно. В сообщении Торпа сначала указываются параметры условий кредитов, характерные для членов КСР в 1964 г.: 81% помощи предоставлялся в виде грантов или займов по ставке 3% или

Рекомендации закрепили перечисленные конкретные количественные цели отчасти на основании того, что

...различия в условиях, предлагаемых странами-членами, не угрожают духу совместных усилий, однако осложняют сохранение прежних выгод для тех, у кого самые либеральные условия [OECD, 1965, p. 118].

Согласно документу, условия следовало адаптировать к ситуации в каждой развивающейся стране,

...используя такие индикаторы, как бремя по обслуживанию накопленного долга, уровень дохода, наличие природных ресурсов, достижения в сфере развития и перспективы, а также прочие релевантные факторы [OECD, 1965, p. 118].

При этом гармонизация

...в свете условий, присутствующих в большинстве случаев... должна быть достигнута путем смягчения условий странами-членами, которые предоставляют помощь по самым высоким процентным ставкам и с кратчайшими амортизационными и льготными периодами [OECD, 1965, p. 118].

Таким образом, в течение первых четырех лет существования КСР обосновал необходимость согласования условий оказания помощи и внедрил конкретные методы, а также поставил соответствующие цели. Этот подход был чрезвычайно практичным. Было признано, что для разных заемщиков подходят разные условия, поэтому члены-кредиторы должны стремиться к гармонизации условий через имеющиеся консорциумы и иные консультативные механизмы, существующие в каждой развивающейся стране. Общие условия программы каждого члена должны были соответствовать средним уровням, достигнутым КСР как группой в 1964 г. Результаты должны были оцениваться каждый год для каждого участника в рамках Ежегодных обзоров помощи.

Все это было выполнено еще до того, как была предложена концепция официальной помощи развитию. Это можно считать грандиозным достижением, хотя некоторые дела не были завершены. При отсутствии концепции ОПР цели были соотнесены с общими официальными потоками, включающими официальные экспортные кредиты, которые во многих случаях делают результаты менее понятными. Во-первых, официальные экспортные кредиты часто представляли собой кредиты без субсидий, которые увеличивали долговое бремя получателей и усложняли гармонизацию условий. Во-вторых, цель таких кредитов заключалась в продвижении экспорта страны-донора, а не в развитии страны-получателя. Таким образом, они были вне мандата КСР: контроль над ними возлагался на специалистов по торговле из стран — членов КСР, а не на агентства по оказанию помощи⁵. В-третьих, экспортные кредиты пере-

менее, 82% были либо грантами, либо займами на срок двадцать пять лет и более, а средний льготный период кредитования составлял семь лет. В Рекомендациях далее отмечается, что некоторые страны продлили 70% своей общей помощи в форме грантов; в документе также содержится призыв к тем странам, которые «не достигли» этого результата, «приложить максимум усилий» для достижения средних условий по совокупным обязательствам членов КСР 1964 г. в течение трех лет. Однако затем данное предписание ограничивается возможностями стран — в документе признается, что некоторым странам будет трудно его выполнить, и процесс выполнения потребует больше времени. При этом все же «участникам рекомендуется... достигнуть значительного прогресса в этот период» [OECD, 1965, p. 120].

⁵ В Докладе КСР 1967 г. отмечается, что «агентства, которые выдают официальные гарантии для таких операций [экспортных кредитов], часто не находятся в достаточно тесном контакте со своими внешними государственными кредитными учреждениями и могут действительно применять совершенно разные критерии при продлении своих гарантий. По этому вопросу сотрудники МБРР недавно подготовили доклад для ЮНКТАД. Также по этому вопросу странам — членам КСР явно необходимо пересмотреть свои внутренние механизмы в целях лучшей межучрежденческой координации.

секались с обусловленной денежной помощью, которая находилась в компетенции КСР. Обусловленная денежная помощь — это официальные кредиты для целей развития, при которых закупки должны осуществляться так, чтобы они оказывали поддержку поставщикам из страны-донора. Таким образом, обусловленная помощь налагала условия, которые потенциально снижают ценность денег, предоставленных в рамках обязательства по оказанию помощи. В Рекомендациях 1965 г. обусловленной помощи посвящен отдельный раздел, в котором отмечается, что

...платежный баланс и внутренние политические соображения создали ситуацию, при которой значительная часть помощи стала предоставляться на тех или иных условиях, что нашло отражение в регулировании и административных действиях. Однако эта тенденция может привести к существенным ограничениям получателей помощи в свободе выбора наиболее подходящих поставщиков на международном рынке [OECD, p. 120].

Согласно Рекомендациям, странам следует стараться постепенно уменьшать объемы обусловленной помощи. Также в Рекомендациях предлагается несколько мер по смягчению последствий, включая обеспечение конкуренции между отечественными поставщиками, выборочные отказы, привлечение субподрядчиков из третьих стран и разрешение совершения покупок в других развивающихся странах. Однако никакие твердые правила или цели не были согласованы.

Несмотря на «нерешенную проблему» экспортных кредитов и обусловленной помощи, к концу 1965 г. КСР мог быть удовлетворен началом своей работы по смягчению условий оказания помощи. Были согласованы понятные цели, направленные на смягчение условий предоставления кредитов; страны, которые предоставляют кредиты на жестких условиях, должны были смягчить их до среднего среди членов КСР уровня, также была создана продуманная система мониторинга. Что же могло пойти не так?

1966–1967: проблемы с Рекомендациями по условиям и целью по объемам

Рекомендации по условиям кредитования 1965 г. были направлены на смягчение жестких требований по кредитам до среднего среди стран — членов КСР уровня. Однако вместо этого страны, которые предлагали более мягкие требования, ужесточили свои условия. Затем КСР рассмотрел новые подходы, в том числе вычитание процентной ставки при оценке объемов помощи. Но более перспективным методом оказался расчет грант-элемента кредитов, который отражал их льготность одним числом. В течение этого периода (1966–1967 гг.) возникали проблемы определения тех или иных терминов и практической реализации цели ООН по предоставлению 1% национального дохода стран-доноров в виде помощи развитию.

Вместе с новыми Рекомендациями по условиям появились три новые проблемы: наблюдаемое на практике ужесточение условий, отсутствие четкого критерия сравнения эффективности и сложность определения охвата Рекомендаций.

Цель Рекомендаций заключалась в том, чтобы побудить членов КСР, которые выдавали кредиты на жестких условиях, смягчить условия до среднего по КСР уровня. Но как только эти средние условия были установлены в качестве контрольных показателей, страны, предоставляющие кредиты на более мягких условиях, увидели в этом

Этого особенно сложно добиться, поскольку интерес к расширению торговли может напрямую противоречить попыткам решения проблемы роста задолженности» [OECD, 1967а, p. 166]. В дальнейшем данная проблема сохранит актуальность на протяжении десятилетий.

возможность для выполнения критериев КСР при предоставлении менее щедрой поддержки. Председатель КСР в 1966 г. сообщил, что

...некоторые страны-члены, чьи условия были более мягкими, чем среднее значение КСР, ужесточили свои условия, в результате чего значение усредненного показателя возросло.

На Совещании высокого уровня в 1966 г. было отмечено:

...к сожалению, пока удалось добиться очень незначительного прогресса в выполнении положений Рекомендаций 1965 г. <...> Быстро растущая задолженность и существенно возросшее бремя по обслуживанию кредитов неоднократно признавались серьезными проблемами, решение которых требует совместных усилий всех заинтересованных сторон. Поэтому Комитет принял решение продолжить прилагать усилия по улучшению и гармонизации условий оказания помощи с учетом обстоятельств отдельных стран-получателей [OECD, 1966a].

Таким образом, на встрече упорно обсуждались целевые показатели по улучшению условий предоставления кредитов, которые были согласованы годом ранее, даже несмотря на то, что они стали более жесткими по сравнению с последним средним значением КСР. Несколько месяцев спустя Организация Объединенных Наций приняла Резолюцию Генеральной Ассамблеи, в которой содержался настоятельный призыв к развитым странам по выполнению конкретных положений Рекомендаций по условиям кредитования «не позднее 1968 г.» [UN, 1966].

Другая проблема возникла из-за сложности содержащихся в Рекомендациях целей. Как уже отмечалось, доноры могут выполнить рекомендации либо путем увеличения доли грантов в общей ОПР до 70%, либо путем сопоставления средних значений КСР 1964 г. по каждому из трех параметров кредита (сроки погашения, процентная ставка и льготный период). Такое решение было громоздким и оно обесценивало сравнение эффективности доноров. Поскольку общий количественный критерий эффективности отсутствовал, можно было лишь делать выводы о том, какие критерии выполняет каждый из доноров.

В Докладе КСР 1966 г. обсуждались два возможных подхода к уточнению оценки условий кредита. Первым было уделение большего внимания «чистым переводам»; в этом случае «из валового объема новых кредитов вычитается не только амортизация, но и текущие процентные платежи» [OECD, 1966a, p. 53]. Это «отражает влияние помощи на государственные счета [донора] и на бюджет... давая понять, что чистая стоимость внешней помощи для правительства в большинстве случаев значительно ниже валовой» [Ibid.]. Вычитание процентных платежей поможет количественно оценить различия в льготности кредитов. Но поскольку вычет процентов уменьшал видимые усилия, «чистые переводы» не были методом, стимулирующим доноров, желающих продемонстрировать свою щедрость. По той же причине метод был гораздо более популярен среди правительств стран-получателей.

Более удачным способом оценки условий помощи стал новый метод грант-элемента, внедренный Джоном Пинкусом из корпорации RAND и доработанный экономистом Центра развития ОЭСР Гераном Олиным⁶. Грант-элемент объединяет

⁶ Ссылки на ранние работы Пинкуса см. в [Cooper, 1965, p. 5–6]. Олин доработал идеи Пинкуса до формул, которые предполагали непрерывный поток погашения и, следовательно, были только приближениями. Более точные таблицы, основанные на дискретных платежах с интервалами, были опубликованы в 1972 г. [Ohlin, 1966, p. 101f; OECD, 1972f, p. 9]. Пинкус использовал работу Олина для создания таблиц грант-элементов для ставок дисконтирования от 5% до 10% [Pincus, 1967, p. 312–313], а также подготовил оценки грант-эквивалента оказанной в 1960–1965 гг. помощи с использованием стоимости капитала в странах-донорах в качестве ставки дисконтирования [Ibid., p. 315–316].

в себе, в единый процент, льготность кредита, обеспечиваемую сроком кредитования (погашения), процентной ставкой и льготным периодом. Умножение грант-элемента каждого кредита на его номинальную стоимость дает «грант-эквивалент», а добавление последнего к объему гранта дает общий грант-эквивалент официальной помощи развитию. Этот общий грант-эквивалент, выраженный в процентах от общей помощи, в свою очередь, дает общий грант-элемент помощи.

