



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
12 May 2010
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию

Сорок девятая исполнительная сессия

Женева, 8-9 июня 2010 года

Пункт 2 b) предварительной повестки дня

**Последующая деятельность по итогам
Саммита тысячелетия и подготовка к
пленарному заседанию Генеральной
Ассамблеи высокого уровня, посвященному
целям в области развития,
сформулированным в Декларации
тысячелетия: новые пути развития***

**Более прочная привязка целей развития,
сформулированных в Декларации тысячелетия,
к повестке дня в области развития: взгляд ЮНКТАД**

Записка секретариата ЮНКТАД

* Вышеуказанная дата представления настоящего документа объясняется тем, что предварительная повестка дня была одобрена Советом по торговле и развитию 15 апреля 2010 года.



Резюме

В рамках ЦРДТ удалось включить показатели нищеты и развития человека (такие, как болезни, недоедание и неграмотность) в повестку дня международного сотрудничества и закрепить весомые аргументы в пользу наращивания помощи в целях развития. Вместе с тем соответствующий стратегический подход был разработан через призму человеческих лишений, а задачи развития должны решаться с помощью более традиционных экономических теорий и доктрин. Фундаментальная проблема с этим разделением труда связана не столько с отсутствием экономических целей в рамках ЦРДТ, сколько с отсутствием более всеохватывающей стратегии экономического развития, которая могла бы обеспечить интеграцию и поддержку амбициозных задач развития человека.

Международное сообщество уже оказывалось в подобной ситуации. В конце 1970-х годов Рауль Пребиш был обеспокоен тем, что новая волна "энтузиазма" по поводу искоренения нищеты не подкреплялась долгосрочными задачами развития. Он отметил:

"Кто может отказаться бороться с нищетой? Однако, возможно ли это вне контекста развития и обоснованной политики международного сотрудничества? Основные причины нищеты, как утверждается, кроются в сельском хозяйстве, и необходимо повысить производительность данного сектора. Совершенно верно. Однако повышение производительности приводит к высвобождению рабочей силы, и избыточная рабочая сила должна быть использована в промышленности и других отраслях. Необходимым условием расширения промышленного производства является экспорт соответствующей продукции, и здесь кроется одно из важнейших внешних препятствий, которое отнюдь не исчезает, а становится еще более значительным. Самым крупным внутренним препятствием выступает накопление капитала (как физического капитала, так и капитала, воплощенного в человеческих навыках), требующее огромных усилий со стороны самих развивающихся стран в дополнение к международному финансовому сотрудничеству".

В настоящем документе утверждается, что национальные стратегии развития, увязанные с обеспечением широкой и ускоренной экономической диверсификацией, созданием рабочих мест и технологической модернизацией, являются необходимой предпосылкой для быстрого достижения успехов на поприще развития человека, включая ЦРДТ, – успехов, которые необходимы для форсирования и поддержания всеохватывающего экономического роста.

Введение

В настоящем документе утверждается, что национальные стратегии, увязанные с обеспечением широкой и ускоренной экономической диверсификации, созданием рабочих мест и технологической модернизацией, являются необходимой предпосылкой для быстрого достижения успехов на поприще развития человека, включая ЦРДТ, – успехов, которые необходимы для форсирования и поддержания всеохватывающего экономического роста. Формирование подобных благотворных стратегий не является автоматическим результатом функционирования рыночных сил, а требует стратегической политики и усиления государственного регулирования. В частности, для этого вновь потребуется усилить акцент на: а) ориентированной на обеспечение роста и развития макро-

экономической политике, выходящей за пределы характерной в последнее время сфокусированности на обеспечении краткосрочной стабильности цен и объемов производства и в большей мере сосредоточенной на производительных инвестициях, в том числе в государственном секторе; b) мобилизации внутренних ресурсов, в частности наращивании государственных доходов, в качестве самой надежной базы для финансирования расходов на развитие; c) комплексном подходе к экономической и социальной политике; и d) реформировании международной архитектуры управления для обеспечения более значительной слаженности торговых, финансовых и технологических потоков в поддержку всеохватывающего развития.

