

**Экономический и Социальный
Совет**

Distr.: General
27 April 2006
Russian
Original: English

Основная сессия 2006 года

Женева, 3–28 июля 2006 года

Пункт 2 предварительной повестки дня*

**Создание на национальном и международном
уровнях условий, способствующих обеспечению
полной и производительной занятости
и достойной работы для всех, и влияние
этого процесса на устойчивое развитие**

**Обзор мирового экономического и социального
положения, 2006 год: дивергенция темпов роста
и развития****Общий обзор***Резюме*

Судя по многим показателям, неравенство в мире является значительным и продолжает усиливаться. Главная причина заключается в том, что в промышленно развитых странах уровень доходов в последние пять десятилетий неуклонно повышался, тогда как во многих развивающихся странах этого не происходило. В последние десятилетия устойчивые темпы роста наблюдались лишь в немногих развивающихся странах, однако к числу этих стран, что примечательно, относятся две страны с наибольшей в мире численностью населения: Китай и Индия. Поскольку на долю одних только этих двух стран приходится более трети населения мира, неравенство во всем мире начинает уменьшаться. Однако без учета этих стран международное неравенство в уровнях дохода, как полагают, продолжает активно усиливаться, несмотря на то, что уже сейчас оно является весьма значительным. “World Economic and Social Survey, 2006” («Обзор мирового экономического и социального положения, 2006 год») посвящен анализу причин и следствий дивергенции доходов *между* странами.

Успех в области развития зависит как от усилий стран, так и от наличия надлежащих международных условий. Усиление дивергенции доходов отчасти объясняется увеличением числа стран, столкнувшихся с резким падением темпов роста. Страны со слабыми экономическими структурами и организацион-

* E/2006/100.



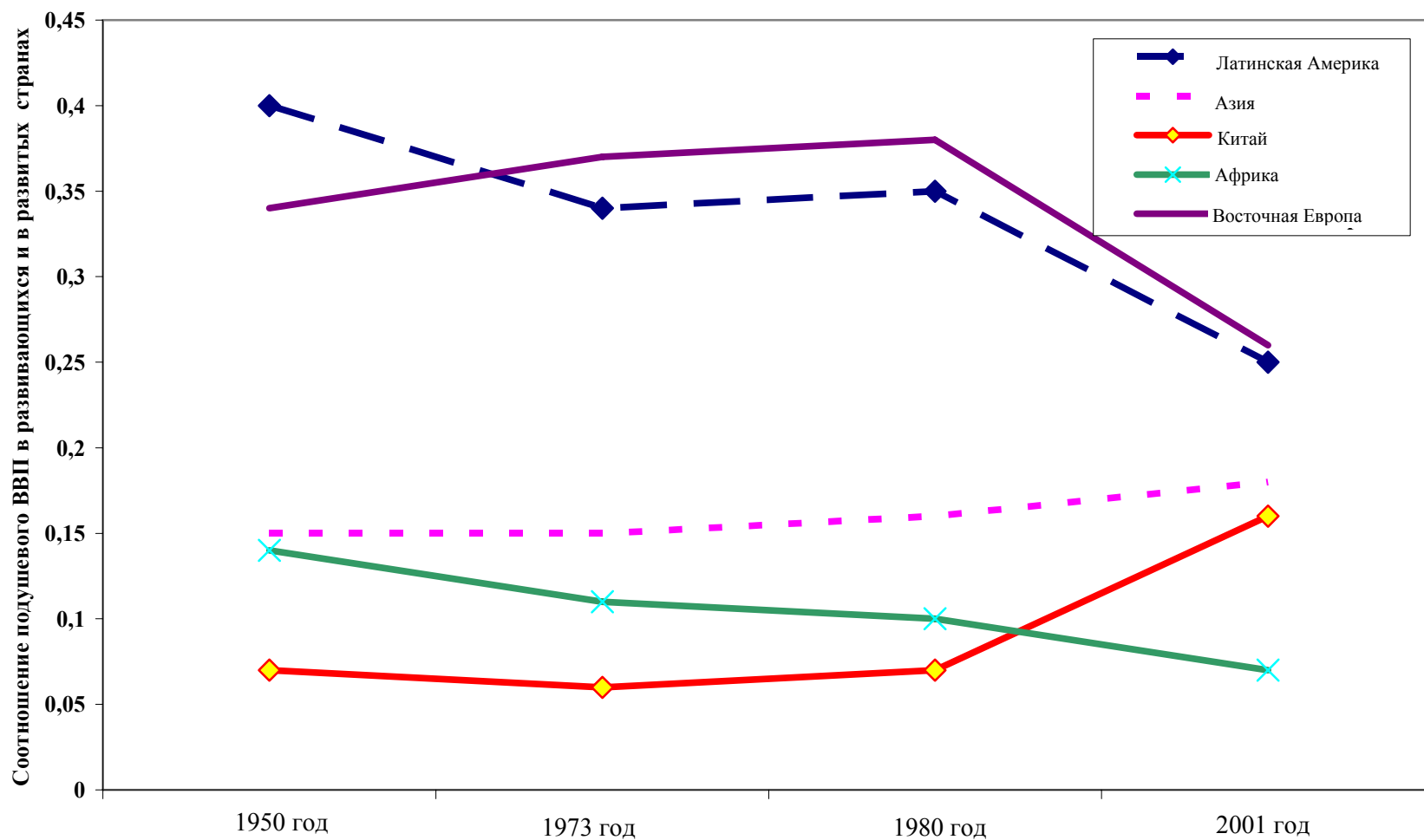
ной базой и низким уровнем развития инфраструктуры и человеческого капитала располагают меньшими возможностями для извлечения выгод из интеграции глобальных рынков. Такие условия еще более осложняют для развивающихся стран решение задачи покончить с нищетой за счет экономического роста и уменьшить свою уязвимость для глобальных потрясений. Таким образом, по мере усиления глобального неравенства растет вероятность падения темпов роста и возникновения конфликтов. Следовательно, проблема усиления глобального неравенства оказывает существенное влияние на осуществление повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития. Из этого следует, что если не удастся переломить тенденцию к усилению глобального неравенства, то это может иметь далеко идущие последствия для развития человеческого потенциала.

Дивергенция роста и развития

Судя по многим показателям, глобальное неравенство в уровнях дохода является существенным и продолжает усиливаться. В 1950 году доход среднего жителя Эфиопии был в 16 раз меньше, чем доход жителя Европы, Японии или Соединенных Штатов Америки. Пятьдесят лет спустя жители Эфиопии стали в 35 раз беднее. В большинстве беднейших стран мира увеличение отставания происходит примерно такими же темпами. Главная причина заключается в том, что на протяжении последних 50 лет уровень дохода в промышленно развитых странах неуклонно повышался, тогда как во многих развивающихся странах, особенно в последнюю четверть века, этого не происходило. В последние десятилетия устойчивые темпы роста наблюдались лишь в немногих развивающихся странах, однако к числу этих стран, что особенно примечательно, относятся две страны с наибольшей в мире численностью населения: Китай и Индия. Поскольку на долю одних только этих двух стран приходится более трети населения мира, неравенство во всем мире начинает уменьшаться. Однако без учета этих стран международное неравенство в уровнях дохода, как полагают, продолжает активно усиливаться, несмотря на то, что уже сейчас оно является существенным (см. диаграмму О.1).

Диаграмма О.1

Показатели подушевого ВВП в отдельных развивающихся регионах и Китае по сравнению с аналогичными показателями в развитых странах, 1950–2001 годы



Источник: расчеты персонала Организации Объединенных Наций на основе данных издания Angus Maddison, The World Economy: A Millennial Perspective, Development Centre Studies (Paris, OECD Development Centre, 2001).

Примечание: первоначальные данные о показателях подушевого ВВП рассчитаны в долларах ППС (паритет покупательной способности).

Эти тенденции противоречат традиционным экономическим воззрениям на временную динамику разрывов в уровнях дохода между странами в условиях интегрирующейся мировой экономики. В 80-е и 90-е годы существовало убеждение, что предоставление большей свободы глобальному рынку приведет к сокращению разрыва в уровнях дохода между бедными и богатыми странами. На деле же конвергенция доходов была достигнута лишь в ограниченном числе стран, а во многих других странах ничего подобного не произошло, несмотря на то, что страны во всем мире сняли ограничения, ограждавшие их торговые и финансовые системы от влияния глобального рынка.