Таким образом, было признано, что грант-эквивалент каждого займа может быть добавлен к грантам для формирования альтернативного индикатора помощи. Олин нашел грант-эквиваленты с помощью упрощенной математической формулы в целях сравнения обязательств по погашению кредита с тем, какими были бы эти обязательства, если бы займы были выданы по неким референтным процентным ставкам. Грант-эквиваленты также могут быть получены вручную путем дисконтирования каждого будущего погашения целевого кредита по базовой процентной ставке и вычитания результата из номинальной стоимости кредита. Любой из этих методов

...сделает поправку на ожидаемую сумму платежей путем дисконтирования к текущей стоимости <...> Вместо того чтобы прибавить кредит по его номинальной стоимости, он будет включен только в той степени, в какой его график платежей будет ниже, чем выбранная рыночная процентная ставка. Таким образом, гранты будут полностью включены, а кредиты будут оцениваться в соответствии с мягкостью их условий, включая льготные периоды. (Выбор подходящей ставки дисконтирования представляет определенную трудность.) [OECD, 1966a, p. 54]

Выбор подходящей ставки дисконтирования действительно представлял некоторые трудности. В технической публикации КСР продемонстрировал грант-эквиваленты, рассчитанные как по фиксированной ставке дисконтирования 10%, так и по средним долгосрочным официальным ставкам в каждой стране в год, когда был выдан кредит [OECD, 1967b, p. 142]. В докладе КСР 1966 г. была высказана идея о том, что грант-элемент «пытается измерить, насколько большую уступку делает страна по сравнению с производительностью инвестиций на своей собственной территории» [OECD, 1966a, p. 54], а доклад 1967 г. следовал этой логике при выборе 10%-й ставки дисконтирования, хотя и с некоторыми оговорками:

...На рассчитываемый грант-элемент существенно влияет выбор альтернативной нормы прибыли, которая используется для целей дисконтирования. В качестве приближенного показателя экономической нормы прибыли была выбрана единая ставка в размере 10%. При проведении точных сравнений между донорами, возможно, следует учитывать относительные уровни процентных ставок на их внутренних рынках капитала. Однако для целей проведения межгодовых сопоставлений достаточно использования единой ставки в размере 10% [OECD, 1967, p. 77–78].

В докладе 1967 г. также были отмечены ограничения значений грант-элементов.

Следует подчеркнуть, что хотя грант-элемент можно выразить в абсолютных величинах, это вполне условная цифра. Она не соответствует фактическому потоку средств или товаров и услуг и никак не связана с чистой выгодой для получателя помощи. Концепция грант-элемента не может применяться к потокам частного капитала. Для инвестиций в акционерный капитал будущие нормы прибыли неизвестны... [Там же].

В работе Риордана [Riordan, 1972, p. 23–26] проводится анализ современной дискуссии, в том числе дискуссии в рамках ОЭСР, о различных возможных основаниях для установления ставок дисконтирования. Однако круг экспертов по этому вопросу был невелик: Пинкус, Олин и Джек Стоун (глава соответствующего подразделения ОЭСР в это время) были друзьями и однокурсниками в Гарварде в середине 1950-х годов, а Купер в 1962 г. получил там же степень доктора наук.

Учитывая эти оговорки, неудивительно, что в отчете не уделяется существенно-го внимания расчету грант-элемента. В документе гораздо больше внимания уделено оценке эффективности отдельных участников в отношении отдельных целей Рекомендаций 1965 г. Полный потенциал использования грант-элемента не был реализован еще в течение некоторого времени.

Третья проблема касалась охвата Рекомендаций по условиям. Как уже было отмечено КСР в 1965 г., включение экспортных кредитов оказывало неоднозначное влияние во многих отношениях. Но, с другой стороны, охват Рекомендаций мог оказаться слишком узким. Отдельная цель по объемам кредитования давно стала для членов КСР формальностью, и она охватывала гораздо более широкий диапазон денежных потоков, чем Рекомендации по условиям, включая потоки частных средств, которые полностью находились за пределом контроля гуманитарных организаций, представленных в КСР.

Первоначально эта задача по объемам была установлена Резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в 1960 г., в которой выражалась надежда,

...что поток международной помощи и капитала должен быть значительно увеличен, чтобы как можно скорее достичь примерно 1% совокупных национальных доходов экономически развитых стран [ООН, 1960].

Однако в то время как «международная помощь» находилась в компетенции КСР и подчинялась «четким политическим решениям», «международный капитал» отражал решения, принимаемые на рынке частного капитала, которые имели «гораздо более неустойчивый характер» [OECD, 1966a, p. 52].

Невозможность контролировать частные потоки не имела большого значения, в то время как цель была скорее амбициозной для развитого мира в целом, чем практически применимой к каждому отдельному донору. Но Рекомендации в сфере роста и помощи, одобренные на первой конференции ЮНКТАД в 1964 г., для отдельных стран превратили ее в цель, хотя и с некоторыми оговорками:

...Каждая экономически развитая страна должна стремиться предоставить <...> финансовые ресурсы для развивающихся стран в объеме около 1% ее национального дохода, однако с учетом особой позиции некоторых стран, являющихся чистыми импортерами капитала... При этом данное значение не должно стать потолком, а сам показатель не следует считать подходящим для сопоставления соответствующих количественных или качественных усилий по оказанию помощи развитию между различными экономически развитыми странами [UN, 1967a, p. 65–66].

Несмотря на эти послабления, в обзоре КСР 1966 г. отмечалось, что «есть те, кто считает, что этот показатель уже нуждается в пересмотре», что «его определение содержит определенные проблемы» и что КСР «осознает серьезные недостатки цели 1%» [OECD, 1966a, p. 49–50]⁷. Помимо фундаментальной проблемы, связанной с тем, что потоки частных финансовых средств не контролируются государством, также существует проблема со знаменателем формулы, который представляет собой «совокупные национальные доходы экономически развитых стран». КСР использовал чистый национальный доход, в котором не учитывается амортизация, и цены до уплаты косвенных налогов и получения субсидий. Но сама ООН использовала в качестве знаме-

⁷ Сменяющие друг друга председатели КСР неоднократно критиковали 1% как ненадежную и неработоспособную цель. Председатель Уиллард Торп жаловался на это даже двадцать лет спустя, отмечая, что данная цифра «была, конечно, совершенно произвольной, не основанной на расчетах и не привязанной к платежеспособности». Однако он признал, что это «оказало влияние» и даже «дало председателю КСР (то есть ему самому) эффективные аргументы для широкой общественности, средств массовой информации и правительственных чиновников во время его визитов в страны-члены» [OECD, 1985, p. 46–47].

нателя более высокое значение валового национального продукта, что снижало оценку деятельности членов КСР на 10–25%.

КСР, естественно, предпочитал использовать в качестве знаменателя чистый национальный доход, так как это повышало эффективность его стран-членов. В докладе 1966 г. КСР признается, что в промежуточном докладе группы экспертов ООН было рекомендовано использование валового национального продукта «в ожидании окончательного решения экспертов и действий органов ООН, тем не менее КСР продолжал использовать [чистый] национальный доход как знаменатель» [OECD, 1966, p. 51]. Окончательный отчет экспертной группы ООН не принес никакого облегчения. Он отстаивал использование валового национального продукта, несмотря на сильное сопротивление одного из его ведущих членов, Харви, который в качестве директора Статистического отдела Министерства иностранных дел Великобритании был представителем страны – члена КСР. Харви пропустил первое совещание группы экспертов, которое подготовило промежуточный доклад, и когда на втором заседании он не смог убедить группу отказаться от поддержки валового национального продукта, он дважды отметил свое несогласие в заключительном докладе, настаивая на том, что «чистый национальный продукт лучше отражает способность страны оказывать помощь» [UN, 1967a, p. 9, 14, 24]. Но битва была проиграна⁸.

После первого совещания министров Группы 77 в Алжире в октябре 1967 г. цель 1% стала еще более неудобной. Эта группа подписала Совместную декларацию по итогам первой конференции ЮНКТАД:

...Проанализировав работу международного сообщества по экономическому прогрессу с момента принятия Совместной декларации <...> считаем необходимым обратить внимание международного сообщества на следующие факты:

Тенденции в сфере международных экономических отношений таковы, что продолжается ухудшение жизни более чем миллиарда человек в развивающихся странах.

Участники уточнили, что под этим следует понимать медленный экономический рост развивающихся стран, растущее неравенство по сравнению с передовыми странами, снижение доли мирового экспорта, увеличение задолженности, рост обязательств по обслуживанию долга, технологические разрывы и утечку мозгов. Вина за эту ситуацию была возложена на развитые страны, которые, согласно заявлению, умышленно затягивали заключение новых торговых соглашений, усилили защиту своих внутренних отраслей и даже стали использовать «синтетические заменители <...> конкурирующих натуральных продуктов, производимых развивающимися странами». В Программе действий был предложен широкий спектр мер по улучшению ситуации, включая следующие требования:

(а) Каждая развитая страна должна выполнять целевой показатель и предоставлять в помощь развивающимся странам (фактические выплаты) не менее 1% своего валового национального продукта (чистые финансовые потоки) к концу декады развития Организации Объединенных Наций (1960-е годы). В рамках этой цели должен быть предусмотрен отдельный минимальный порог (и его постепенное увеличение) для официального компонента потоков помощи, за вычетом амортизации и процентных платежей.

⁸ Харви в некотором роде являлся активистом. Он сделал имя на работе 1959 г. о счетах национального дохода в Судане, опубликованной «при помощи 11 помощников из Судана» [Young, 2013, p. 197]. В данной работе утверждалось, что секторам суданской экономики (главным образом хлопководству), по которым доступны данные, уделяется чрезмерное внимание. Затем Харви занял пост главного статистика Малайи, с энтузиазмом приступил к работе и объявил в газетах о своих планах найти данные о незарегистрированных предприятиях [Singapore Free Press, 1959, p. 2].

(б) Если цель 1% не достигается, покрывать разницу между фактическим объемом помощи и объемом, предусмотренным в соответствии с целью 1%, должно государство за счет дополнительных трансфертов [UN, 1967b].

Требование (а) настаивало на том, чтобы показатели достижения любой будущей цели по оказанию помощи измерялись как «чистые переводы», то есть за вычетом процентов. Это противоречило методологии платежного баланса и приводило к отрицательным чистым суммам в течение срока действия займа, поэтому вероятность того, что доноры примут это предложение, была мала.