I. Развитие в эпоху глобальных финансов

Курс на согласованность политики

1. После 1945 года экономисты отстаивали мнение о том, что развитие зависит от формирования благотворной спирали роста под воздействием внешних экономических факторов, а ключевая роль в этом процессе отводилась накоплению капитала и технологическим инновациям. Смесь институциональных механизмов (государственные и частные секторы, крупные и малые предприятия, скрытые и защищаемые рынки и т.д.) и разнообразный набор инструментов политики (от либерализации торговли до национализации) представлялись наиболее подходящими для мобилизации внутренних ресурсов и их направления на цели производительных инвестиций. Обусловленный этим поиск механизмов позитивной обратной связи, которые могли бы укрепить мобилизацию ресурсов и поддержать диверсификацию экономической деятельности, привел к появлению значительной массы ориентированных на политику аналитических работ, в которых принимались во внимание не только местные условия и сдерживающие факторы, но и пробелы, перекосы и асимметрии в международных экономических отношениях.

2. В ответ на долговой кризис и кризис развития начала 1980-х годов начало поощряться применение набора стандартных мер политики (в совокупности известного как "Вашингтонский консенсус"), которые были направлены на быстрое устранение структурных препятствий и институциональных барьеров на пути функционирования рыночных сил и на восстановление макроэкономической стабильности. Потенциальные выгоды от устранения рыночных перекосов должны были получить все, но, поскольку считалось, что эти выгоды должны были быть наиболее значительными в развивающихся странах, выигрыш от быстрого принятия этих мер политики должен был быть обратно пропорциональным уровням доходов, в результате чего уменьшились бы социально-экономические разрывы и глобальное игровое поле стало бы более ровным.

3. Эта конвергенционная логика была тесно связана с динамикой международной торговли. Вместе с тем в последнее время в эпоху глобализации в качестве мощной тенденции стало проявляться возрастающая роль финансовых мотивов, рынков и институтов в функционировании внутренней и международной экономики – роль "финансиализации". Возникли массовые двусторонние потоки средств, в которых доминировали потоки краткосрочного капитала в виде трансграничных банковских кредитов, акций и облигаций. С крахом бреттонвудской системы фиксированных обменных курсов и с демонтажом систем контроля за капиталом в развитых странах мобильность капитала повысилась. Ожидалось, что финансовая открытость позволит странам избавиться от проблем, связанных с их собственными сбережениями, в частности увеличить дос-

тупность кредитов для местных потребителей и предприятий, улучшить мобилизацию внутренних сбережений и посреднические операции с ними, а также целом обеспечить наращивание инвестиций и повышение их эффективности¹.

4. Даже в большей мере, чем либерализация торговли, высвобождение финансовой сферы породило значительную потребность в согласованности институциональных механизмов и политики. Несмотря на некоторые разногласия по поводу желательных темпов либерализации финансовых рынков, главный выбор, стоявший перед всеми странами, вне зависимости от уровня их развития, по мнению Мишеля Камдессю, в то время главы Международного валютного фонда (МВФ), являлся очевидным: "... либо интегрироваться в международную экономику, либо оказаться в позиции маргиналов и тем самым все больше и больше отставать в плане экономического роста и развития"; это подразумевало дерегулирование финансовых рынков и быстрое открытие счетов операций с капиталом.

5. На первых порах эта новая стратегия принесла определенные успехи в обуздании инфляции, восстановлении разумной степени макроэкономической стабильности и в облегчении возвращения на международные рынки капитала. Однако с точки зрения роста, занятости и сокращения масштабов нищеты результаты оказались обескураживающими. Ряд стран, избежавших долгового кризиса, особенно в Восточной Азии, действительно остались на пути высоких темпов роста, хотя и приняли при этом свои собственные специфические меры креативной и неортодоксальной политики. В то же время ожидавшееся экономическое возрождение Африки после утраченного для развития десятилетия 1980-х годов так и не материализовалось; "шоковая терапия", примененная в странах с переходной экономикой, оказалась крайне разрушительной как в экономическом, так и в социальном плане; а восстановление роста в Латинской Америке было неустойчивым и неравномерным. Азиатский финансовый кризис также послужил напоминанием о том, что даже страны с сильной экономикой могут стать уязвимыми перед лицом пагубных внешних шоковых потрясений, если они открываются для международной экономики слишком быстро.