Причины, определяющие важность неравенства

“World Economic and Social Survey, 2006” («Обзор мирового экономического и социального положения, 2006 год») посвящен анализу причин и следствий дивергенции доходов *между* странами. Кроме того, значительное неравенство в уровнях дохода наблюдается *в рамках* многих стран. Это представляет собой проблему не только в силу того, что свидетельствует о несправедливости, но и потому, что, особенно в развивающихся странах, неравные возможности существенно осложняют достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, поскольку экономический потенциал остается незадействованным. Однако в настоящем документе мы ограничимся рассмотрением вопроса усиления неравенства *между* странами. Примерно на 70 процентов глобальное неравенство в уровнях дохода объясняется различиями в уровнях дохода между странами. Хотя это не умаляет важности разрыва в уровнях дохода в пределах отдельных стран, представляется поразительным, что вероятность достижения более высокого уровня жизни в весьма значительной степени определяется тем, где человек живет.

Положение на мировых рынках далеко от справедливого, и существует ряд условий, не способствующих уменьшению дивергенции доходов между странами. Благодаря более значительному «наследию» более богатые страны получают преференциальный доступ на рынки капитала и оказываются менее уязвимыми для колебаний на мировых рынках сырья. Глобальные инвесторы, как правило, предпочитают страны, отличающиеся более высоким уровнем благосостояния и более развитыми человеческим капиталом, инфраструктурой и организационной базой, что гарантирует меньший инвестиционный риск. Бедные страны обладают менее диверсифицированной экономикой и структурами экспорта, что делает их гораздо более уязвимыми для колебаний цен на сырье и потрясений на международных финансовых рынках. Кроме того, развивающиеся страны обладают меньшими возможностями на переговорах, где устанавливаются нормы, регулирующие глобальные рынки. Этот недостаток нашел признание в Монтеррейском консенсусе Международной конференции по финансированию развития¹, в котором международному сообществу был дан четкий мандат на расширение участия развивающихся стран в глобальных процессах принятия решений. Однако в этой области был достигнут весьма ограниченный прогресс.

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

Усиление глобальных диспропорций, в свою очередь, может оказаться пагубным для самого роста. В результате ухудшения доступа к стабильным источникам международных финансовых ресурсов и ослабления позиций на международных торговых переговорах часть экономического потенциала бедных стран окажется незадействованной, а это следует рассматривать как потери мировой экономики в целом с точки зрения достижения максимального уровня благосостояния. Более низкие темпы роста, в свою очередь, затрудняют решение задачи искоренения нищеты. Выяснилось, что в некоторых случаях недостаточный прогресс в сокращении масштабов нищеты и высокий уровень неравенства в рамках отдельных стран приводит к разжиганию конфликтов и усилению социальной нестабильности.

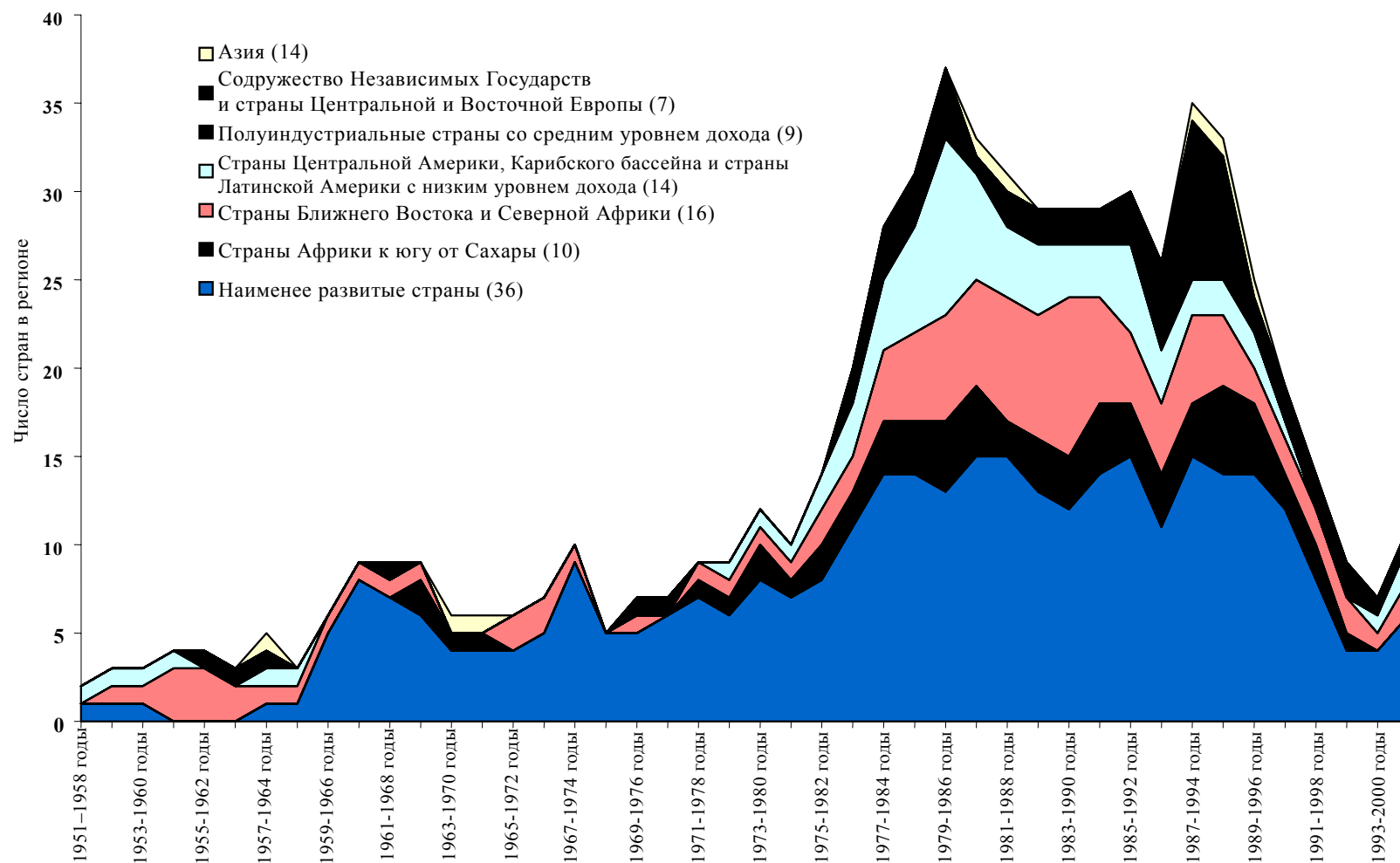
Игнорирование низких темпов развития большого числа стран означает игнорирование одного из главных источников усиления во всем мире неравенства в доходах. Обращение вспять этой тенденции требует принятия мер в области политики как на национальном, так и на международном уровнях.

Усиление разрыва в динамике экономического роста

Усиление неравенства между странами обусловлено различиями в показателях экономической деятельности на протяжении нескольких десятилетий. В целом, в 1960 году разрыв в уровнях дохода между промышленно развитыми и развивающимися странами уже был весьма значительным, а в последующие годы продолжал увеличиваться. В то же время динамика роста в разных развивающихся странах существенно различалась. Усиление диспропорций в уровнях дохода между развивающимися странами стало особенно заметным после 1980 года, что отчасти объяснялось ограниченным числом стран, главным образом в Восточной Азии, добившихся успехов в обеспечении поступательного экономического роста. В других регионах мира значительно большее число стран столкнулись с резким падением темпов роста, что имело долгосрочные последствия для уровня жизни населения. За последние 25 лет число случаев резкого падения темпов роста увеличилось, а число случаев успешного развития сократилось. В 60-е и 70-е годы почти в 50 из включенных в выборку 106 развивающихся стран наблюдался один или несколько продолжительных периодов активного поступательного роста доходов на душу населения, темпы которого превышали 2 процента в год (см. диаграмму O.2). Однако после 1980 года лишь в 20 развивающихся странах наблюдались периоды поступательного роста. И напротив, не менее 40 развивающихся стран столкнулись с резким падением темпов роста, т.е. с периодами продолжительностью в пять или более лет, в течение которых показатели подушевого дохода не увеличивались или снижались. Такие периоды падения темпов роста наиболее характерны для наименее развитых стран и стран Африки к югу от Сахары. В предыдущие десятилетия подобные спады в процессе развития происходили редко и затрагивали менее 10 стран.

Диаграмма О.2

Случаи падения темпов роста в развивающихся странах, 1951–2000 годы



Источник: расчеты персонала Организации Объединенных Наций на основе данных издания Angus Maddison, *The World Economy: A Millennial Perspective*, Development Centre Studies (Paris, OECD Development Centre, 2001).