Требование (б) явно было нереалистичным: члены КСР не могли заранее знать уровень потоков частных средств из своих стран, и впоследствии вопрос о «рейдах» на их бюджеты в целях компенсации недостающего до 1% объема помощи не поднимался, как отметили последующие председатели КСР. Тем не менее члены КСР теперь оказались «на крючке». Они приняли цель 1% как цель для каждой отдельной страны на первой конференции ЮНКТАД в 1964 г. и неоднократно повторно одобряли ее на последующих совещаниях высокого уровня КСР. Странам было необходимо найти некоторый обратный путь, и в декларации Группы 77 предлагалось следующее: новая мера ограничивается потоками официальной помощи, которые находятся под контролем членов КСР. Это в конечном счете позволило бы установить более низкую и более выполнимую цель. Такая цель должна была появиться в рамках реформирования Рекомендаций по условиям — ее было необходимо очистить от экспортных кредитов, также было необходимо упростить оценку ее льготности.

1968–1969: появление официальной помощи развитию

Вторая конференция ЮНКТАД в 1968 г. усилила давление на членов КСР по либерализации условий оказания помощи. Дополнение 1969 г. к Рекомендациям по условиям установило новые цели на основе методологии грант-элемента. Охват впервые был ограничен «официальной помощью развитию», что потребовало некоторого времени для разработки определения.

После совещания Группы 77 в конце 1967 г. задача по корректировке Рекомендаций по требованиям к кредитам была вновь подчеркнута в ходе второй конференции ЮНКТАД в Нью-Дели в феврале и марте 1968 г. Во-первых, Конференция утвердила валовой национальный продукт как знаменатель для цели 1%. Это решение снизило результаты членов КСР примерно до 0,75% ВВП и поставило перед ними непростую задачу — найти бюджетные средства для компенсации постоянно меняющегося и непредсказуемого дефицита частных финансовых потоков в развивающиеся страны.

Затем Конференция вплотную подошла к принятию предложения своего Генерального секретаря Рауля Пребиша [UN, 1968, р. 419] о новой цели официальной помощи в соответствии с призывом Группы 77, сделанным за четыре месяца до этого в Алжире. Однако, все еще не имея твердой концепции «официального компонента потоков помощи», Конференция могла обсудить только цель для общих официальных потоков, и это получило лишь ограниченную поддержку.

Ряд развитых стран заявили, что в рамках 1%-го целевого показателя, определенного выше, они готовы попытаться предоставить как минимум 0,75% своего ВВП в качестве чистых официальных трансфертов финансовых ресурсов [UN, 1968, р. 39].

У доноров была своя «победа» в Нью-Дели, когда в согласованной окончательной спецификации числителя в цели 1% остались «потоки капитала» [UN, 1968, сноска 31], а не чистые трансферты, которые получались в результате вычета процентных выплат,

как того требовала Группа 77. Тем не менее в последующие годы ЮНКТАД продолжала лоббировать чистые трансферты (для сравнения — [UN, 1975, p. 6]).

На второй конференции ЮНКТАД имела место значительная агитация за дальнейшее смягчение условий предоставления помощи, хотя...

...страны группы В [развитые] в ЮНКТАД успешно минимизировали разногласия по вопросу об условиях, сославшись на подготавливаемый КСР пересмотр Рекомендаций по условиям кредитования [OECD, 1968a, p. 3].

В этой поляризованной политической обстановке работа по пересмотру Рекомендаций была передана Рабочей группе по финансовым аспектам помощи развитию КСР. Первоначально она ставила перед собой высокие цели.

Пересмотр целей предусмотрен в этом году в самих Рекомендациях 1965 г. и одобрен в согласованных документах о финансировании, принятых на второй конференции ЮНКТАД, с «надеждой на то, что это приведет к дальнейшей либерализации условий». Упрощение включает замену существующего сложного массива альтернативных стандартов на один более простой стандарт [OECD, 1968b, p. 3]⁹.

Однако разработка единого стандарта помощи поставила эти цели на второй план. После нескольких быстрых раундов обсуждения первый тест из Рекомендаций по условиям 1965 г. — минимальная доля грантов 70% — остался неизменным. Но предыдущий альтернативный тест по достижению по крайней мере средних значений КСР 1964 г. в отношении каждого из сроков погашения кредита, процентных ставок и льготных периодов был заменен двумя новыми целями, впервые основанными на грант-элементе:

а) обеспечить не менее 85% официальных обязательств по оказанию помощи развитию, в которых каждая сделка имела бы минимальный льготный элемент 61%¹⁰;

или

б) обеспечить, чтобы 85% официальных обязательств по оказанию помощи развитию содержали средний льготный элемент не менее 85% [OECD, 1969a, p. 269].

Новые Рекомендации не были более жесткими, чем старые. Целевой уровень доли грантов в размере 70% не изменился, а цели, касающиеся 85% программ помощи,

⁹ Главной фигурой в этих процедурах был Джейкоб («Боб») Эвертс. С 1964 г. он возглавлял Рабочую группу по финансовым аспектам; также он представлял Нидерланды на второй конференции ЮНКТАД, где был избран председателем Третьего комитета, занимающегося такими вопросами, как условия и объемы предоставления помощи. В этом качестве он подал [UN, 1968, p. 300–305] конкретные предложения по ужесточению целевых показателей в Рекомендациях либо до 80%-ной доли гранта, либо до 90% в качестве грантов или кредитов с процентной ставкой не более 2,5% на срок 30 лет и с минимальным льготным периодом восемь лет. После указанных предложений в квадратных скобках был размещен текст, в котором отмечается, что «развитые страны принимают к сведению эти предложения и готовы учитывать их в своей политике оказания помощи» [UN, 1968, p. 301]. Этот пакет вошел в окончательные решения конференции, хотя он и оказался немного разбавлен добавлениями о том, что развитые страны «в целом» приняли к сведению эти предложения [Ibid., p. 40]. Предложения Эвертса также включали в себя цель 0,80% ВВП для общих официальных потоков [Ibid., p. 305], но в окончательном тексте она была снижена до 0,75%. Таким образом, дипломатический активизм Эвертса вполне мог способствовать «успешной минимизации противоречий» в отношении условий кредитования на конференции ЮНКТАД, одновременно усиливая давление на КСР с целью ужесточения целей по условиям.

¹⁰ 61%-ный грант-элемент был получен на основе следующих предпосылок: типовой кредит выдается на срок 30 лет, льготный период составляет восемь лет, процентная ставка — 2,5% [OECD, 1969d, p. 2]. Эти условия немного мягче, чем те, которые использовались в Рекомендациях 1965 г. (срок кредитования — 25 лет, льготный период семь лет, ставка 3%), но это не может считаться смягчением, поскольку экспортные кредиты, которые все еще включались в расчеты в 1965 г., сократили бы средние сроки погашения и льготные периоды, а также повысили бы среднюю процентную ставку. Важно отметить, что Эвертс уже предложил в ЮНКТАД те же самые новые параметры более мягких условий, но для применения к 90% помощи, а не 85%, которые были согласованы в конечном итоге.

были достигнуты путем простого пересчета общей доли субсидий и льготных кредитов в 1964 г. после исключения некоторых экспортных кредитов [OECD, 1969с, р. 5]. Это означало, что новые альтернативы А и В предлагали «свободную область» в 15% обязательств, которые можно было расценивать как помощь вне зависимости от их условий.

Некоторые члены выразили сожаление по поводу сложности новых Рекомендаций.

Во время заключительного обсуждения Рекомендаций несколько делегаций выразили разочарование в связи с тем, что документ не идет дальше и не достигает согласия относительно более простого представления задач.

Большинство участников, однако, были довольны тем, что в документе осталось несколько целей. Это позволяло им «добиваться одного и того же несколькими способами»: наличие нескольких целей увеличивало их шансы показать более высокие результаты по меньшей мере в одном из последующих ежегодных обзоров. Сложность новых правил стала очевидной в полной мере лишь в следующем году.

Несмотря на очень скромный вклад в реализацию своей основной задачи по либерализации условий, новое «дополнение» к Рекомендациям являлось прорывом и предполагало радикальный пересмотр в отношении охвата и методов. Оно, наконец, исключало экспортные кредиты и, таким образом, представляло концепцию официальной помощи в целях развития.

Рекомендации апеллируют к официальной помощи развитию, которая должна иметь льготный характер. Кроме того, экспортные кредиты приобретают все большее значение как источник финансирования и способствуют возникновению проблем с задолженностью в ряде развивающихся стран. Поэтому члены КСР, проконсультировавшись с другими заинтересованными Комитетами ОЭСР, согласились провести более полный анализ различий в их базовых подходах к экспортным кредитам, будь то официальные кредиты или кредиты, для привлечения которых использовались официальные гарантии. Помимо этого, было принято решение провести анализ взаимосвязи экспортных кредитов и помощи, а также развития [OECD, 1969а, р. 268].

Обратите внимание, что на данном этапе «официальная помощь развитию» не являлась формальным термином — она была просто описательным понятием, которое исключало коммерческие кредиты. Определение отсутствовало, и задача по его разработке была передана новой специальной группе по статистическим проблемам, первое заседание которой состоялось в январе 1969 г.¹¹

Первый вариант определения, разработанный Секретариатом и распространенный 3 марта 1969 г., представлял собой смесь институциональных, инструментальных и содержательных критериев.

Официальная помощь развитию охватывает все операции с менее развитыми странами, которые находятся в ведении правительственных агентств по оказанию помощи в целях развития или осуществляются учреждениями, являющимися исполнителями правительственных программ развития и социальных программ. Также учитываются взносы государства и местных органов власти для целей развития.

Официальные сделки, которые в первую очередь содействуют торговле и по которым правительства не осуществляют прямого контроля, исключаются, даже если они финан-

¹¹ «КСР поручил Специальной группе по статистическим проблемам разработать определение официальной помощи развитию» [OECD, 1969b, р. 1]. Первым председателем специальной группы был г-н Харви из Соединенного Королевства, повторно включенный в списки после его описанного выше опыта с группой экспертов ООН по измерению потоков ресурсов в развивающиеся страны. Секретариат возглавил Беван Штайн, который затем сыграл ключевую роль в работе по определению ОПР и других официальных потоков для развития [OECD, 2011, р. 7].

сируются полностью или частично из официальных источников. (Такие сделки, тем не менее, считаются официальной помощью развитию, если срок погашения кредита превышает 15 лет.)].

Официальные взносы в многосторонние учреждения и добровольные учреждения для целей оказания помощи в сфере развития и повышения благосостояния должны учитываться [OECD, 1969e].

Таких определений было явно недостаточно. Согласно ОЭСР, на встрече 17–18 марта «обсуждение этого вопроса было неубедительным» [OECD, 1969f]. Второе предложенное определение, опубликованное десять дней спустя, является близким к действующей в настоящее время формулировке.