6. Крайне мало данных указывают на то, что этот пакет корректировочных мер политики смог обеспечить устойчивые темпы роста, необходимые для восполнения дефицита развития более бедными странами. Весьма наглядной является собственная оценка имеющихся исследований, данная Всемирным банком: "В совокупности с анализом опыта отдельных стран и с чрезмерно оптимистическими прогнозами международных финансовых организаций и частных структур эти исследования обеспечивают эмпирическую базу для умозаключения о том, что реформы в экономической политике 1990-х годов принесли результаты, не оправдавшие ожиданий".

Новые цели, старая политика

7. Это чувство неоправдавшихся ожиданий было очевидным уже на Социальном саммите в Копенгагене в 1995 году, когда во главу угла повестки дня была поставлена проблема нищеты. В докладе о развитии человеческого потенциала Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) 1996 года был озвучен призыв выработать новый подход к увязке роста и развития человека. Годом позднее в веховом докладе, озаглавленном "Формирование конту-

¹ Хотя принципы международного движения факторов производства по существу не отличаются от принципов, лежащих в основе международной торговли, не все сторонники быстрой либерализации торговли поддерживают финансовую либерализацию.

ров XXI века: вклад сотрудничества в целях развития", ОЭСР привела веский аргумент в пользу ориентации сотрудничества в целях развития с точки зрения проблемы нищеты и развития человека в качестве непосредственной реакции на усиливавшуюся "усталость от помощи" в рядах сообщества доноров. Она выступала за новый партнерский подход к помощи в целях развития, в рамках которого доноры были призваны согласовать и объединить свою поддержку вокруг национальных стратегий стран – получателей помощи и расширить эту поддержку со сферы технической помощи на меры политики в областях торговли, задолженности, потоков частного капитала и технологии². В 1996 году международные финансовые учреждения (МФУ) дали старт инициативе в интересах бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ), которая в скором времени была увязана с документами о стратегиях сокращения масштабов нищеты (ДССН) и стала предпосылкой для доступа к Фонду для борьбы с нищетой и обеспечения роста, а также предпосылкой для доступа к Механизму кредитования в поддержку сокращения масштабов нищеты, который был создан Всемирным банком в 2001 году.

8. Саммит тысячелетия закрепил этот подход и помог распространить его на двусторонние учреждения и инициативы в области развития. На волне Саммита увеличились объемы помощи, была расширена повестка дня в области развития и больше внимания стало уделяться обеспечению сетей социальной защиты. Саммит высветил также системные проблемы, связанные с характером эволюции глобализации, признав особые трудности, с которыми сталкиваются развивающиеся страны и страны с переходной экономикой, и призвав к реализации глобальной политики и мер, направленных на решение проблемы несправедливого распределения издержек и неравномерного распределения выгод от глобализации. К сожалению, в ходе последующих дискуссий эти проблемы в основном игнорировались, а политика сокращения масштабов нищеты вместо этого сфокусировалась на проблематике "управления" на национальном уровне в качестве ключа к достижению более справедливых результатов.

9. Благотворное управление было определено Всемирным банком как "институциональная способность государственных организаций обеспечивать общественные и другие блага, которые требуются гражданам той или иной страны или их представителям, на основе принципов эффективности, прозрачности, беспристрастности и подотчетности". На практике это привело к усилению акцента на антикоррупционных мерах и на ослаблении регулирования бизнеса и вылилось в установление связанных с системой управления условий при предоставлении многосторонних займов и помощи. Но хотя вполне можно понять, почему такие меры считаются необходимыми, менее ясно, почему внимание сосредоточивается только на политической сфере и при этом игнорируется значительная концентрация экономической мощи, связанная с ростом влияния дерегулированных рынков. Такая расстановка акцентов порождает риск не только игнорирования экономических перекосов, порождаемых влиянием корпораций, но и отвлечения внимания от противоречий и провалов проводимой в настоящее время макроэкономической политики и политики структурной перестройки

² В этом докладе содержался также перечень из семи международных задач развития, который был разработан по согласованию с Управлением ПРООН по подготовке доклада о развитии человеческого потенциала и который был рекомендован в качестве краеугольного камня нового подхода к сотрудничеству в целях развития. ЦРДТ были разработаны на основе этого перечня ОЭСР, но в них был расширен круг задач на основе выборочного отражения итогов основных международных конференций 1990-х годов, а также была добавлена восьмая, весьма расплывчато сформулированная цель, а именно "Формирование глобального партнерства в целях развития".