В самое последнее время развивающиеся страны достигли, несомненно, больших успехов. Судя по нынешним тенденциям, в период 2004–2006 годов практически все развивающиеся страны добьются примерно равного роста — явление, невиданное с конца 60-х — начала 70-х годов. За эти три года темпы роста подушевого дохода в развивающихся странах в среднем превысят 4 процента в год, а в наименее развитых странах показатели будут даже выше. Пока неясно, насколько долгосрочной будет эта наметившаяся в последнее время тенденция. К числу ключевых факторов, объясняющих эти результаты, относятся, в частности, сочетание высоких цен на сырье, низкого уровня процентных ставок и увеличения официальной помощи в целях развития (ОПР) и облегчения бремени задолженности беднейших стран. Поскольку эти благоприятные условия не будут носить постоянного характера, сохранение высоких темпов роста будет в решающей степени зависеть от способности развивающихся стран использовать дивиденды от сложившейся в настоящее время выгодной конъюнктуры для инвестирования в интересах долгосрочного экономического развития.

Экономисты не дают однозначных ответов на вопрос о конкретных причинах положительного и отрицательного опыта отдельных стран в области роста. В подготовленных в последнее время исследованиях вновь обращается внимание на сложность различных аспектов экономического роста. Вновь формирующийся консенсус сводится к тому, что при поиске ответов следует не ограничиваться анализом чисто экономических факторов, а учитывать также исторические и организационные условия в каждой стране. Особое внимание в рамках анализа следует уделять диагностике препятствий, тормозящих рост, таких, как ограничения в области мобилизации в достаточном объеме внутренних и зарубежных финансовых ресурсов, низкий уровень развития человеческого капитала и технического потенциала, слабость структур управления и недостатки в деятельности учреждений, регулирующих рынки или занимающихся предоставлением общественных благ и социальных услуг. В разных странах важность и значение этих препятствий, как правило, различается. В настоящем докладе предпринята попытка внести свой собственный вклад в изучение этого по сути неизведанного вопроса, в частности путем рассмотрения того, как функционирование глобальных рынков сказывается на источниках роста и влияет на имеющееся у развивающихся стран пространство для маневра в национальной политике для преодоления этих препятствий. Успех в области развития зависит как от усилий, предпринимаемых на национальном уровне для создания активных источников роста, так и от наличия благоприятных международных условий.

Рост производительности и структурные преобразования

Рост производительности в развитых странах обусловлен главным образом техническим прогрессом. Однако в развивающихся странах процессы роста и развития в гораздо меньшей степени связаны с внедрением технических новшеств и в гораздо большей — с изменением структуры производства в сторону увеличения доли более производительных видов деятельности. Подобные структурные преобразования можно осуществить в основном путем принятия на вооружение и адаптации существующих технологий, замещения импорта и выхода на мировые рынки промышленных товаров и услуг, а также путем бы-

строого накопления материального и человеческого капитала. Лишь весьма ограниченный круг развивающихся стран в состоянии заниматься оригинальной деятельностью в области НИОКР.

Промышленный сектор, как правило, вносит более активный вклад в общий рост производства из-за более высоких темпов роста производительности в силу усиления эффекта масштаба и отдачи от технического прогресса и практического обучения в ходе производственного процесса. Его повышенная активность также объясняется его способностью устанавливать более жесткие вертикальные интеграционные связи между различными секторами экономики путем переработки сырья и полуфабрикатов. Современные сектора сферы услуг также являются источником повышения производительности и имеют важнейшее значение для процесса индустриализации. По мере расширения международной торговли услугами они также открывают новые возможности для развития экспорта.

В целом динамичные структурные преобразования не ограничиваются одним лишь ростом промышленности и современной сферы услуг. Они по сути подразумевают способность постоянно генерировать новые активные виды деятельности. Они также предусматривают укрепление экономических связей в экономике — иными словами, интегрируют *национальную* экономику. Уровень интеграции национальной экономики влияет на возможности получения той или иной страной выгод от международной торговли и инвестиций. Кроме того, он сказывается на способности добиваться повышения производительности во всех основных секторах экономики.

Динамика структурных преобразований на протяжении последних четырех десятилетий свидетельствует о том, что подобные активные изменения являются характерной чертой быстро развивающихся стран Восточной и Южной Азии. Страны, отличающиеся относительно незначительными структурными преобразованиями, особенно страны Африки, постепенно отстают. Низкие темпы долгосрочного роста в странах Латинской Америки и Карибского бассейна со средним уровнем дохода, а также в странах Центральной и Восточной Европы, Ближнего Востока и республиках бывшего Союза Советских Социалистических Республик по сути были связаны с процессом *деиндустриализации*. В этих странах рост был в основном сконцентрирован в низкопроизводительных секторах сферы услуг, а в сельском хозяйстве и промышленности практически отсутствовал. И напротив, высокие темпы роста в Восточной и Южной Азии были связаны с резким снижением значения сельского хозяйства и активным ростом как промышленных секторов, так и сферы услуг.

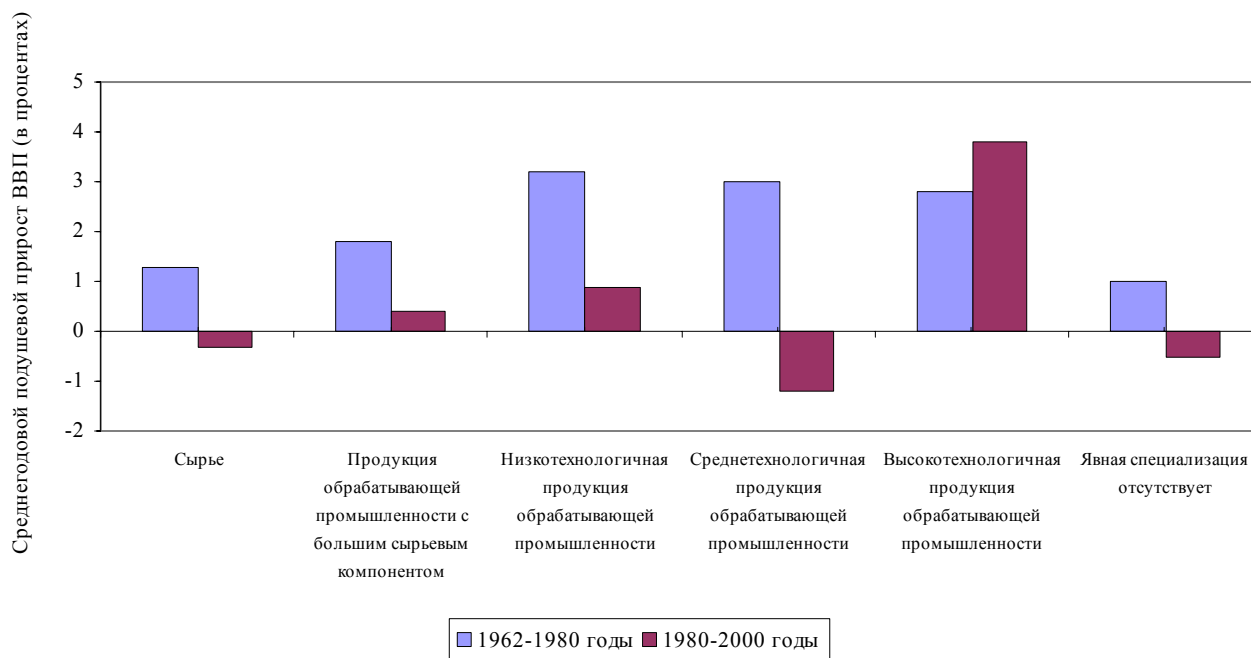
В этих странах с высокими темпами роста также наблюдается поступательный рост производительности труда, сопровождающийся перетоком рабочей силы из секторов с низкой производительностью в сектора с высокой производительностью, в том числе в современные сектора сферы услуг. В регионах, отличающихся низкими темпами роста, переток рабочей силы в сферу услуг носил даже более ярко выраженный характер. Однако в отличие от Азии в сфере услуг в странах Африки к югу от Сахары, Латинской Америки и бывшего Советского Союза наблюдается снижение производительности, поскольку многие работники начинают трудоустраиваться в неорганизованные сектора сферы услуг из-за нехватки новых рабочих мест в других секторах экономики.