Официальная помощь развитию определяется как все потоки средств, которые направляются в менее развитые страны и многосторонние учреждения (предназначенные для этой цели), предоставляемые государственными учреждениями, в том числе государственными и местными органами власти или их исполнительными органами, которые соответствуют следующим критериям:

а) их основной целью является содействие экономическому развитию и благосостоянию развивающихся стран;

б) они должны иметь льготный характер, то есть их условия должны быть значительно более мягкими, чем рыночные условия, преобладающие в стране-доноре [OECD, 1969b, p. 2].

Сосредоточение внимания на потоках, а не на институтах, и на тщательном перечислении условий, которым должны соответствовать такие потоки, придало ОПР солидности и авторитета как статистической концепции. Однако вокруг последней фразы, объясняющей «льготный характер», возникли разногласия. Поэтому были предложены поправки, и на следующем заседании 3 июня мог быть принят новый вариант.

Измененный вариант критерия (b) определения официальной помощи развитию (ОПР), а именно: «...они предназначены для использования на льготных условиях, то есть их условия являются значительно более мягкими, чем условия, обычно доступные для коммерческих операций с менее развитыми странами (такие как гарантированные экспортные кредиты)» многими делегациями считался приемлемой формулировкой, но Соединенные Штаты и Соединенное Королевство отложили оглашение своей позиции (позднее США отказались от оглашения своей позиции) [OECD, 1969c, p. 3].

Тем не менее согласие не было достигнуто, и вариант определения ОПР, приведенный в годовом докладе от декабря 1969 г., просто заканчивается словами «льготный характер», без упоминания того, как его следует оценивать. На практике, однако, большая часть работы была проделана в период между выходом этих документов, и в результате стало понятно, какие кредитные программы членов будут включены в ОПР, а какие будут отнесены к категории «другие официальные потоки».

Критерии определения официальной помощи в целях развития, как изложено выше, неизбежно несколько субъективны, и существует ряд пограничных случаев, когда классификация сделки как помощи в целях развития является особенно сложной. Поэтому КСР рассмотрел институты и программы кредитования, чтобы выявить те операции, которые имеют официальный характер, но не могут быть зарегистрированы как официальная помощь развитию. В свете этого обзора «другими официальными потоками» будут считаться следующие транзакции [OECD, 1969a, p. 242]:

...семь программ кредитования в США, Канаде, Германии, Японии и Италии, а также «покупки центральными банками и правительствами облигаций, выпущенных многосторонними банками развития по рыночным ставкам». Регистрация гарантиро-

ванных экспортных кредитов экспортно-кредитным агентством Австрии Kontrollbank «все еще находится на рассмотрении»¹².

Совершенно точно была необходима дальнейшая работа над льготностью кредитов, как для упрощения целей политики в Рекомендациях по условиям, так и для уточнения определения ОПР. Эти рабочие процессы теперь несколько разошлись, поскольку за них отвечали отдельные подкомитеты ОЭСР. Рабочая группа по финансовым аспектам продолжила работу по либерализации условий, в то время как вопросы определения были направлены в Специальную группу по статистическим проблемам¹³.

Тем не менее к концу 1969 г. был достигнут значительный прогресс. В настоящее время Рекомендации по условиям исключают экспортные кредиты и поэтому могут сосредоточиться на потоках средств в целях развития. Был введен расчет грант-элемента для упрощения терминов. Новая концепция официальной помощи развитию вскоре откроет путь к новой цели по объемам кредитования, основанной на количестве, которую члены КСР смогут эффективно контролировать.

1970: ОПР берет верх

Новая концепция ОПР позволила ООН установить новую целевую задачу в размере 0,7% ВНД только для потоков официальной помощи, в значительной степени заменив 1%-й целевой показатель для общих потоков. Новая цель изменила стимулы для членов КСР: вместо попыток исключать как можно меньше льготных кредитов из ОПР, чтобы соответствовать пороговым значениям Рекомендаций по условиям, страны предпочли включать их в максимально возможных объемах в целях удовлетворения цели по объемам ОПР.

Необходимость дальнейшей работы над упрощением условий кредитования стала очевидной в 1970 г., когда была проведена первая оценка результатов в соответствии с Дополнением к Рекомендациям по условиям 1969 г. В начале в Дополнении было отмечено, что некоторые страны...

...по-прежнему далеки от стандартов первоначальных Рекомендаций 1965 г. <...> Этим странам-членам настоятельно рекомендуется прежде всего сосредоточить усилия на выполнении первоначальных целей, при этом не забывая про новые цели [OECD, 1969a, p. 270].

Данная формулировка означает, что в настоящее время существует два набора целей. Она также создает впечатление, что дополнение 1969 г. было более требовательным, чем Рекомендации 1965 г., но с этим нельзя согласиться с полной уверенностью. В действительности десять из шестнадцати стран — членов КСР выполняли требования Дополнения, тогда как только восемь соответствовали первоначальным целям Рекомендаций 1965 г.

Ключевая причина заключалась в том, что «простой» тест на предоставление 70% помощи в виде грантов, который сам по себе не изменился, фактически стало легче выполнить, поскольку новый знаменатель, ОПР, теперь исключал некоторые кредитные

¹² Окончательное урегулирование этого вопроса было достигнуто лишь 25 октября 2002 г., когда Австрия согласилась представить в качестве выплат ОПР только фактические ежегодные выплаты субсидий от Министерства финансов в пользу Kontrollbank (для сравнения см. [OECD, 2004, p. 77–78]). Для получения информации о происхождении исключений для некоторых стран см. следующий раздел.

¹³ В 1971 г. определение «специальный» было убрано из названия группы, и в 1973 г. группа стала «рабочей».

программы, и это снижало долю грантов некоторых членов. Так, Нидерланды и США выполнили требования Дополнения 1969 г., не выполнив требования Рекомендаций 1965 г.

Дополнению 1969 г. могло бы соответствовать еще большее число стран, если бы оно не предусматривало, что...

...страны, отношение квалифицированной помощи которых к ВВП <...> значительно ниже среднего значения КСР, не попадут в категорию стран, выполняющих цель по условиям [Сноска:]. В статистических отчетах о выполнении требований будут показаны объемы официальной помощи [OECD, 1969a, p. 270].

Таким образом, было не только пять отдельных тестов льготности кредитов по двум соглашениям, но один из двух тестов 1965 г. требовал выполнения трех независимых условий, и все три теста 1969 г. должны были соответствовать новому критерию объема помощи. Применение такого сложного подхода не имело смысла — и оно не нашло поддержки. К тому времени, когда в 1971 г. оценивались результаты 1970 г., годовой отчет КСР снизил оценки по Рекомендациям 1965 г., а на Дополнение все чаще ссылались как на «Рекомендации по условиям 1969 г.» [OECD, 1971a, p. 64].

Фактические результаты в сфере смягчения условий предоставления кредитов были очень слабыми.

Давление, оказанное Рекомендациями 1965 г. на политику доноров в сфере предоставления кредитов, не вызвало значительных улучшений, хотя сложно сказать, насколько сильно могли ухудшиться условия, если бы не было тех рекомендаций [OECD, 1970a, p. 48].

Но в то время как Рекомендации по условиям переживали кризис среднего возраста, случайно порожденная ими концепция ОПР демонстрировала хорошее здоровье. В конце 1969 г. она была многократно упомянута в знаменательном отчете «Партнеры по развитию», заказанном президентом Всемирного банка Робертом Макнамарой и подготовленным бывшим премьер-министром Канады Лестером Пирсоном. Комиссия Пирсона отметила, что ОПР...

...преднамеренно задумывалась как помощь развитию <...> предоставляемая правительством, объем которой может быть увеличен, а условия — улучшены по решению правительства <...> предоставляемая на льготных условиях, которая может быть направлена в отрасли, имеющие первостепенное значение для роста экономики [Lester, 1969, p. 148].

Эти свойства ОПР побудили Комиссию, в свете предыдущих призывов на второй конференции ЮНКТАД к разработке новой цели официальной помощи, искать...

...соглашения о целевом показателе для официальной помощи, который был бы простым, достижимым и адекватным, однако не ограничивал бы другие формы помощи в рамках 1%-ного целевого показателя. Поэтому мы рекомендуем, чтобы каждый донор увеличил обязательства официальной помощи развитию до уровня, при котором чистые выплаты могли бы достичь 0,70% его валового национального продукта к 1975 г. или позже, но ни в коем случае не позднее 1980 г. [Ibid., p. 148–149].

Новая концепция ОПР позволила отказаться от дефектной цели 1%. Год спустя, 24 октября 1970 г., предложенная Комиссией Пирсона цель 0,7% была принята Генеральной Ассамблеей ООН почти без изменений [UN, 1970]¹⁴.

Между тем КСР, особенно его статистическая группа, проводил большую работу по сужению охвата ОПР. Эта работа касалась подхода концепции ОПР к облегчению долгового бремени, административным расходам, инвестициям в акционерный капитал, схемам гарантий и субсидий для частного сектора. На решение некоторых из этих

¹⁴ Единственным существенным различием между рекомендациями Комиссии Пирсона и Резолюцией ООН было исключение обязательного достижения цели к 1980 г. в последнем случае.

вопросов ушли годы: учет долговых списаний в ОПР обсуждался почти на каждом собрании Группы до 1976 г. В отношении административных расходов правила не были окончательно установлены до 1979 г., хотя страны-члены быстро согласились с тем, что эти расходы в принципе должны быть включены, даже несмотря на их исключение из списка официальных потоков, на основе которых ЮНКТАД рекомендовала оценивать результаты в рамках целевого показателя 1% [UN, 1968, р. 39, сноска 31; OECD, 1970d, р. 4; OECD, 1971b, р. 1]. Новая логика ОПР — официальные расходы на развитие — требовала переосмысления вопросов охвата и классификации.

Вопрос о критерии льготности ОПР по-прежнему не был решен — какие конкретно официальные кредиты могут засчитываться как ОПР и, таким образом, учитываться в тестах, указанных в Дополнении к Рекомендациям по условиям? Здесь участники продемонстрировали противоречивые интересы. Чем больше кредитов будет квалифицировано, тем вероятнее участники достигнут цель 0,7% — по крайней мере, до тех пор, пока не начнутся выплаты. Но включение более существенных объемов кредитов в ОПР в то же время уменьшит их доли грантов в ОПР и снизит показатели грант-элементов в ОПР.

В 1969 г., хотя основное внимание по-прежнему уделялось выполнению Рекомендаций, члены Комитета стремились исключить кредиты из охвата ОПР. Германия даже пригрозила наложить вето на новое Дополнение, если определенные кредиты немецкого банка KfW не будут исключены.