и тем самым еще большего укоренения идеи о том, что ключом к обеспечению высоких и устойчивых темпов роста по-прежнему является быстрая либерализация и глубокая интеграция в глобальную экономику.

Неоднозначные результаты

10. Несмотря на то, что в ЦРДТ внимание обращается на роль политики и институтов в борьбе с нищетой и преодолении социальных дефицитов, картина, обрисованная в справочной записке Генерального секретаря для Мероприятия высокого уровня в сентябре, остается неоднозначной. Хотя мир в целом добился разумного прогресса в сокращении уровней абсолютной нищеты, многие страны сбились с курса на сокращение вдвое масштабов крайней нищеты к 2015 году. Кроме того, по большей части этот прогресс обеспечили благодаря высоким темпам роста на протяжении последнего десятилетия Китай, в какой-то степени Индия, а также такие регионы, как Восточная и Юго-Восточная Азия, где все еще проживает большинство бедного населения мира. Более того, в ряде стран Африки к югу от Сахары, в Южной и Центральной Азии, а также на Ближнем Востоке и в Северной Африке абсолютное число бедных людей выросло (таблица 1).

Таблица 1. Региональные тенденции, связанные с крайней нищетой, 1990–2005 годы

	<i>Восточная Азия и Тихоокеанский регион</i>	<i>Восточная Европа и Центральная Азия</i>	<i>Латинская Америка и Карибский бассейн</i>	<i>Ближний Восток и Северная Африка</i>	<i>Южная Азия</i>	<i>Африка к югу от Сахары</i>
Доля людей, живущих менее чем на 1,25 долл. США в день						
2005 год	16,8	3,7	8,2	3,6	40,3	50,9
1999 год	35,3	5,1	10,9	4,2	44,1	58,4
1990 год	54,7	2,0	11,3	4,3	51,7	57,6
2015 год, целевой показатель	27,4	1,0	5,7	2,2	25,9	28,8
Необходимые изменения для достижения целевого показателя	Достигнут	-2,7	-2,6	-1,4	-14,5	-22,1
Число людей, живущих менее чем на 1,25 долл. в день (млн.)						
2005 год	316	16	44	11	596	388
1999 год	635	22	55	12	589	383
1990 год	873	9	49	10	579	298

Источник: ДЭСВ ООН.

11. С точки зрения повестки дня на перспективу, пожалуй, более наглядным является то, что изучение связей между экономическим ростом и развитием человека на протяжении пяти десятилетий с 1960 года указывает на трудности в деле восстановления спиралей благотворных связей, хотя и с элементами региональной специфики. Это особенно касается 1980-х и 1990-х годов. Восстановление таких спиралей благотворных связей в Латинской Америке в прошедшем десятилетии является отрядным признаком, хотя и было связано с отказом от выполнения традиционных рекомендаций по мерам политики. Но, не-

смотря на благоприятные глобальные макроэкономические условия, симптомов образования подобных спиралей благотворных связей в Африке гораздо меньше, невзирая на ускорение роста.

Таблица 2. Циклы экономического роста и развития человека с 1960-х годов (число наблюдений)

	1960-е	1970-е	1980-е	1990-е	00-е
Благотворная спираль	28	21	8	6	26
Порочный круг	18	31	42	38	12
Деформированные связи с точки зрения экономического роста	14	12	2	2	11
Деформированные связи с точки зрения развития человека	8	10	29	35	15

Источник: ЮНКТАД

Примечание: Для целей классификации циклов в качестве показателя развития человека используется показатель смертности в возрасте до пяти лет, а в качестве показателя роста - рост реальных доходов на душу населения. Опыт стран разделен на категории благотворных спиралей, порочных кругов, деформированных связей с точки зрения развития человека и деформированных связей с точки зрения экономического роста, исходя из того, были ли реальные показатели выше или ниже средней величины этих показателей, где средними величинами являются средние показатели по всей выборке развивающихся стран, взвешенные по численности населения. В последнем столбце приводится показатель за период 2000-2008 годов, и тем самым игнорируются последствия экономического спада.