Международная торговля, прямые иностранные инвестиции и неравенство

Диверсификация экспорта и рост

Усиление интеграции мировой экономики, как представляется, усугубляет дивергенцию темпов роста в разных странах. Торговля может оказывать стимулирующее воздействие на рост, однако, на первый взгляд, вопрос заключается не в том, *сколько* экспортирует та или иная страна, а в том, *что* она экспортирует. Более высокие темпы общеэкономического роста под воздействием развития торговли характерны для стран с более динамичной структурой экспорта (см. диаграмму О.3). Под этим понимается структура экспорта, которая не только позволяет странам выходить на мировые рынки с продукцией, отличающейся более значительным потенциалом роста (как правило, высокотехнологичной продукцией, отличающейся высокой эластичностью спроса по доходам), но и способствует укреплению производственных связей с остальными секторами национальной экономики и повышению степени переработки более широкого круга услуг и товаров. Странам Восточной Азии удалось добиться такой диверсификации своей экономики, о чем со всей наглядностью свидетельствует характер осуществленных ими структурных преобразований. В экспортной деятельности развивающихся стран с более низкими темпами роста основной упор сделан на продукции с меньшей степенью переработки, производство которой характерно для менее интегрированной национальной экономики. Многие из этих стран по-прежнему сильно зависят от экспорта сырья, и их доля в мировом товарообороте сокращается. Они также страдают от более значительных неблагоприятных торговых потрясений. Цены на сырье отличаются меньшей устойчивостью, чем цены на другую экспортную продукцию, а условия торговли стран, экспортирующих нетопливное сырье, в период с 1980 по 2003 год ухудшились почти на 40 процентов. Недавнее повышение цен на сырье лишь отчасти компенсировало это ухудшение. По состоянию на конец 2005 года средние цены на нетопливное сырье в реальном выражении по-прежнему были ниже уровня 1980 года.

Диаграмма О.3
Зависимость между торговой специализацией и экономическим ростом стран, классифицированных по основным категориям товарного экспорта, 1962–2000 годы



Источник: Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций на базе “World Bank, World Development Indicators 2005 database”; и Robert C. Feenstra and others, “World Trade Flows: 1962-2000”, NBER Working Paper, No. 11040 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, January 2005), имеется на сайте <http://www.nber.org/papers/w11040>.

Для многих развивающихся стран диверсификация в сторону высокотехнологичного экспорта может на первом этапе оказаться нереальным вариантом. Как правило, у стран с низким уровнем дохода отсутствуют адекватные базовые производственные мощности, инфраструктура и человеческий капитал, а также возможности в сфере международной торговли, позволяющие развивать подобный динамичный экспорт. Поскольку эти страны обладают определенной конкурентоспособностью на мировых рынках сырья, они должны разработать промышленные стратегии диверсификации экспорта, предусматривающие переработку продукции с большим сырьевым компонентом и развитие легкой промышленности.

Прямые иностранные инвестиции: важность развития внутриэкономических связей

Влияние прямых иностранных инвестиций (ПИИ) на экономический рост непосредственно зависит от роли, которую они могут играть в укреплении *внутриэкономических* связей. С 80-х годов темпы роста ПИИ превышали темпы роста как мирового производства, так и торговли. Эта тенденция подкреплялась, среди прочего, расширением международных производственных сетей в обрабатывающей промышленности и в современной сфере услуг, снятием ограничений на потоки капитала и приватизационными процессами в развивающихся странах. Среднегодовой приток ПИИ в развивающиеся страны увеличился в десять раз. В то же время основная часть (свыше двух третей) ПИИ по-прежнему приходится на развитые страны. ПИИ, направляемые в развивающиеся страны, также отличаются высокой концентрацией: свыше 80 процентов притока ПИИ в развивающиеся страны приходится на долю всего десятка стран (главным образом со средним уровнем дохода), включая Китай и Индию.

ПИИ обеспечивают поступление в страну финансовых ресурсов и технологии и, таким образом, могут вносить существенный вклад в обеспечение долгосрочного роста в развивающихся странах. Вместе с тем очевидно, что ПИИ направляются в первую очередь в страны с более высокими доходами и более развитыми рынками, инфраструктурой и человеческим капиталом. В этом смысле ПИИ, как представляется, способствуют дивергенции роста. Кроме того, существенное увеличение притока ПИИ в отдельные страны не всегда сопровождается активизацией экономического роста. В период 80-х–90-х годов во всех крупных странах Латинской Америки, а также в некоторых крупных африканских странах наблюдалось увеличение притока ПИИ относительно их валового внутреннего продукта (ВВП); однако общая норма инвестирования оставалась неизменной или снижалась. Кроме того, в Африке ПИИ направляются в основном в горнодобывающий сектор и характеризуются практически полным отсутствием связей и отдачи с точки зрения повышения уровня занятости, которые отвечали бы интересам всей экономики.

Авторы настоящего доклада приходят к выводу, что для того, чтобы страны могли извлечь выгоду из ПИИ, их национальные компании и учреждения должны обладать требуемой способностью к освоению средств и техническим потенциалом. Кроме того, наибольших успехов в мобилизации притока ПИИ добились страны, инвестирующие значительные средства в создание отечественной инфраструктуры, развитие человеческого капитала и предприниматель-

ского потенциала (например, Сингапур и Ирландия). И наоборот, в тех случаях, когда приток ПИИ обусловлен существенными налоговыми льготами или является результатом применения политических мер, ведущих к возникновению торговых диспропорций (таких, как квоты на текстиль и одежду), и не сопровождается одновременным наращиванием местного потенциала и созданием связей между иностранными филиалами и местными компаниями, возможности для извлечения долгосрочных выгод из поступления таких инвестиций, как представляется, ограничены.

Последствия для политики

В последние десятилетия главной тенденцией в области политики является либерализация торговли. В большинстве регионов мира это привело к увеличению физического объема экспорта, но отнюдь не обязательно к ускорению экономического роста. Страны, способные диверсифицировать и изменить структуру производства в сторону увеличения доли видов деятельности, отличающихся более высокой производительностью, добились более ощутимого повышения темпов роста. Одной из главных проблем является стимулирование более активной диверсификации экономики и экспорта. Это потребует как проведения активной национальной политики, так и создания более благоприятных условий для торговли развивающихся стран.

Во-первых, следует отметить важность принятия правительствами развивающихся стран на вооружение активных стратегий развития производственного сектора. Большинство развивающихся и развитых стран, успешно добившихся поступательного экономического роста, проводили активную промышленную политику для содействия диверсификации экономики и модернизации технической базы своих стран. Что касается развивающихся стран, то им удавалось добиться успеха, когда осуществлявшиеся ими стратегии роста на базе ускоренного развития экспорта предусматривали в той или иной комбинации проведение стимулирующей макроэкономической политики (см. ниже), защиту отдельных формирующихся отраслей, субсидирование экспорта, регулируемые механизмы кредитования, нормы, определяющие местный компонент, и значительные инвестиции в человеческий капитал, а также стратегические связи с многонациональными компаниями. Меры поддержки нередко четко увязывались с конкретными критериями развития экспорта. В рамках многосторонних торговых соглашений пространство для маневра при проведении подобных активных стратегий развития производственного сектора уменьшилось, но полностью не исчезло. Развивающиеся страны, и в частности наименее развитые страны, пользуются особым и дифференцированным режимом, предусмотренным в рамках Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ) и Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров. Однако на практике развивающиеся страны, кроме беднейших, обязаны следовать тем же нормам, что и развитые страны, но в их отношении предусмотрены более длительный переходный период и более высокий уровень протекционистской защиты.

Во-вторых, развивающиеся страны нуждаются в более благоприятных условиях многосторонней торговли. Расширение торговых возможностей для развивающихся стран должно предусматривать улучшение доступа на рынки экспортируемой ими продукции как сельского хозяйства, так и легкой промышленности, уменьшение мер национальной поддержки сельскохозяйственного производства на рынках развитых стран и, в частности, прекращение суб-

сидирования национальных производителей и экспортеров сельскохозяйственной продукции, ведущего к возникновению торговых диспропорций. Расширение торговых возможностей также означает получение этими странами более широких возможностей для выхода на мировые рынки услуг, включая те из них, которые требуют мобильности неквалифицированной рабочей силы. Для наименее развитых стран важнейшее значение имеет беспопытный и неквотируемый доступ на рынки промышленно развитых стран. Всем развивающимся странам также требуется помощь в изыскании способов покрытия издержек, связанных с адаптацией к режиму более свободной торговли, в частности тем из них, которые в процессе либерализации лишаются торговых преференций.

В-третьих, развивающимся странам также необходимы более широкие возможности для принятия на вооружение стратегий, направленных на расширение потенциала в области предложения, который необходим для успешной деятельности на глобальных рынках и который стимулирует активные структурные преобразования в экономике этих стран. У бедных стран требуемое пространство для маневра в политике не так ограничено, как у других развивающихся стран. Всем развивающимся странам необходимо уделять больше внимания, чем в прошлом, нормам, облегчающим диверсификацию производства в сторону активной переработки сырья для экспортных рынков и — что еще важнее — обрабатывающей промышленности и сферы услуг. Больше внимания также следует уделять стратегиям, облегчающим установление связей между этими секторами и другими национальными отраслями и в целом стимулирующим интеграцию *внутреннего* рынка. Это может потребовать специальных мер защиты в отношении формирующихся *экспортных* отраслей. Расширение пространства для маневра необходимо также для придания соглашениям о защите прав интеллектуальной собственности более ярко выраженной направленности на обеспечение развития. Таким образом, в контексте определения особого и дифференцированного режима для развивающихся стран в рамках многосторонних торговых соглашений следует уделять этим вопросам больше внимания. Иными словами, как подчеркнуто в Сан-Паульском консенсусе, принятом Конференцией Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) на ее одиннадцатой сессии в июне 2004 года (документ TD/412, часть II), важно найти надлежащий баланс между пространством для маневра в национальной политике и международными принципами и обязательствами.