В ходе обсуждения этого вопроса немецкая делегация заявила, что она сможет принять новые Рекомендации по условиям, если будет понятно, что экспортные кредиты, автоматически продленные KfW, не подпадают под целевые показатели; правительство не контролирует эти операции; они в значительной степени финансируются за счет заимствований с рынка капитала и поэтому должны более справедливо рассматриваться как частные сделки [OECD, 1969e, р. 1].

Это привело к паническому исключению программ кредитования, которое однако не было массовым.

Делегации США и Канады посчитали, что если экспортные кредиты KfW могут быть исключены из целевого показателя, то в интересах использования единых подходов то же самое следует сделать с кредитами Экспортно-импортного банка и ЕСИС. Эти две страны согласились с Дополнением в том, что операции кредитных учреждений их типа будут исключены из рекомендаций по условиям... [Ibid.].

Но к 1970 г., когда цель по объемам была в повестке дня ООН, большинство игроков выступили за включение как можно большего количества кредитов, применяя низкий порог льготности кредитов. Этот вопрос был рассмотрен Специальной группой в марте на основе документа секретариата, который напомнил, что...

...как видно из обсуждений Специальной группы, страны-члены, как правило, готовы внедрить тест на льготность условий в сравнении с «рыночными условиями». Однако при определении и оценке «рыночных условий» возникали трудности. В частности, не удалось достичь единодушного соглашения по вопросу о том, являются ли условия гарантированных частных экспортных кредитов подходящим международным эталоном.

В то же время из развития дискуссии было ясно, что трудности носят более фундаментальный характер, и они заключались в том, что этот показатель можно рассматривать с нескольких точек зрения. С точки зрения страны-донора условия считаются льготными, если они значительно более мягкие, чем рыночная ставка, действующая в стране-доноре, которая сама по себе значительно варьируется от страны к стране. С точки зрения полу-

чателя, условия являются льготными, если они значительно более мягкие, чем рыночные условия, на которых страна-получатель могла бы получить кредит [OECD, 1970b, p. 2].

В документе также отмечается, что существует ряд условий для гарантированных частных экспортных кредитов и упоминается возможность других вариантов заимствования, которые могут быть доступны развивающимся странам, а именно «привлечение кредита многосторонней организации и размещение выпуска облигаций на рынке капитала страны-донора» [Ibid.]. Затем в документе была сделана поправка на реалии.

Поскольку невозможно одновременно ссылаться на все перечисленные аргументы, необходимо выбрать хотя бы какое-то руководство. В то же время оно должно быть реалистичным с точки зрения достижения определенных значений соответствующих показателей. В табл. 1 показан типичный диапазон условий, применявшихся в 1968 г. для каждого вида заимствований, о которых шла речь выше.... Приблизительно определив среднее значение в верхнем квартиле и приняв, что оно приблизительно отражает стоимость дешевых рыночных кредитов, можно разработать руководство для определения того, что такое льготные условия кредитования: в широком смысле это кредит, грант-элемент которого находится выше определенного порога. Формальное определение представлено ниже, с пороговым значением 20% [Ibid., pp. 2–3].

На заседании Группы 23 марта большинство членов поддержали данное пороговое значение, но...

...многие сочли, что значение 20%, выдвинутое Секретариатом, было слишком низким. При этом одна из делегаций (Австрия) расценила этот порог как слишком высокий, в то время как две делегации (Франция и Швейцария) не одобрили саму концепцию, хотя, по мнению Франции, если порог и должен быть установлен, то он должен быть относительно низким [OECD, 1970c, p. 3].

Затем Секретариат Статистической группы подготовил ряд симуляций, показывающих влияние пороговых значений 15%, 20%, 25%, 30% и 50% на объем ОПР. Вторгнувшись в сферу ведения Рабочей группы по финансовым аспектам, Секретариат также продемонстрировал влияние этих пороговых значений на эффективность в соответствии с Рекомендациями по условиям, отметив, что любой порог в этом диапазоне оказывает лишь ограниченное воздействие на соблюдение странами Рекомендаций. Вывод был абсолютно приземленным.

Таким образом, необходимо было найти компромисс между улучшением средних условий и меньшим объемом обязательств, к которым они будут относиться. Здесь следует отметить, что в Рекомендациях 1969 г. стандарты основаны на параметрах, наблюдаемых для всех рассматриваемых транзакций. Учитывая, что в то время концепция льготности еще не была количественно определена, выбранный порог должен был устанавливаться таким образом, чтобы свести к минимуму сложность сравнения. Самая высокая доля грант-элемента, которая вносит наименьшие искажения, как с точки зрения способности соответствовать критериям Рекомендаций 1969 г., так и с точки зрения объемов обязательств, составляет 25% (со ставкой дисконтирования 10%). Тогда только программа Австрии была такова, что при наличии порога целевые показатели выполнялись (при меньшем объеме транзакций), а при его отсутствии — нет.

Это практическое решение было принято два года спустя. Но Группа статистики спустила его на тормозах на встрече 11 июня 1970 г. Она не смогла договориться о пороговом значении грант-элемента, а протокол встречи вместо обычного краткого отчета о ходе дискуссии представлял собой согласованное заявление, которое следовало передать КСР. Это объясняет, что Группа рассмотрела варианты поиска «рыночных условий», но не обнаружила «единого критерия, который может служить универсальным

эталон». Затем она вернула решение этого вопроса обратно в процесс ежегодного рассмотрения, предусмотренного в Рекомендациях, добавив, что...

...специальная группа рекомендует, чтобы в Ежегодном обзоре помощи обязатель-ства, грант-элемент которых не превышает (или несущественно превышает) сумму, пере-данную на рыночных условиях, должны быть тщательно изучены с уделением особого вни-мания причинам их включения в категорию официальной помощи развитию <...> В этом контексте при проведении Ежегодного обзора помощи Секретариату было предложено об-ращать внимание на обязательства с низкими значениями грант-элемента [OECD, 1970d, p. 3].

Но что такое «низкий» грант-элемент? Австралия, Канада и другие страны «пред-почли бы точную <...> цифру», в то время как Швеция считала, что определенный по-рог должен быть установлен «на высоком уровне, чтобы это оказывало оперативное воздействие». Вместо этого в протоколе собрания говорится, что определение ОПР остается неизменным, причем классификация ОПР определяется «в первую очередь <...> в соответствии со взглядами отчитывающейся страны на свои мотивы <...> [иными словами] должно присутствовать намерение предоставления льготных условий...» [Ibid., p. 4].

Специальная группа также предложила Рабочей группе по финансовым аспектам вернуться к этому вопросу, отметив, что, возможно, она «пожелает провести разовую встречу в целях рассмотрения программ членов для изучения масштабов проблемы» [Ibid., p. 4]¹⁵.

1971–1972: уточнение Рекомендаций по условиям и определение ОПР

КСР осознал, что его Рекомендации по условиям 1969 г. являются слишком сложны-ми, и для исключения нелюбимых кредитов из ОПР требуется точный количественный анализ. Решение этой проблемы в 1972 г. создало систему для оценки объема помощи и условий кредитования, ключевые элементы которой работают уже более сорока лет.

КСР поручил Рабочей группе по финансовым аспектам взять на себя досье о ходе рассмотрения вопроса о льготности кредитов, но в то время эта группа была занята оценкой результатов деятельности каждого члена в соответствии с существующими Рекомендациями и составлением списка индикаторов, которые могут помочь членам привести их условия в соответствие с потребностями каждой развивающейся страны. Соединенные Штаты также начали работу в целях либерализации помощи, но в сере-дине 1971 г. эта работа была внезапно остановлена, когда США ввели множество про-текционистских мер¹⁶.

¹⁵ Дружеское соперничество и перекладывание работы друг на друга продолжалось между рабо-чими группами по статистике и финансовым аспектам, а также их секретариатами в течение многих лет. По мере смещения акцента от условий к объемам группа по финансовым аспектам стала терять свою актуальность. Сатирический «Глоссарий терминов КСР», распространяемый среди статистиче-ского персонала в 1980-е годы, определил Рабочую группу по финансовым аспектам как «Пятьдесят рекомендаций по поиску проблемы».

¹⁶ Делегат Соединенных Штатов на Совещании высокого уровня КСР 21–22 октября 1971 г. по-яснил, что «программа решения основных проблем платежного баланса также обязала власти отло-жить участие в соглашении о либерализации до тех пор, пока не будет доказана эффективность этих действий. Их действия не означают, что они изменили свое мнение о том, что все должны стремиться оказывать финансовую помощь на льготных условиях, и остается надеяться, что тот день, когда это можно будет воплотить в жизнь, не за горами» [OECD, 1972b, p. 16].

Также некоторое время было потрачено на поиск новых показателей льготности: например, появился показатель «годы до нулевого чистого трансфера». Он был впервые использован в «Исследовании условий кредитования в 1969 г.», документе, который был выпущен в 1970 г. и циркулировал только между членами КСР. Идея показателя заключалась в сравнении кредитов на основе того, сколько лет потребовалось бы заемщику для выплаты тела кредита и процентов. Согласно предложению авторов этого показателя, следовало свести условия кредитования к единому показателю — времени, который отражает выгоду заемщика. Но у предложенного показателя также были недостатки, в том числе в него было невозможно встроить гранты — поскольку показатель «годы до нулевого чистого трансфера» для гранта был бы равен бесконечности. Дебаты вокруг этого показателя продолжались в течение нескольких месяцев, прежде чем их участники заметили ключевой недостаток.

Ряд делегаций сочли, что сходство концепции с понятием «нетто-передачи ресурсов», которое стало источником проблем в ЮНКТАД, может привести к неоднозначной ситуации, если станет известно, что КСР использовал концепцию в своем конфиденциальном анализе условий [OECD, 1971c, p. 9].

Показатель «годы до нулевого чистого трансфера» был отправлен для дальнейшего изучения Секретариатом, чтобы «решить, будут ли его технические преимущества перевешивать политические и психологические недостатки» [Ibid.]. Больше его использование не обсуждалось.

Избавившись от этих проблем, Рабочая группа была готова дать определение ОПР и пересмотреть Рекомендации по условиям. В первом документе Секретариата (31 августа 1971 г.) было признано смещение внимания международных дискуссий после введения понятия ОПР и установления для нее цели 0,7% ВВП доноров в Стратегии на второе десятилетие развития Организации Объединенных Наций (1970-е годы). Отметив это...

... смещение интереса к цели по объему ОПР, теперь формализованное в тексте Стратегии на второе десятилетие развития ООН...