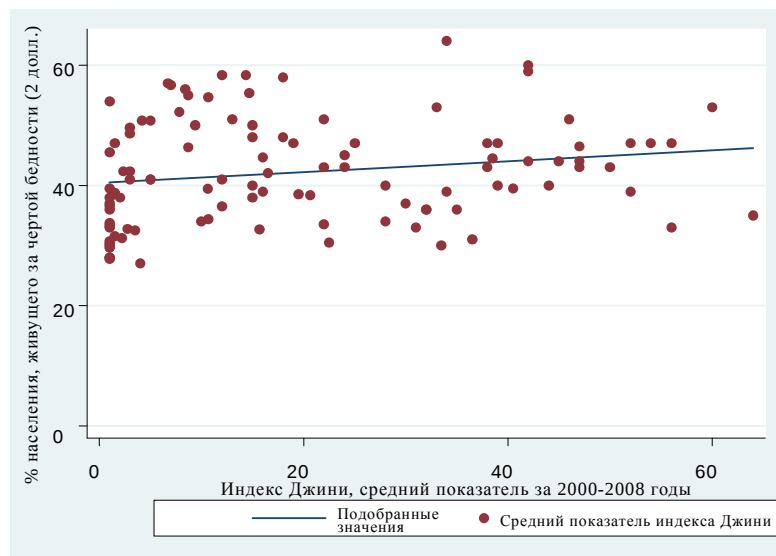
12. После финансового краха 2008 года опасностям роста, подпитываемого накоплением задолженностей, стало уделяться гораздо более пристальное внимание. ЮНКТАД не уставала предупреждать, что внутренние и глобальные дисбалансы, сопровождающие такой рост, сопряжены очень серьезными понижательными рисками. Финансовые пузыри практически всегда приводят к одностороннему расширению некоторых секторов, которые становятся нежизнеспособными при восстановлении нормальных условий. Особенно это касается областей, подверженных влиянию спекулятивных инвестиций, таких, как сектора жилой и коммерческой недвижимости, хотя и более производительные сектора также могут испытывать на себе влияние данного явления, как это произошло в Юго-Восточной Азии в преддверии кризиса в 1997 году. Кроме того, при расширении доступа домашних хозяйств к кредитам финансовые бумы могут также приводить к резкому увеличению потребительских расходов, сокращению сбережений домашних хозяйств и росту задолженности, как это произошло в Латинской Америке в 1990-х годах³.

13. Быстрое урегулирование финансовых рынков практически повсеместно сопровождалось ростом неравенства. Эта тенденция может послужить вероятным объяснением того, почему во многих развивающихся странах в ходе последнего цикла сосуществовали высокие темпы роста и низкие показатели раз-

³ Нестабильность и проциклический характер притока частных капиталов в развивающиеся страны отчасти объясняют, почему, по имеющимся данным, такое движение капиталов в течение трех последних десятилетий в целом не приводило к увеличению объемов инвестиций или улучшению долгосрочных показателей экономического роста.

вития человека. При последовательном изучении картины, сложившейся в прошлом десятилетии, можно сделать вывод о существовании очень сильной корреляции между высокими уровнями неравенства и ограниченным прогрессом (или даже регрессом) в деле достижения ЦРДТ. На диаграмме 1 показана связь между индексом Джини за период 2000-2008 годов и средними показателями масштабов нищеты за тот же самый временной интервал⁴; из нее явствует наличие слабой, но положительной корреляции между неравенством и долей населения, получающего менее 2 долл. в день. Картина станет еще более яркой, если мы постараемся непосредственно оценить воздействие неравенства на связи между ростом и развитием человека.