Потоки частного капитала и макроэкономическая политика

Неустойчивая и проциклическая динамика потоков капитала в развивающиеся страны

Нет никаких данных, свидетельствующих о том, что за последние 40 лет частные финансовые потоки, не связанные с ПИИ, неизменно приводили к увеличению инвестиций и ускорению роста в развивающихся странах. И уж тем более они не способствовали уменьшению международного неравенства в доходах. С 70-х годов развивающиеся страны, и в первую очередь страны со средним уровнем дохода, получили более широкий доступ к источникам краткосрочного и долгосрочного частного финансирования, однако приток этих ресурсов в беднейшие страны был, как правило, весьма незначительным. В то же время приток коммерческих банковских кредитов и других портфельных инве-

стиций в развивающиеся страны, как оказалось, носит явно выраженный циклический характер. В периоды экономического подъема доступ к внешним финансовым ресурсам расширяется, а их стоимость снижается, а в периоды экономического спада доступ сокращается, а сами эти ресурсы удорожаются. Таким образом, зарубежное частное кредитование способствует усилению неустойчивости экономики, и в 80-е и 90-е годы соответствующие периоды внезапного расширения и сокращения притока частного капитала становились причинами острых финансовых кризисов. Неустойчивость экономики ведет к усилению неопределенности, что пагубно сказывается на долгосрочных инвестициях и росте. Издержки в связи с валютными и банковскими кризисами сами по себе огромны, к тому же, по некоторым оценкам, эти кризисы привели к снижению уровня доходов в развивающихся странах на 25 и более процентов. Перед развивающимися странами стоит задача уменьшить свою зависимость от непредсказуемых потоков краткосрочного капитала и создать условия, обеспечивающие направление долгосрочных частных кредитов на производительные инвестиции.

Важность макроэкономической стабильности и гибкой политики для роста

Макроэкономическая стабильность оказывает заметное влияние на долгосрочное развитие экономики. Макроэкономическую стабильность следует рассматривать в широком смысле как не ограничивающуюся простым поддержанием стабильности цен и приемлемого бюджетного сальдо. Она также предусматривает недопущение резких изменений в уровнях экономической деятельности и занятости и, кроме того, поддержание приемлемого сальдо платежного баланса и избежание завышения валютного курса. Периодичность финансовых кризисов в развивающихся странах свидетельствует о том, что макроэкономическая стабильность предполагает, помимо всего прочего, поддержание должным образом регулируемых отечественных финансовых секторов, использование в банковской системе надлежащих балансовых ведомостей и формирование взвешенной структуры внешней задолженности.

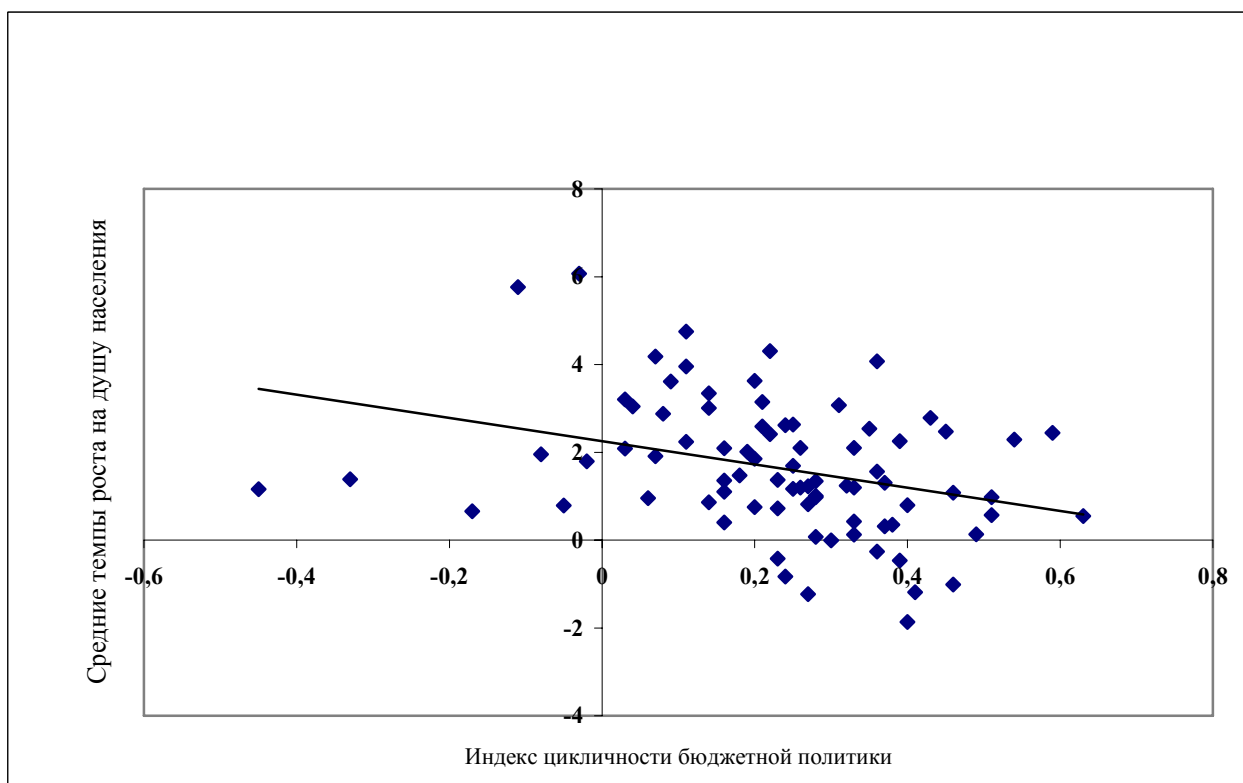
В 60-е годы большинство развивающихся стран переживали период устойчивого роста и относительной макроэкономической стабильности. В последующие десятилетия быстро развивающимся странам Восточной Азии удалось добиться значительно большей макроэкономической стабильности, чем странам Латинской Америки и Африки, у которых темпы роста были гораздо ниже. Макроэкономическая стабильность и рост взаимно подкрепляют друг друга. Активный и устойчивый рост облегчает достижение большей макроэкономической стабильности путем, в частности, повышения приемлемости внутреннего и внешнего государственного долга. В свою очередь, более высокая стабильность в широком смысле слова снижает неуверенность инвесторов и, таким образом, способствует активизации долгосрочного роста.

Особое внимание в политике стабилизации, проводившейся многими развивающимися странами с начала 80-х годов, уделялось в основном задачам снижения темпов инфляции и восстановления сбалансированности бюджетов. Хотя никто не спорит с тем, что снижение темпов инфляции и бюджетная осмотрительность являются разумными целями макроэкономической политики, высказываются опасения в том, что на практике, страны, возможно, уделяют этим задачам слишком много внимания в ущерб другим аспектам макроэкономической стабильности. В частности, ценовая стабильность нередко достигает

ется за счет повышения валютного курса и формирования неприемлемого бремени внешней задолженности. Кроме того, на протяжении последних двух десятилетий макроэкономическая политика в большинстве развивающегося мира носила явно выраженный проциклический характер. Это оказывалось сопряжено с особенно значительными издержками в периоды экономического спада, когда такая политика приводила к замедлению экономического роста и снижению уровня занятости.

Проведенный в настоящем докладе анализ показывает, что проводимая странами Африки и Латинской Америки бюджетная политика носит ярко выраженный проциклический характер и нередко определяется проциклическим воздействием неустойчивых потоков капитала. В Восточной Азии бюджетная политика является либо нейтральной по отношению к циклу деловой активности, либо антициклической. Судя по обширной выборке развивающихся стран, налицо явная отрицательная корреляция между проциклической бюджетной политикой и долгосрочным ростом (см. диаграмму О.4). Таким образом, создание условий для проведения антициклической политики макроэкономических преобразований, как представляется, благоприятствует росту и тем самым способствует конвергенции доходов. Для развивающихся стран это еще важнее, чем для развитых. Макроэкономическая нестабильность, как правило, проявляется значительно более явно на низких уровнях развития, особенно в силу большей уязвимости развивающихся стран для внешних потрясений.

Диаграмма О.4
**Отрицательное влияние проциклической бюджетной политики
 на долгосрочный рост**



Источник: расчеты Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций на основе данных Graciela Kaminsky, Carmen M. Reinhart and Carlos A. Végh, “When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies”, NBER Working Paper, No. 10780 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2004) и “World Bank, World Development Indicators database 2005”.