рабочая группа пришла к выводу, что... очевидным концом этой парадигмы мышления является попытка нахождения целей по объему грант-эквивалента ОПР или определения ОПР с установлением очень высокого порога (61% грант-элемента или более) для отдельных транзакций, чтобы ОПР стал по определению более однородной величиной, аппроксимирующей общепринятое значение слова «помощь» [OECD, 1971f, p. 5].

Порог грант-элемента на уровне 61%, конечно, уже использовался в «маршруте А» Рекомендаций 1969 г. Предложение установить его как минимальный уровень «льготности» для кредита в рамках ОПР, чтобы сделать ОПР «по определению более однородным понятием, приближающимся к обычно понимаемому значению слова «помощь», не было совершенно новым. В 1969 г. еще до введения концепции ОПР...

...шведская делегация предложила <...> разграничить сделки, которые бесспорно относятся к помощи, и другие потоки. <...> Принимая во внимание условия сделок <...> как кредитов <...> можно <...> выявить некоторые «не более жесткие, чем» условия, как и было зафиксировано в предложении о пересмотре условий ОПР 1965 г. [OECD, 1969g].

Эта довольно неясная в настоящее время формулировка фактически сводится к предложению о пороге грант-элемента по кредитам ОПР на уровне 61%, поскольку это был «не более высокий» уровень, чем тот, что был в конечном счете согласован для отдельных транзакций при «пересмотре резолюции по условиям ОПР 1965 г.» в 1969 г. Но специальная группа сделала выбор в пользу цели 25%, которая исключала экспортные кредиты с минимальными отклонениями от существующих отчетов по ОПР.

Поэтому в документе 1971 г. для Рабочей группы по финансовым аспектам после краткого упоминания о пороге 61% добавляется, что потребность проводить различие между ОПР и экспортными кредитами может быть удовлетворена при гораздо более низких пороговых значениях, например 25%.

Столкнувшись с такими разными предложениями, Рабочая группа на совещании 9–10 сентября могла бы согласиться с необходимостью выработки «более точного определения ОПР <...> на основе отдельных транзакций», но «сочла, что необходимы дальнейшие консультации для достижения согласия по этому важному вопросу» [OECD, 1971g, p. 3].

Эти дальнейшие консультации по определению ОПР вскоре объединились с пересмотром Рекомендаций по условиям, которое началось в конце года. Дискуссия затянулась: проект новых Рекомендаций составлялся пять раз, и группа провела восемь заседаний, прежде чем 12–13 сентября 1972 г., как раз перед Совещанием высокого уровня в октябре, достигла согласия.

Два вопроса касательно ОПР были урегулированы легко. Возражения против продолжения применения практики Секретариата по установлению обязательного уровня в тесте по объему ОПР на уровне 75% от среднего значения КСР отсутствовали¹⁷. Продолжение использования ставки дисконтирования 10% также не вызвало споров. Несмотря на то что низкие ставки были одобрены в документах КСР (например, [OECD, 1967b, p. 141f]) и во внешних исследованиях [Pincus, 1967, p. 312f], к концу 1970 г. КСР осознавал, что даже облигации, выпущенные региональными банками развития, предполагают ставку «более 8,5%, а деньги, привлеченные Всемирным банком в Германии и в США, стоят еще больше» [OECD, 1971d, p. 47]¹⁸. Таким образом, ставка дисконтирования 10% казалась разумной, и в любом случае было признано, что выбор более высокой или низкой ставки может привести к движению порога грант-элемента в обратном направлении¹⁹.

Таким образом, вокруг этого порогового значения возникла дискуссия, и его оказалось сложнее зафиксировать. И хотя в 1970 г. Группа по статистике полностью урегулировала вопрос о минимальном размере грант-элемента 25% для кредитов по линии ОПР, США и страны Северной Европы настаивали на более высоком показателе²⁰, и 25% были согласованы только с учетом положения «рассмотреть соответствие этого значения опыту первого года» [OECD, 1972c, p. 3].

¹⁷ Подробности см. в [OECD, 1971e, p. 13; OECD, 1972d, p. 4; OECD, 1972c, p. 3]. Интерпретация «значительно ниже среднего значения КСР» как менее 75% среднего значения была согласована лишь в протоколах КСР и никогда не публиковалась — этот недостаток упоминался в одном из документов ОЭСР: «В этом контексте делегат Канады высказал свои опасения в отношении усиливающейся тенденции указывать важные количественные индикаторы в Согласованных протоколах, а не включать их в сами рекомендации» [OECD, 1972e, p. 4].

¹⁸ «Текущая доходность в стране кредитования по облигациям МБРР» была предложена как возможная ставка дисконтирования в докладе одной из экспертных групп ООН в 1967 г. [UN, 1967a, p. 126].

¹⁹ Ср. с документом [OECD, 1971f, p. 7–8], в котором отмечается сходное влияние ограничения процентных ставок и уровней грант-элемента: «Процентной ставке, вероятно, не стоит уделять много внимания, поскольку для типичных сроков погашения ОПР грант-элемент особенно чувствителен к процентной ставке, так что фиксирование правдоподобных максимальных ставок как части определения ОПР, например 3% или 5%, равнозначно установлению порогового уровня грант-элемента...».

²⁰ «... Делегат от Соединенных Штатов выступал за пороговое значение грант-элемента 50%. Это предложение было поддержано делегатами из Дании, Норвегии и Швеции, которые считали приемлемым для любого случая минимальный допустимый порог в 35–40%» [OECD, 1972g, p. 3].

Но главной причиной разногласий на переговорах было не определение ОПР, а установление нового эталона для условий оказания помощи. Участники согласились с тем, что наличие сложного набора целей снижает их эффективность. Поэтому на первом заседании по этому вопросу 11–12 сентября 1971 г.

...был достигнут консенсус в отношении того, что новая цель должна применяться к программам ОПР в целом и что, возможно, следует отказаться от тестирования отдельных программ [OECD, 1972с, р. 3–4].

Таким образом, доля гранта 70%, первоначально применяемая к общему объему официальных потоков, а с 1969 г. — к ОПР, была отброшена, и внимание сосредоточилось на двух других способах выполнения Рекомендаций. Оба способа рассматривались как возможные модели для новой единой цели, которая теперь будет применяться к «программам ОПР в целом», а не только к 85% из них, как в Дополнении 1969 г.

«Маршрут А», разработанный в 1969 г., представлял собой подход «сделка за сделкой»: в 85% программ ОПР каждое обязательство должно было содержать 61% грант-элемента. Но теперь если Рекомендации по условиям должны были охватывать все операции ОПР и только их, грант-элемент, требуемый в каждой транзакции, мог не отличаться от того, что указан в определении ОПР. Так, на первом совещании было отмечено:

Что касается <...> нынешнего маршрута А <...> было сочтено, что он в значительной степени потеряет актуальность после принятия согласованного определения ОПР... [Ibid.].

«Общее предпочтение» было отдано маршруту В, «программному подходу», который требовал, чтобы общий грант-элемент составлял 85% в 85% программ ОПР. Участники начали обсуждать минимальный грант-элемент для ОПР в целом. Изучение фактических грант-элементов участников показало возможные результаты от 80% до 86%. «Боевая» зона вскоре сузилась до 82–86%, а перемирие было достигнуто на уровне 84%.

Наконец, был создан единый четкий стандарт льготности программ ОПР в целом, а также четкий минимальный льготный элемент для каждой операции в рамках ОПР. Эти стандарты основывались на применении методологии грант-элемента, разработанной Пинкусом и Олином несколькими годами ранее. Их инновация теперь также позволила разработать новую цель для выполнения долгосрочной задачи КСР по адаптации условий к потребностям получателей.

Этому также способствовало составление четкого списка так называемых наиболее слабых развивающихся стран, которые должны получать помощь на самых щедрых условиях. В 1970 г. руководитель Отдела финансовой политики ОЭСР Джек Стоун занял новую должность директора Отдела исследований в ЮНКТАД, и в этом качестве он вскоре стал, как позже рассказал его коллега в «Проекте истории ООН», «отцом концепции наименее развитых стран (НРС)». Новая категория НРС была определена на основе таких показателей, как низкий доход на душу населения, низкая грамотность и слабые производственные мощности, — к ней были отнесены страны, которые ООН ранее называла «требующими специальных мер» [UN, 2005, р. 237–238]. Смутное и неэффективное упоминание о «специальных мерах» в отношении неясного списка стран было заменено на фактический список согласованных стран после интенсивной кампании в 1970 и 1971 гг., направленной на составление этого списка, первоначально предложенного Комитетом ООН по политике в области развития, одобренного группой экспертов ЮНКТАД, Советом по торговле и развитию, Группой 77, второй конфе-

ренцией ЮНКТАД, ЭКОСОС и, наконец, Генеральной Ассамблеей ООН (Jack Stone, личное сообщение, 31 мая 2015 г.).

Рабочая группа по финансовым аспектам смогла договориться о более благоприятных условиях для НРС, хотя в очередной раз не смогла согласовать единую меру. В результате появились две альтернативные цели по грант-элементам НРС: 86% для каждой НРС в течение трехлетнего периода или 90% в год для НРС в целом [OECD, 1972, р. 207–210].

Общее политическое достижение было существенным. В предыдущее десятилетие КСР перешел от выражения желания смягчить условия и адаптировать их к ситуациям стран-получателей к интегрированной и заслуживающей доверия системе продвижения и оценки этой идеи. Работа комитета также позволила заменить неработоспособную цель 1% на новую цель, связанную с четко определенным объемом официальной помощи развитию, которую ее участники могли бы фактически контролировать.

Заключение

В институциональном плане десятилетний процесс постановки целей по объемам помощи и условиям был не только сотрудничеством, но и перетягиванием каната между КСР (представляющим доноров) и ООН (с преобладанием получателей помощи). Первая конференция ЮНКТАД в 1964 г. и ее рекомендации «Рост и помощь» дали толчок КСР по согласованию Рекомендаций по условиям. На второй конференции ЮНКТАД в 1968 г. КСР проиграл битву за чистый национальный доход в качестве знаменателя в цели 1%, но сохранил в числителе чистые потоки, а не чистые переводы. Давление по определению целевого значения ОПР и по дальнейшему смягчению условий привело непосредственно к пересмотру Рекомендаций, в которых концепция ОПР была введена практически «с черного хода». Однако только через 18 месяцев ОПР стала значимой целью ООН. В 1971 г. переход одного из сотрудников КСР в ЮНКТАД побудил создать новую категорию НРС, для которой КСР согласовал специальные льготные условия в 1972 г.

В самом КСР в течение этого периода расхождения в подходах постепенно становились более выраженными. США инициировали группу по продвижению более щедрой и льготной помощи, хотя к началу 1970-х годов их собственное финансовое положение затруднило выполнение ведущей роли в этой группе. В число лидеров по объемам программ помощи на льготных условиях вышли страны Северной Европы. Другие члены, естественно, хотели выглядеть щедрыми, но опасались тратить больше средств, чем необходимо, и стремились убедиться, что система оценки помощи представляла их усилия в лучшем свете.