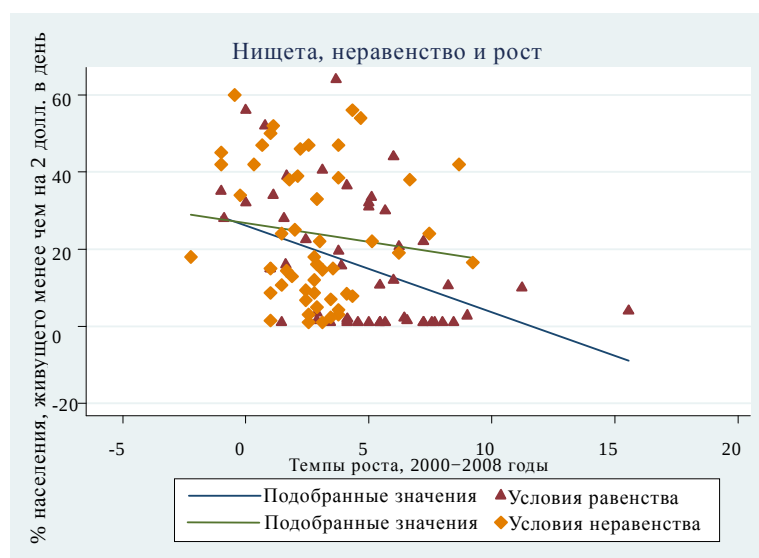
Диаграмма 1



14. На диаграмме 2 показано дифференцированное воздействие роста на масштабы нищеты после разбивки нами нашей выборки на страны, для которых характерно равенство, и страны, для которых характерно неравенство. Те страны, для которых показатель неравенства относительно низок (например, индекс Джини ниже среднего показателя по выборке), демонстрируют гораздо более значительную корреляцию между ростом и сокращением масштабов нищеты по сравнению со странами с неравными условиями жизни, в которых воздействие роста близко к нулю.

⁴ Данные для диаграмм 1–5 взяты из издания *"Показатели мирового развития, 2009 год"* и охватывают 100 развивающихся стран за период 2000–2008 годов.

Диаграмма 2



15. Наличие победителей на поприще роста и проигравших становится еще более очевидным, если мы рассмотрим другие показатели развития человека. На диаграмме 3 мы изучаем дифференцированное воздействие роста на показатель смертности в возрасте до пяти лет (ЦРДТ-4), а на диаграмме 4 рассматриваем его воздействие на показатель охвата начальным школьным образованием (ЦРДТ-2). Если в странах, для которых характерно большее равенство, связь с ростом является положительной, то в неравных обществах она оказывается отрицательной. Иными словами, экономический рост, как представляется, ухудшает условия жизни уязвимых людей там, где распределение доходов является неравным.

Диаграмма 3

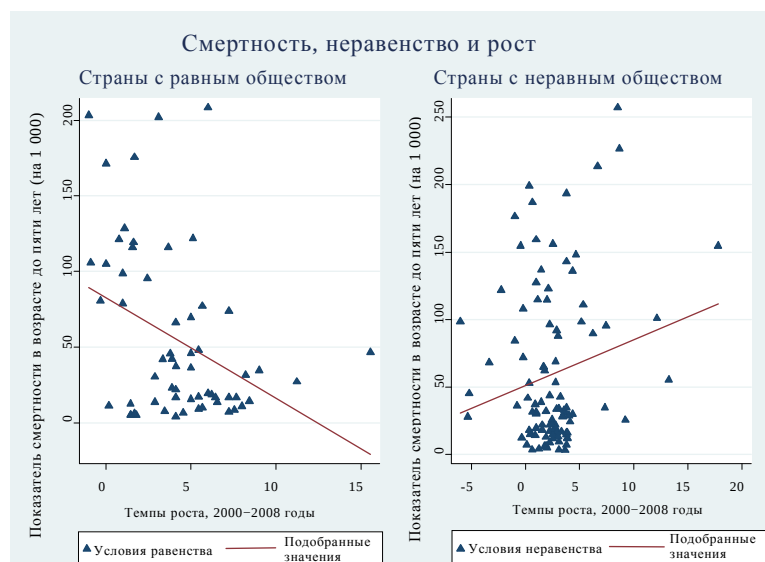


Диаграмма 4



16. Наряду с имеющей важное значение тенденцией роста неравенства противоречия и провалы в традиционных доктринах политики также помогают объяснить, почему в последние годы оказалось трудно обеспечить спирали благотворных связей между ростом и развитием человека, необходимые для достижения ЦРДТ.