Примечание: Индекс рассчитан как средневзвешенное показателей цикличности бюджетной политики, включая государственные расходы, косвенный показатель изменений ставок налогообложения и изменения величины расходов на протяжении цикла деловой активности в развивающихся странах. Положительные значения указывают на более высокую процикличность, а отрицательные — на антицикличность. С дополнительной информацией можно ознакомиться в Graciela Kaminsky, Carmen M. Reinhart and Carlos A. Végh, “When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies”, NBER Working Paper, No. 10780 (Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, 2004).

Необходимость расширения возможностей для проведения антициклической макроэкономической политики

Для правительств многих развивающихся стран возможность проведения антициклической макроэкономической политики ограничена, поскольку имеющиеся в их распоряжении бюджетные и инвалютные средства, как правило, незначительны по сравнению с масштабами испытываемых ими внешних потрясений. Дополнительную помощь в расширении необходимого пространства для маневра в политике могут оказать международные действия, направленные на смягчение последствий неустойчивости потоков частного капитала (см. ниже). Однако даже на национальном уровне правительства могут принимать меры для расширения рамок проведения антициклической политики путем совершенствования организационной базы выработки макроэкономической политики.

Во-первых, более оптимальные организационные условия проведения бюджетной политики должны обеспечивать сбалансированный учет принципов осторожности и гибкости в бюджетных вопросах таким образом, чтобы гарантировать как доверие к проводимой политике, так и устойчивость бюджетной деятельности. Установление бюджетных нормативов, не зависящих от краткосрочных колебаний темпов экономического роста (так называемых *структурных* бюджетных норм) может стать эффективным средством обеспечения проведения антициклической политики. Некоторым развивающимся странам, таким, как Чили, удавалось успешно использовать такие бюджетные нормы. Кроме того, можно использовать фонды стабилизации бюджета, способствующие сглаживанию временной динамики налоговых поступлений из нестабильных источников, таких, как предприятия, производящие сырье на экспорт. Опыт использования таких фондов в различных регионах мира был неоднородным. Их, разумеется, нельзя рассматривать как панацею, и к управлению такими фондами следует подходить с осторожностью. Вместе с тем фонды стабилизации бюджета могут быть эффективным инструментом, позволяющим на время устранить необходимость вынужденного сокращения бюджетных расходов путем поддержания долгосрочных государственных инвестиций в инфраструктуру и развитие человеческого капитала, способствующих повышению темпов роста, в том числе в периоды сокращения налоговых поступлений под воздействием внешних потрясений и экономических спадов.

Во-вторых, следует сохранить определенную свободу в расходовании средств. С 80-х годов правительства многих развивающихся стран перешли от дискреционного проведения макроэкономической политики к проведению политики, основанной на установленных нормах. В основе этой тенденции лежало убеждение в том, что это позволит избежать макроэкономической нестабильности, обусловленной проводимой политикой. Например, около 20 стран перешли к установлению показателей инфляции в качестве нормативов, определяющих кредитно-денежную политику. В соответствии с этим кредитно-денежным режимом независимый центральный банк обязуется поддерживать стабильный уровень цен, официально объявляя о том, какой уровень инфляции он будет считать допустимым. Подобная политика имеет ряд преимуществ, включая возможность повышения транспарентности и авторитета политики центрального банка. В то же время отсутствие свободы маневра при проведении кредитно-денежной политики, ориентированной на достижение узкой цели сдерживания инфляции в жестких рамках, препятствует достижению в рамках

макроэкономической стабилизации целей повышения уровня занятости и темпов роста. Проведение политики, основанной на установленных нормах, может быть оправданным в течение определенного времени в условиях, когда экономика не подвержена серьезным потрясениям. Однако по мере изменения со временем структуры экономики ее уязвимость для внешних потрясений будет возрастать. Например, финансовые потрясения могут стать более важными, чем потрясения, вызванные изменением условий торговли. В таких меняющихся условиях заранее определенные нормы, регулирующие проводимую политику, по-видимому, утрачивают свою актуальность или оказываются слишком жесткими. Кроме того, поскольку риски и неопределенности, с которыми сталкивается экономика, никогда не проявляются одинаковым образом или с одинаковой интенсивностью, правительство всегда нуждается в определенной свободе маневра для проведения дискреционной политики в целях осуществления коррекции, которая позволила бы минимизировать макроэкономические потери.

В-третьих, макроэкономическая политика должна быть четко увязана с другими областями принятия экономических решений. Как представляется, исключительно важное значение в этой связи имеет конкурентоспособный реальный валютный курс. Например, в быстро развивающихся странах Восточной Азии макроэкономическая политика являлась частью более общей стратегии в области развития, что непосредственно способствовало долгосрочному росту. В бюджетной политике этих стран приоритет отдавался расходам на цели развития, включая инвестиции в образование, здравоохранение и инфраструктуру, а также субсидиям и гарантированию кредитов экспортным отраслям. Кредитно-денежная политика координировалась с политикой в финансовом и промышленных секторах, в том числе в вопросах субсидируемых механизмов целевого кредитования и регулирования процентных ставок для оказания непосредственного влияния на уровни инвестирования и накопления, и при этом большое значение придавалось поддержанию валютного курса на конкурентоспособном уровне для стимулирования экспорта и диверсификации экспорта. Напротив, во многих латиноамериканских и африканских странах макроэкономическая политика с 80-х годов ориентирована на достижение гораздо более узко определенных краткосрочных целей стабилизации, что много раз приводило к завышению валютного курса.

Международная политика уменьшения финансовой непредсказуемости

Одна из главных задач многосторонних финансовых учреждений заключается в оказании развивающимся странам помощи в смягчении пагубных последствий непредсказуемых изменений потоков капитала и в обеспечении доступа к механизмам финансирования для противодействия циклическим колебаниям, с тем чтобы компенсировать динамику потоков частного капитала, которая по своей природе носит проциклический характер. Существует целый ряд вариантов смягчения проциклического характера потоков капитала и содействия тем самым формированию более благоприятных условий для устойчивого роста.

Первый набор мер предусматривает переход к использованию финансовых инструментов, уменьшающих валютные диспропорции и увязывающих обязательства по обслуживанию долга с платежеспособностью развивающихся стран (например, путем выпуска облигаций, увязанных с ВВП или ценами на сырье). Применение этих мер может сопровождаться использованием инстру-

ментов гарантирования государственных займов с антициклическими элементами, выпускаемых многосторонними банками развития и учреждениями по кредитованию экспорта. Третий подход заключается в оказании правительствам развивающихся стран содействия в укреплении нормативной базы, которая дестимулирует непредсказуемые изменения притока краткосрочного капитала, и рациональных внутренних финансовых структур государственного и частного секторов.

Кроме того, в центре усилий по предупреждению кризисов по-прежнему должен оставаться многосторонний контроль — в первую очередь со стороны Международного валютного фонда (МВФ). Важным элементом облегчения необоснованного бремени структурной перестройки и уменьшения издержек, связанных с необходимостью хранения крупных резервов, считается расширенное предложение на международном уровне кредитов по линии чрезвычайного финансирования в ответ на внешние потрясения. Для стран как со средним, так и с низким уровнем доходов надлежащие механизмы должны предусматривать выделение ликвидных средств для нивелирования колебаний в экспортных поступлениях, особенно вызванных нестабильностью цен на сырьевые товары и стихийными бедствиями. Следует облегчать доступ к официальным международным источникам ликвидности в периоды кризисов баланса движения капиталов, причем этот доступ должен быть сопоставим с потенциально значительными потребностями стран, которые могут превосходить нормальные лимиты кредитования на основе квот членов МВФ.

Инвестирование в инфраструктуру и человеческий капитал

Отчасти наблюдающаяся дивергенция роста объясняется пробелами в государственных инвестициях и расходах на инфраструктуру и развитие человеческого потенциала в этих странах.

Потребности в более совершенной инфраструктуре

Одним из необходимых условий обеспечения производительности компаний является надлежащий уровень развития инфраструктуры. Попробуйте представить себе экономику без телефонов, электричества или дорог. По самой своей природе инфраструктура характеризуется неделимостью, и странам необходимо довести развитие инфраструктуры до порогового, или минимального, уровня (скажем, минимальной сети дорог), прежде чем это скажется на темпах роста производительности в экономике в целом. Для достижения минимального уровня развития инфраструктуры странам следует на протяжении длительных периодов времени поддерживать государственные инвестиции на достаточно высоком уровне. Именно отсутствие таких инвестиций отчасти объясняет, почему страны Латинской Америки и Африки к югу от Сахары отстают по темпам развития от стран Восточной Азии, которые на протяжении долгого времени вкладывают в развитие инфраструктуры значительные средства. Страны Восточной Азии инвестировали больше средств в повышение качества и расширение охвата материальной инфраструктуры. В отличие от этого в странах Латинской Америки в результате ужесточения режима бюджетной экономики с 80-х годов наблюдалось сокращение объемов инвестиций в инфраструктуру. Это привело к формированию существенных различий в качестве и доступности инфраструктуры. С 60-х годов плотность дорожной сети в Латин-

ской Америке и странах Африки к югу от Сахары практически не повысилась, тогда как в Восточной Азии она стала вдвое выше. Кроме того, количество телефонных линий в Восточной Азии вдвое превышает количество таких линий в Латинской Америке и в десять раз — в странах Африки к югу от Сахары.