Основной подход КСР к улучшению условий оказания помощи оставался одним и тем же: принять наблюдаемое среднее значение для всех членов КСР как минимальную цель для каждого. Однако в начале не было инструментов сравнения условий между разрозненными программами помощи. Технический прогресс с 1965 по 1972 г. позволил совершить три инновации. Сначала методология грант-элемента позволила начать количественную оценку льготности кредитов с учетом всех ключевых аспектов их условий. Во-вторых, КСР разработал точное и достоверное определение официальной помощи развитию, включая минимальные условия кредитования. В-третьих, появление новой категории НРС позволило рекомендовать льготные условия для определенной группы наиболее нуждающихся стран.

Концептуально решения 1972 г. позволили разделить две функции мониторинга благодаря появлению разных инструментов для учета объема помощи и ее условий. Объем было решено оценивать как чистые потоки ОПР, особенно в связи с введением нового целевого показателя ООН в размере 0,7% от валового национального продукта. Условия было решено оценивать как грант-элемент общей ОПР и ОПР для НРС по сравнению с целевыми показателями, установленными в Рекомендациях по условиям. Оба инструмента повлияли на поведение доноров. Задача по объемам ОПР была достигнута несколькими странами в 1970-е годы, хотя позже прогресс прекратился, и в долгосрочной перспективе крупнейшие доноры стали сокращать, а не увеличивать свои соотношения ОПР/ВНД. Рекомендации по условиям были более успешными, и вскоре почти все члены КСР стали их выполнять (Япония была исключением до 2000 г.). Однако, возможно, из-за их успеха, Рекомендации по условиям в значительной степени пропали из виду, и ни их роль в смягчении условий, ни их важность как источника концепции ОПР сегодня не имеют широкой известности.

Секретариат КСР делал новый политический акцент на объеме, а не на условиях помощи. Специальная группа по статистическим проблемам стала главным форумом для обсуждения того, что может считаться ОПР, и она стала определять объемы ОПР. К 1971 г. она перестала быть «специальной», а к 1973 г. стала полноценной рабочей группой. Даже к 1970 г. она превышала свои полномочия, обсуждая вопросы условий, которые были ранее закреплены за Рабочей группой по финансовым аспектам. Последняя долгое время демонстрировала низкую активность, пока не была ликвидирована в 2003 г., хотя перед этим, в 2001 г., ею была согласована Рекомендация о либерализации.

Работа в этих двух «вспомогательных органах» КСР, несмотря на дублирование, колебания и отклонения, имела очень высокий интеллектуальный стандарт, и несколько ее участников позже заняли высокие позиции. Делегат Швейцарского КСР Артур Дункель к 1980 г. стал Генеральным директором ГАТТ. Австралийский делегат Филипп Флуд стал Генеральным директором агентства по предоставлению помощи в своей стране, а затем секретарем Министерства иностранных дел и торговли, а молодой г-н Жоспин, который время от времени выступал от Франции, спустя четверть века стал премьер-министром своей страны.

Решения 1972 г. не были завершением этой истории. Рекомендации по условиям в последний раз были пересмотрены в 1978 г., подняв требуемый уровень грант-элемента общего объема ОПР до 86%. В 1981 г. ООН установила новый целевой показатель объема ОПР для НРС. В течение каждого последующего десятилетия тест на грант-элемент для ОПР неоднократно оказывался под угрозой и в конечном счете был заменен в 2014 г. Однако проблемы возникали главным образом из-за изменений в международной финансовой среде, что не умаляло достижения 1972 г. Концепции, объемы и методы помощи, согласованные тогда, использовались более 40 лет, обеспечивая стабильную основу для глобальных дискуссий и оценок объема помощи и финансового качества.

Источники

Lester B.P. (1969) *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*, New York.

Cooper R.N. (1965) *A note on Foreign Assistance and the Capital Requirements for Development*, Memorandum RM-4291-AID, February. Santa Monica: RAND Corporation.

Hynes W., Scott S. (2013) *The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward*, OECD Development Co-operation Working Papers. No. 12. Paris: OECD Publishing. Режим доступа: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en> (дата обращения: 01.06.2018).

OECD (2014) DAC High Level Meeting: Final Communiqué, 16 December. Режим доступа: <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf> (дата обращения: 01.06.2018).

OECD (2011) *Measuring Aid: 50 years of DAC Statistics, 1961–2011*, Paris. Режим доступа: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/MeasuringAid50yearsDACStats.pdf> (дата обращения: 01.06.2018).

OECD (2004) DAC Peer Review: Austria, Paris. Режим доступа: <http://www.oecd.org/dac/peerreviews/34225768.pdf> (дата обращения: 01.06.2018).

OECD (1994) *The Story of Official Development Assistance: A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dates, Names and Figures*, OECD document GD (94) 67.

OECD (1972a) *Development Assistance Efforts and Policies – 1972 Review*, Paris.

OECD (1972b) *Development Assistance Committee, Summary record of the 179th session*, OECD document DAC/M(71)14(Prov.). Paris, 19 January.

OECD (1972c) *Working Party on the Financial Aspects of Development Assistance, Summary record of the 59th session*, OECD document DAC/FA/M(72)6(Prov.). Paris, 18 December.

OECD (1972d) *Working Party on the Financial Aspects of Development Assistance, Summary record of the 52nd session*, OECD document DAC/FA/M(71)8(Final), Paris, 4 February.

OECD (1972e) *Working Party on the Financial Aspects of Development Assistance, Summary record of the 55th session*, OECD document DAC/FA/M(72)3(Prov.). Paris, 31 March.

OECD (1972f) *The Computation of the Grant Element (Note by the Secretariat)*, OECD document DAC/STAT(72) and DAC/FA(72)10. Paris, 24 May.

OECD (1972g) *Working Party on the Financial Aspects of Development Assistance, Summary record of the 53rd session*, OECD document DAC/FA/M(72)1(First revision). Paris, 2 March.

OECD (1971a) *Development Assistance Efforts and Policies – 1971 Review*. Paris.

OECD (1971b), *Statistical Recording of Administrative Costs (Note by the Secretariat)*, OECD document DAC/STAT(71)3. Paris, 4 January 1971 (incorrectly dated 4 January 1970).

OECD (1971c) *Working Party on the Financial Aspects of Development Assistance, Summary record of the 50th session*, OECD document DAC/FA/M(71)6(Prov.), Paris, 21 July.

OECD (1971d) *Development Assistance Committee, Summary record of the 149th session*, OECD document DAC/M(70)9(Prov.). Paris, 2 March.

OECD (1971e) *The Terms of Aid and Related Problems (Note by the Secretariat)*, OECD document DAC/FA(71)5. Paris, 28 April.

OECD (1971f) *The Definition of Official Development Assistance (Note by the Secretariat)*, OECD document DAC/FA(71)10, Paris, 31 August.

OECD (1971g) *Working Party on the Financial Aspects of Development Assistance, Summary record of the 51st session*, OECD document DAC/FA/M(71)7(Prov.), Paris, 27 September.

OECD (1970a) *Development Assistance Efforts and Policies – 1970 Review*, Paris.

OECD (1970b) *The Definition and Coverage of Official Flows (Note by the Secretariat)*, OECD document DAC/STAT(70)1(Part 1). Paris, 2 March.

OECD (1970c) *Definition of Concessionality in Transactions Belonging to the ‘Official Development Assistance’ Category (Note by the Secretariat)*, OECD document DAC/STAT(70)13. Paris, 26 May.

OECD (1970d) *Ad hoc Group on Statistical Problems, Summary record of the sixth session*, OECD document DAC/STAT/M(70)3(Prov.). Paris, 24 June.

OECD (1969a) *Development Assistance Efforts and Policies – 1969 Review*. Paris.

- OECD (1969b) Definition and Presentation of Official Development Assistance and Other Official Flows (Note by the Secretariat), OECD document DAC/STAT(69)13. Paris, 27 March.
- OECD (1969c) Draft Supplementary Statement on 1965 Recommendations on financial terms and conditions: suggested amendment (Note by the Secretariat), Corrigendum to OECD document DAC/FA(68)12. Paris, 15 January.
- OECD (1969d) Draft Supplement to 1965 Recommendations on financial terms and conditions (Note by the Secretariat), OECD document DAC/FA(68)12(1st Revision). 24 January.
- OECD (1969e) The Definition of Official Development Assistance (Note by the Secretariat), OECD document DAC/STAT(69)5. Paris, 3 March.
- OECD (1969f) Ad hoc Group on Statistical Problems, Summary record of the second session, OECD document DAC/STAT/M(69)2(Prov.). Paris, 14 April.
- OECD (1969g) Delineation Between Transactions of an Indisputable Aid Character and Other Flows (Statement by the Swedish Delegation), OECD document DAC/STAT(69)3.
- OECD (1968a) Possible Revision of the 1965 Terms Recommendation (Note by the Secretariat), OECD document DAC/FA(68)11. Paris, 2 October.
- OECD (1968b) Draft report to the D.A.C. on past and future work (Note by the Secretariat), OECD document DAC/FA(68)9 (2nd revision). Paris, 5 September.
- OECD (1967a) Development Assistance Efforts and Policies – 1967 Review. Paris.
- OECD (1967b) The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries. Paris.
- OECD (1966a) Development Assistance Efforts and Policies – 1966 Review. Paris.
- OECD (1966b) One Per Cent and All That. Development Policy Review. Vol. A1. Iss. 1. P. 64–71. Paris, November.
- OECD (1965) Development Assistance Efforts and Policies – 1965 Review. Paris.
- OECD (1964) Development Assistance Efforts and Policies – 1964 Review. Paris.
- Ohlin G. (1966) Foreign Aid Reconsidered. Paris.
- Pincus J. (1967) Trade, Aid and Development. New York.
- Riordan J.B. (1972) The Discounting of Foreign aid Loans to Present Value: the Canadian Situation, Masterthesis, Montreal (McGill). June.
- Singapore Free Press (1959) To Carry out Census of Industry in Malaya. 14 October.
- Thomas Weiss et al. (2005) UN Voices: The Struggle for Development and Social Justice, UN History Project. New York.
- UN (1975) The Concepts of the Present Aid and Flow Targets, United Nations document TD/B/493/Rev.1. Geneva, May.
- UN (1970) UN General Assembly Resolution 2626 (XXV). New York, 24 October.
- UN (1968) Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Second Session. New Delhi, 1 February – 29 March 1968. Vol. I. Report and Annexes. New York.
- UN (1967a) Measurement of the Flow of Resources to Developing Countries: A report on methodological problems by a group appointed by the Secretary-General. New York.
- UN (1967b) First Ministerial Meeting of the Group of 77, Charter of Algiers, Algiers, 10–25 October. Режим доступа: <http://www.g77.org/doc/algier~1.htm> (дата обращения: 01.06.2018).
- UN (1966) UN General Assembly Resolution 2169 (XXI). New York, 6 December.
- UN (1960) UN General Assembly Resolution 1522 (XV). New York, 15 December.
- Young A. (2013) Accounting for Decolonization: The Origins of the Sudanese Economy, 1945–1964, PhD thesis. Princeton New Jersey, September.