а) Выбор в качестве приоритетных задач стабильности цен, ограничительной бюджетной политики и сдержанного подхода в денежно-кредитной сфере даже в тех регионах, где инфляционное давление не представляется хронической проблемой, воспрепятствовал накоплению капитала как в государственном, так и в частном секторах.

б) Быстрая либерализация торговли и финансовой сферы наряду с ростом макроэкономических дисбалансов потребовали проведения жесткой денежно-кредитной политики и установления высоких процентных ставок: это сочетание противодействовало долгосрочным инвестициям, особенно в государственном секторе, которые необходимы для устранения проблемы социальных дефицитов, особенно в тех странах, где бюджетные поступления от торговых налогов снижались.

с) Преждевременная либерализация финансовой сферы привела к резким колебаниям цен на активы, обменных курсов и совокупного спроса, что породило общую неопределенность в отношении доходности капитала, привело к уменьшению горизонтов планирования и к ориентации на защитные и спекулятивные стратегии в инвестиционной сфере, а это в свою очередь может оказать значительное негативное влияние на темпы и структуру накопления капитала, экономический рост и занятость.

д) Дальнейшее ослабление регулирования, носившее общий характер для большинства развивающихся стран, означало, что всплески в потоках капитала усугубляли склонность к осуществлению чрезмерно рискованных операций и создавали условия для циклов бумов и спадов; в то же время проциклический характер потоков частных капиталов ограничивал для правительств в развивающихся странах пространство для маневра при проведении контрциклической макроэкономической политики.

е) Циклы бумов и спадов, сопряженные с быстрым ввозом и вывозом капитала при открытых режимах счета операций с капиталом, обычно усугубляли проблему нищеты не только в результате непосредственного сокращения рабочих мест в формальном секторе в кризисные периоды, но и вследствие подрыва способности к накоплению более устойчивого фонда капитала в годы бумов.

ф) Быстрая либерализация торговли и финансовой сферы, проводившаяся в расчете на то, что это позволит переориентировать ресурсы на более конкурентоспособные секторы и поможет ускорить рост производительности, нередко приводила к преждевременной деиндустриализации, росту безработицы и неравенству в уровнях заработной платы. Это усиливало также сдерживающее воздействие платежного баланса на накопление капитала и рост в результате неблагоприятных изменений в условиях торговли.

г) Даже там, где условия для торговой деятельности были благоприятными, накопление резервов в качестве меры защиты от будущих шоковых потрясений отвлекало ресурсы от производительных инвестиций, которые были бы способны помочь в решении проблем нищеты и социальных дефицитов; эта проблема усугублялась там, где накопление резервов зависело от заимствования средств на международных рынках капиталов.

17. Постановка целей сокращения масштабов нищеты и решения социальных задач породила необходимость значительного наращивания ресурсов для финансирования новых инвестиций в экономическую и социальную инфраструктуру для форсирования прогресса в деле сокращения масштабов нищеты и развития человека. Однако эта повестка дня вскоре вступила в противоречие с ориентированной на обеспечение стабильности макроэкономической политикой, которая носила доминирующий характер в период, предшествовавший глобальному финансовому кризису. Теперь настоятельно необходима более всеохватывающая стратегия развития, которая может не только обеспечить более высокие и более устойчивые темпы экономического роста, но и сформировать более благотворные связи между этим ростом и развитием человека.

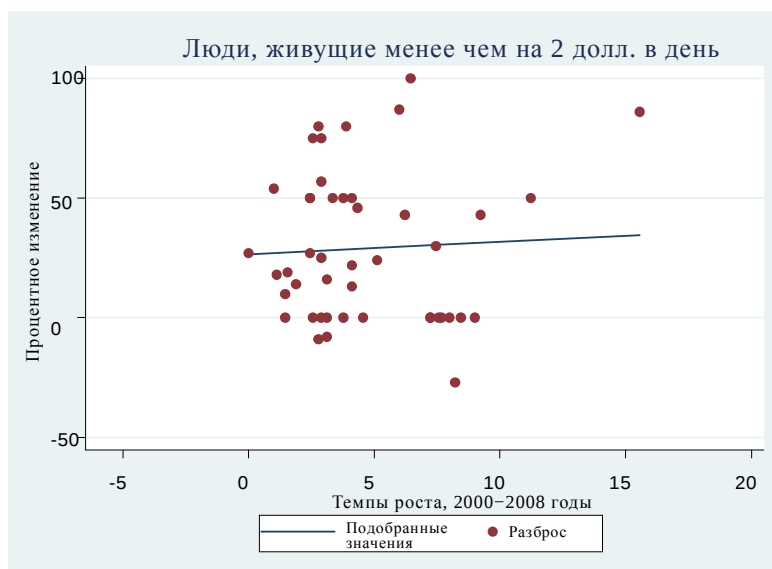
II. Восстановление благотворных спиралей развития