Эмпирические данные свидетельствуют о том, что увеличение разрыва в уровнях дохода между странами Восточной Азии и Латинской Америки практически на треть может объясняться разницей в темпах развития инфраструктуры. Данные также указывают на наличие существенного взаимодействия между государственными и частными инвестициями. В тех случаях, когда правительства сокращали государственные инвестиции в инфраструктуру или приватизировали инфраструктурные услуги, частные инвесторы не закрывали образовавшуюся брешь. Для большого числа стран Латинской Америки и Африки этот результат полностью расходится с первоначальными ожиданиями от таких программ приватизации.

Развитие человеческого потенциала как необходимое, но не достаточное условие роста

Как явствует из ряда эмпирических исследований, развивающиеся страны могли бы сократить разрыв с развитым миром лишь в том случае, если бы им удалось добиться более высокого уровня развития человеческого потенциала. Однако связи между ростом и развитием человеческого потенциала носят сложный характер. В настоящее время существуют значительные диспропорции в уровнях показателей благополучия человека, таких, как средняя продолжительность жизни и уровень образования. Однако как показывает мировой опыт, чаще удается добиться уменьшения разрыва в уровнях здравоохранения и образования, чем в уровнях душевого дохода. Приводимые в настоящем докладе данные свидетельствуют о том, что все страны, достигшие успехов в области экономического роста, в начале процесса поступательного роста отличались сравнительно высоким уровнем развития человеческого потенциала и добивались значительных достижений в сферах образования и здравоохранения по мере повышения средних доходов. И наоборот, не все страны с относительно высоким уровнем развития человеческого потенциала смогли добиться высоких долгосрочных темпов экономического роста.

Развитие человеческого потенциала — это, разумеется, самостоятельная цель, закрепленная в глобальной повестке дня конференций и встреч на высшем уровне Организации Объединенных Наций. Однако при этом такое развитие, как представляется, является необходимым, но не достаточным условием поступательного экономического роста. Для того чтобы создать соответствующие условия для более образованного населения, необходимо будет устранить другие ограничения на пути экономического роста и структурных преобразований. Решающим в этой связи является активное создание возможностей для достойной и производительной занятости.

Пространство для маневра в бюджетной политике в целях осуществления долгосрочных инвестиций в инфраструктуру и развитие человеческого потенциала

Улучшение развития человеческого потенциала и повышение качества инфраструктуры требуют адекватного и стабильного уровня государственных

расходов. Для развития инфраструктуры необходимы крупные инвестиции, эффект от которых начинает ощущаться лишь по прошествии времени. Улучшение образования и здравоохранения также предполагает долгосрочную деятельность и требует постоянного развития и финансирования социальных служб. Качественные инфраструктура, образование и здравоохранение могут приносить важные социальные результаты, и это оправдывает центральную роль правительств в обеспечении направления обществом достаточных инвестиций на эти цели. Как уже рассматривалось выше, антициклическая бюджетная политика может способствовать сглаживанию колебаний в целях поддержания на должном уровне текущих государственных расходов и государственных инвестиций и помогать избегать необоснованного сокращения расходов на образование, здравоохранение и инфраструктуру в периоды экономических спадов.

Странам, имеющим существенные пробелы в инфраструктуре и развитии человеческого потенциала, необходимо будет значительно увеличить пространство для маневра в бюджетной сфере для осуществления расходов в этих областях. Во многих странах такого расширения пространства для маневра можно добиться благодаря повышению эффективности государственных расходов на цели образования и здравоохранения путем обеспечения их более четкой направленности на решение приоритетных проблем в социальных секторах и повышению рентабельности государственных программ. В области инфраструктуры сокращению расходов могли бы способствовать совершенствование механизмов финансирования и борьба с коррупцией при заключении подрядов на строительство объектов инфраструктуры. Однако даже при таком повышении эффективности государственных расходов имеющихся ресурсов может оказаться недостаточно. Важное значение будет иметь укрепление налоговой базы, особенно в странах с низким уровнем государственных поступлений. Что же касается беднейших стран, то очевидно, что им для осуществления необходимых инвестиций потребуются значительные дополнительные ресурсы. Необходимо будет увеличить объем помощи в целях развития, которая должна будет выделяться на поддержку инвестиций в инфраструктуру и развитие человеческого потенциала.

Увеличение помощи и повышение ее эффективности

В 1961 году, когда Генеральная Ассамблея провозгласила первое Десятилетие развития Организации Объединенных Наций, международное сообщество исходило из того, что для достижения поставленных целей в области роста необходимо будет активизировать усилия по мобилизации внутренних и внешних ресурсов. В то время также существовало понимание, что большинство этих ресурсов должны выделяться на развитие инфраструктуры и человеческого капитала для устранения недостатков процесса развития. Считалось, что важнейшую роль в преодолении таких факторов, тормозящих процесс роста, и придании развивающимся странам «большого толчка» должно играть увеличение объема предоставляемой помощи. В этой связи был разработан целевой показатель выделения развитыми странами по линии ОПР 0,7 процента своего валового национального дохода (ВНД). В последующие десятилетия многие страны так и не достигли этого целевого показателя выделения помощи, а обязательства государств — членов Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по выделению по-

мощи снизились до уровня, составляющего всего треть от этого показателя. В 2002 году на Международной конференции по финансированию развития, проведенной в Монтеррее, Мексика, международное сообщество вновь заявило о необходимости принятия странами-донорами конкретных мер по достижению целевого показателя выделения 0,7 процента ВНД по линии ОПР и включило цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, в число осязаемых критериев, на базе которых должна производиться оценка эффективности ОПР. Вопрос помощи вновь занял центральное место в обсуждении проблем развития, и вновь — как в начале 60-х годов — появились предложения о придании странам «большого толчка». Кроме того, объем выделяемой помощи вновь начал расти, причем сейчас это сопровождается облегчением бремени задолженности беднейших стран.

Вопрос эффективности международной помощи в целях развития является предметом активного обсуждения. По мнению некоторых, помощь не способствует поддержанию экономического роста и инвестиций и практически не приводит к сокращению масштабов нищеты. Напротив, в настоящем докладе утверждается, что многочисленные данные подтверждают мнение о том, что помощь благотворно сказывается на долгосрочном развитии. Таким образом, ОПР отчасти противодействует тенденциям, ведущим к наблюдающейся на протяжении последних 40 лет дивергенции доходов. Однако поскольку масштабы оказываемой помощи остаются ограниченными, влияние ОПР на уменьшение разрыва в уровнях дохода между странами в лучшем случае можно считать крайне слабым.

Вышеизложенное можно расценивать как определенную поддержку реанимированной идеи придания развитию развивающихся стран «большого толчка», подпитываемого помощью. В этой связи цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, можно рассматривать как четко определенный набор задач, решение которых требует значительных инвестиций для доведения инфраструктуры и социальных услуг до минимального порогового уровня. Осуществление при поддержке средств, поступающих по линии помощи, целенаправленных программ могло бы вывести беднейшие страны на путь ускоренного роста. Такой подход предполагает не только обладание достаточными знаниями о том, как эффективно направлять такие ресурсы с учетом особенностей конкретных стран, но и наличие у правительств принимающих стран административного потенциала для регулирования потоков ресурсов таким образом, чтобы обеспечивать кумулятивное повышение уровней дохода и производительности. Таким образом, при оценке дополнительных потребностей в помощи в целях развития обязательно следует учитывать условия совершенствования структуры государственного управления — в особенности в таких областях, как транспарентность бюджетных процессов, создание качественной гражданской службы и повышение качества оказания социальных услуг. Однако факторы, определяющие успех на местном уровне, в разных странах могут быть различными, и поэтому выдвижение учреждениями-донорами разработанных ими дополнительных условий в области государственного управления при предоставлении помощи и кредитов, как это стало практиковаться в последнее время, может и не принести желательных результатов с точки зрения повышения качества государственных услуг.