The Accidental Birth of “Official Development Assistance”¹

S. Scott

Simon Scott – Senior Counsellor in the OECD’s Development Co-operation Directorate (DCD); 2 rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France; E-mail: simon.scott@oecd.org.

Abstract

Official development assistance (ODA) has been the standard measure of foreign aid for 45 years, but its creation was largely accidental, and followed no plan. Its origins lie with efforts by the OECD’s Development Assistance Committee (DAC) in the early 60s to soften and harmonise the terms of aid to developing countries. The DAC agreed a first Recommendation on aid terms in 1965, but its targets were complex and its quantities not adequately defined. An underlying difficulty was identifying which loans were soft enough to count as aid and thus be subject to the disciplines. Among metrics for valuing the concession embodied in loans, the “grant element” methodology proved the most fruitful, and it was used to refine the targets in a 1969 Supplement to the Recommendation. That Supplement introduced the idea of “official development assistance”, but without defining it. It was not until the 1972 revision of the Terms Recommendation that ODA was fully defined. This included setting a minimum grant element for an ODA loan and a single target for the overall “softness” of aid programmes. Special terms targets were agreed for a new category of Least Developed Countries. Though not perfect, the 1972 decisions created an integrated and fully specified system for monitoring aid volume and softening aid terms. The process that produced this result turned on interactions between the OECD and the UN system that helped generate the required innovations in concepts and techniques.

Key words: OECD; Official development assistance

For citation: Scott S. (2018) The Accidental Birth of “Official Development Assistance”. *International Organisations Research Journal*, vol. 13, no 2, pp. 173–200 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2018-02-08.

“The Accidental Birth of ‘Official Development Assistance’” by Scott S., English text.²

© OECD. Translated and reproduced with permission. OECD is not responsible for the accuracy of this translation.

References

- Lester B.P. (1969) *Partners in Development: Report of the Commission on International Development*, New York.
- Cooper R.N. (1965) A Note on Foreign Assistance and the Capital Requirements for Development, Memorandum RM-4291-AID, February. Santa Monica: RAND Corporation.
- Hynes W., Scott S. (2013) The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward, OECD Development Co-operation Working Papers, No. 12. Paris: OECD Publishing. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1dv3f024-en> (accessed 01 June 2018).
- OECD (2014) DAC High Level Meeting: Final Communiqué, 16 December. Available at: <http://www.oecd.org/dac/OECD%20DAC%20HLM%20Communique.pdf> (accessed 1 June 2018).

¹ For valuable help the author would like to thank, without implicating, Jack Stone, Head of DCD’s Financial Policies Division from 1967 to 1970; William Hynes; William McCormick; Haje Schütte; and Jan-Anno Schuur and his colleagues at the OECD archives.

² Scott S. (2015) The accidental birth of “official development assistance”. OECD Development Co-operation Working Papers, no 24. Paris. Available at: http://www.oecd-ilibrary.org/development/the-accidental-birth-of-official-development-assistance_5jrs552w8736-en (accessed 4 June 2018).

OECD (2011) *Measuring Aid: 50 years of DAC Statistics, 1961–2011*, Paris. Available at: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/MeasuringAid50yearsDACStats.pdf> (accessed 1 June 2018).

OECD (2004) *DAC Peer Review: Austria*, Paris. Available at: <http://www.oecd.org/dac/peerreviews/34225768.pdf> (accessed 01 June 2018).

OECD (1994) *The Story of Official Development Assistance: A History of the Development Assistance Committee and the Development Co-operation Directorate in Dates, Names and Figures*, OECD document GD(94)67.

OECD (1972a) *Development Assistance Efforts and Policies – 1972 Review*, Paris.

OECD (1972b) *Development Assistance Committee, Summary record of the 179th session*, OECD document DAC/M(71)14(Prov.), Paris, 19 January.

OECD (1972c) *Working Party on the Financial Aspects of Development Assistance, Summary record of the 59th session*, OECD document DAC/FA/M(72)6(Prov.), Paris, 18 December.

OECD (1972d) *Working Party on the Financial Aspects of Development Assistance, Summary record of the 52nd session*, OECD document DAC/FA/M(71)8(Final), Paris, 4 February.

OECD (1972e) *Working Party on the Financial Aspects of Development Assistance, Summary record of the 55th session*, OECD document DAC/FA/M(72)3(Prov.), Paris, 31 March.

OECD (1972f) *The Computation of the Grant Element (Note by the Secretariat)*, OECD document DAC/STAT(72) and DAC/FA(72)10, Paris, 24 May.

OECD (1972g) *Working Party on the Financial Aspects of Development Assistance, Summary record of the 53rd session*, OECD document DAC/FA/M(72)1(First revision), Paris, 2 March.

OECD (1971a) *Development Assistance Efforts and Policies – 1971 Review*, Paris.

OECD (1971b) *Statistical Recording of Administrative Costs (Note by the Secretariat)*, OECD document DAC/STAT(71)3, Paris, 4 January 1971 (incorrectly dated 4 January 1970).

OECD (1971c) *Working Party on the Financial Aspects of Development Assistance, Summary record of the 50th session*, OECD document DAC/FA/M(71)6(Prov.), Paris, 21 July.

OECD (1971d) *Development Assistance Committee, Summary record of the 149th session*, OECD document DAC/M(70)9(Prov.), Paris, 2 March.

OECD (1971e) *The Terms of Aid and Related Problems (Note by the Secretariat)*, OECD document DAC/FA(71)5, Paris, 28 April.

OECD (1971f) *The Definition of Official Development Assistance (Note by the Secretariat)*, OECD document DAC/FA(71)10, Paris, 31 August.

OECD (1971g) *Working Party on the Financial Aspects of Development Assistance, Summary record of the 51st session*, OECD document DAC/FA/M(71)7(Prov.), Paris, 27 September.

OECD (1970a) *Development Assistance Efforts and Policies – 1970 Review*, Paris.

OECD (1970b) *The Definition and Coverage of Official Flows (Note by the Secretariat)*, OECD document DAC/STAT(70)1(Part 1), Paris, 2 March.

OECD (1970c) *Definition of Concessionality in Transactions Belonging to the ‘Official Development Assistance’ Category (Note by the Secretariat)*, OECD document DAC/STAT(70)13, Paris, 26 May.

OECD (1970d) *Ad hoc Group on Statistical Problems, Summary record of the sixth session*, OECD document DAC/STAT/M(70)3(Prov.), Paris, 24 June.

OECD (1969a) *Development Assistance Efforts and Policies – 1969 Review*, Paris.

OECD (1969b) *Definition and presentation of official development assistance and other official flows (Note by the Secretariat)*, OECD document DAC/STAT(69)13, Paris, 27 March.

OECD (1969c) *Draft Supplementary Statement on 1965 Recommendations on financial terms and conditions: suggested amendment (Note by the Secretariat)*, Corrigendum to OECD document DAC/FA(68)12, Paris, 15 January.

- OECD (1969d) Draft Supplement to 1965 Recommendations on financial terms and conditions (Note by the Secretariat), OECD document DAC/FA(68)12(1st Revision), 24 January.
- OECD (1969e) The Definition of Official Development Assistance (Note by the Secretariat), OECD document DAC/STAT(69)5, Paris, 3 March.
- OECD (1969f) Ad hoc Group on Statistical Problems, Summary record of the second session, OECD document DAC/STAT/M(69)2(Prov.), Paris, 14 April.
- OECD (1969g) Delineation between Transactions of an Indisputable Aid Character and Other Flows (Statement by the Swedish Delegation), OECD document DAC/STAT(69)3.
- OECD (1968a) Possible Revision of the 1965 Terms Recommendation (Note by the Secretariat), OECD document DAC/FA(68)11, Paris, 2 October.
- OECD (1968b) Draft Report to the D.A.C. on Past and Future Work (Note by the Secretariat), OECD document DAC/FA(68)9 (2nd revision), Paris, 5 September.
- OECD (1967a) Development Assistance Efforts and Policies – 1967 Review, Paris.
- OECD (1967b) The Flow of Financial Resources to Less-Developed Countries, Paris.
- OECD (1966a) Development Assistance Efforts and Policies – 1966 Review, Paris.
- OECD (1966b) One Per Cent and All That. *Development Policy Review*, vol. A1, iss. 1, pp. 64–71, Paris, November.
- OECD (1965) Development Assistance Efforts and Policies – 1965 Review, Paris.
- OECD (1964) Development Assistance Efforts and Policies – 1964 Review, Paris.
- Ohlin G. (1966) *Foreign Aid Reconsidered*, Paris.
- Pincus J. (1967) *Trade, Aid and Development*, New York.
- Riordan J.B. (1972) The Discounting of Foreign Aid Loans to Present Value: the Canadian Situation, Masterthesis, Montreal (McGill), June.
- Singapore Free Press (1959) To Carry out Census of Industry in Malaya, 14 October.
- Thomas Weiss et al. (2005) *UN Voices: The Struggle for Development and Social Justice, UN History Project*, New York.
- UN (1975) The Concepts of the Present Aid and Flow Targets, United Nations document TD/B/493/Rev.1, Geneva, May.
- UN (1970) UN General Assembly Resolution 2626 (XXV), New York, 24 October.
- UN (1968) Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, Second Session, New Delhi, 1 February – 29 March 1968, vol. I, Report and Annexes, New York.
- UN (1967a) Measurement of the Flow of Resources to Developing Countries: A report on methodological problems by a group appointed by the Secretary-General, New York.
- UN (1967b) First Ministerial Meeting of the Group of 77, Charter of Algiers, Algiers, 10–25 October. Available at: <http://www.g77.org/doc/algier~1.htm> (accessed 01 June 2018).
- UN (1966) UN General Assembly Resolution 2169 (XXI), New York, 6 December.
- UN (1960) UN General Assembly Resolution 1522 (XV), New York, 15 December.
- Young A. (2013) Accounting for Decolonization: The Origins of the Sudanese Economy, 1945–1964, PhD thesis, Princeton New Jersey, September.