Учреждения и благое управление

В настоящее время широко признается, что учреждения и структура государственного управления влияют на экономический рост и, таким образом, являются одними из причин увеличения глобальной диспропорции в уровнях дохода. Однако точно определить, какие «качественные» учреждения и структуры государственного управления необходимо создать для поддержания поступательного роста, нелегко, о чем все более явно свидетельствует проводимое в последние годы активное изучение важности этих структур. Как представляется, их выбор зависит от конкретной страны и существующих условий. Для лиц, ответственных за разработку политики, важно знать, как можно добиться существенного расширения новых экономических возможностей путем незначительных, но целенаправленных реформ существующих учреждений и структур государственного управления.

Как показывает экономическая история и опыт организационных реформ, даже постепенное совершенствование организационной базы в весьма конкретных областях, по-видимому, способно устранить ограничения на пути роста. Проведенная Китаем в конце 70-х годов реформа сельских учреждений заложила почву для нынешних экономических успехов этой страны. В 1978 году Китай внедрил систему ответственности домохозяйств, в соответствии с которой домашним хозяйствам было предоставлено право пользования колхозной землей на условиях долгосрочной аренды. В обмен на это фермеры были обязаны поставлять заранее оговоренную долю произведенной ими продукции своему коллективному хозяйству в счет установленной для него товарной квоты, а остальную продукцию могли продавать на свободном рынке или правительству по заранее оговоренным ценам. Вьетнам также приступил к осуществлению программы земельной реформы, предусматривающей ограниченную передачу права собственности на землю арендаторам, для уменьшения ограничений в области сельскохозяйственного производства. Напротив, Республика Корея и китайская провинция Тайвань для достижения той же цели вскоре после Второй мировой войны полностью передали право собственности на землю фермерам. Во всех случаях последовавший за этим быстрый рост сельскохозяйственного производства заложил основу для промышленного развития.

Успехи не ограничиваются реформами сельских и сельскохозяйственных учреждений. Некоторые страны, такие, как Маврикий и страны Восточной Азии, успешно интегрировались в глобальные торговую и финансовую системы путем постепенного создания различных учреждений с участием государственного и частного секторов для диверсификации структуры производства и формирования новых регулирующих механизмов для финансового сектора при одновременном принятии компенсационных мер для сведения к минимуму социально-экономических издержек проведения реформ.

На основании приведенных примеров можно сделать три важных вывода. Во-первых, для устранения факторов, ограничивающих экономический рост, можно эффективно использовать несколько форм реорганизации структуры государственного управления. Успех приведенных выше примеров определялся в основном тем, что реформы организационной базы строились при должном учете существующей в каждой стране социально-экономической системы. Во-вторых, относительно ограниченные реформы в Китае и Вьетнаме показывают, что для достижения ускоренного экономического роста не требуется не-

медленно проводить масштабных и всеобъемлющих организационных преобразований. Относительно незначительные изменения организационной базы могут принести грандиозные результаты, если складывается ощущение, что подобные изменения носят долгосрочный характер, и если они понимаются как первые шаги на пути проведения подлинных преобразований. В-третьих, реформы организационной базы отнюдь не ограничиваются простым *созданием* рынков (и соответственно предоставлением права собственности). Они также предусматривают создание организационных и нормативных механизмов, в которых нуждаются рынки для надлежащего функционирования, обеспечение общественных благ и гарантирование честности установленных правил (обеспечивающих получение справедливых результатов). Кроме того, они способствуют формированию консенсуса и предотвращению социальных конфликтов.

Третий вывод имеет самое непосредственное отношение к урокам, которые следует извлечь из изучения причин неспособности многих более бедных стран, в частности в Африке, добиться роста. Слабость организационной базы и гражданские волнения играют существенную роль, однако их нельзя рассматривать в отрыве от экономических условий, существующих в этих странах. Неспособность добиться роста и внутренние конфликты, как представляется, в наибольшей степени присущи странам-экспортерам полезных ископаемых, в отличие от экспортеров сельскохозяйственной продукции и готовых изделий. Вместе с тем нельзя утверждать, что падение темпов роста и конфликты являются непосредственным следствием зависимости от поступлений от торговли природными ресурсами. Должны действовать и другие механизмы, такие, как ненадлежащее выполнение социального контроля и сокращение возможностей государства. Однако наличие больших запасов легко поддающихся разграблению полезных ископаемых или незаконных наркотиков может становиться причиной возникновения или затягивания гражданских войн и конфликтов. Само наличие богатства, которое можно накопить за непродолжительное время в результате эксплуатации ресурсов, может усугублять социальное неравенство и политические конфликты, в том числе увеличивать пропасть между центральными органами управления и местными властями в областях, где находятся эти ресурсы, или между различными регионами одной страны. В отсутствие мощных учреждений, которые могли бы решать эти вопросы еще на первых этапах освоения месторождений, можно ожидать вспышек насилия и в целом усиления существующих разногласий в обществе, если складывается впечатление, что богатства распределяются несправедливо. Одним из главных выводов исследования, проведенного в рамках настоящего доклада, является мысль о том, что этого конкретного проявления «проклятия природных ресурсов» можно избежать, если страны обладают мощными учреждениями, способными разрешать и урегулировать конфликты.

Последствия для политики реформы государственного управления

Хотя осуществить реформу государственного управления в силу самой его природы нелегко, этот анализ в то же время показывает, что нет никаких оснований для пессимистичных утверждений, будто определенные страны обречены на сохранение низких темпов роста и никогда не смогут избавиться от учреждений, тормозящих их развитие. На самом деле рост возможен и при существовании учреждений, которые изначально страдают несовершенством, однако важно, чтобы в этих обстоятельствах само правительство было действи-

тельно привержено процессу преобразований, направленному на устранение организационных препятствий на пути поступательного роста. Таким образом, реформа государственного управления заключается в создании должным образом функционирующих государственных учреждений, которые были бы легитимными в глазах частных физических и юридических лиц. Определенную помощь может оказать международное сотрудничество, однако эта помощь будет ограничиваться поддержкой внутренних процессов, неизбежно построенных с учетом особенностей данной страны и носящих постепенный характер.

Что касается международного сообщества, то этот вывод имеет особую актуальность для стран, недавно покончивших с конфликтами или превратившихся в «несостоявшиеся государства». В большинстве случаев наиболее важным соображением является задача стимулирования возобновления экономической активности, что обычно означает оживление сельскохозяйственного сектора, поскольку наличие устойчивого сельскохозяйственного сектора, как правило, является одним из важнейших условий последующего экономического развития. Это будет стимулировать направление дополнительных инвестиций в этот сектор и вести к повышению доходов фермеров, так что их собственный спрос на продукцию других секторов экономики будет увеличиваться. Процветающий сельскохозяйственный сектор может служить доказательством того, что рост действительно отвечает интересам широких слоев населения, и тем самым способствовать формированию стабильного и справедливого общества. В свою очередь, экономический рост открывает возможности для изменения организационной базы и повышения качества государственного управления, так что возникает своеобразная спираль роста.

Глобальное неравенство, безопасность и международная повестка дня в области развития

В современной мировой экономике, отличающейся усилением интеграции, темпы роста в отдельно взятой стране определяются факторами, действующими как внутри, так и за пределами ее географических границ. Расширение международной торговли и финансовых операций может способствовать достижению более значительных экономических успехов. Однако страны с недостаточно интегрированной национальной экономикой, проводящие проциклическую макроэкономическую политику, отличающиеся низким уровнем развития инфраструктуры и человеческого потенциала и имеющие слабую организационную базу, располагают меньшими возможностями для извлечения выгод из расширения мировых рынков. Их изначальные недостатки, как правило, вынуждают их идти по пути медленного развития, в результате чего их отставание еще более усиливается. Эти причины, лежащие в основе дивергенции и, следовательно, усиления глобального неравенства, также осложняют для этих стран решение задачи покончить с нищетой за счет повышения темпов роста и повысить сопротивляемость глобальным потрясениям. Это, в свою очередь, будет способствовать еще большему усилению международного неравенства в доходах и может повысить опасность конфликтов. И наоборот, страны, которые в состоянии стимулировать внешнюю и внутреннюю интеграцию своей экономики и проводить антициклическую макроэкономическую политику и которые обладают развитым человеческим капиталом и инфраструктурой и мощной организационной базой, располагают более широкими возможностями для извле-

чения выгод из углубленной интеграции в мировую экономику и сумеют догнать развитые страны.

Таким образом, проблема усиления глобального неравенства имеет самое непосредственное отношение к осуществлению повестки дня Организации Объединенных Наций в области развития. Она затрудняет достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, и других согласованных на международном уровне целей в области развития и отрицательно сказывается на глобальной безопасности. Из этого следует, что если не удастся переломить тенденцию к усилению глобального неравенства, то это может иметь далеко идущие последствия для развития человеческого потенциала.