18. Один из главных уроков, который необходимо извлечь из успешного опыта развития, заключается в том, что устойчивое сокращение масштабов нищеты зависит от быстрых темпов экономического роста. Неспособность того курса, который был выбран в экономической политике на протяжении трех последних десятилетий, обеспечить устойчивый рост догоняющего типа непосредственно оправдывает переориентацию на новый подход к стратегиям развития. Вместе с тем связь между ростом и масштабами нищеты не является автоматической. Некоторые страны, имеющие высокие темпы роста, так и не смогли справиться с проблемой нищеты, тогда как некоторые страны с более низкими темпами роста добились больших успехов на этом поприще (диаграмма 5). Для обеспечения более всеохватывающего характера роста требуется, чтобы вопросам занятости и распределения доходов, которым не уделялось должного внимания в рамках традиционной политики, проводившейся в последние годы, придавалось такое же значение, как и обеспечению стабильности цен при разработке более широких стратегий развития.

19. Новый курс в политике позволит также избавиться от чрезмерной сфокусированности на проблеме лишений, которая и лежала в основе большей части

работы по достижению ЦРДТ. Чрезмерная сфокусированность на уровнях крайней нищеты вряд ли позволит сформировать политику, необходимую для усиления связей между ростом, распределением и занятостью. В связи с этим установление контрольного параметра в размере одного или двух долларов в день не сможет послужить для тех, кто занимается разработкой политики, наилучшим руководством в деле устранения структурной уязвимости, определяющей способность экономического роста обеспечить сокращение масштабов нищеты и повышение уровня благосостояния людей.

Диаграмма 5



Инвестиционные вопросы

20. В сложной игре взаимосвязей, обеспечивающих благотворный режим роста, центральное место отводится накоплению капитала. Инвестиции одновременно генерируют доходы и расширяют производственный потенциал. Кроме того, инвестиции требуются также для обеспечения технологического прогресса и приобретения знаний. Ввиду сильной зависимости инвестиционных решений от уровня и стабильности экономической активности инвестиции играют также важную роль связующего звена между циклическими и долгосрочными характеристиками экономического развития.

21. Разумеется, данные конкретные темпы накопления капитала могут порождать разные темпы роста в зависимости от его характера и структуры, а также от эффективности использования производственных мощностей. Именно это является одной из главных причин, по которым в эконометрических исследованиях, посвященных определяющим факторам роста, не удалось установить однозначной связи между нормами инвестирования и экономическим ростом. И все же в целом, по общему мнению, устойчивый рост нельзя обеспечить без надлежащего объема инвестиций.

22. Хотя экономисты продолжают спорить по поводу факторов, определяющих инвестиционную деятельность, в любой дискуссии, посвященной силам, регулирующим процесс накопления капитала, ключевое значение придается тому, как слой самых богатых в обществе — класс отечественных предпринимателей — получает и использует свои доходы. Множество данных свидетельствует о том, что после первоначальных стадий индустриализации, когда главным

источником инвестиций выступают сельскохозяйственные доходы, накопление капитала финансируется прежде всего за счет нераспределенных прибылей корпораций, а не за счет сбережений домашних хозяйств, значимость которых возрастает с увеличением доходов.

23. Добившиеся успехов правительства в качестве части своей стратегии развития обеспечили укрепление связей между прибылями и инвестициями. Это может согласовываться с курсом на всеохватывающее развитие в той мере, в какой такие инвестиции способствуют созданию рабочих мест и повышению заработной плат. В каком-то смысле производительные инвестиции, имеющие достаточные объемы, могут выступать в роли налога с прибылей, ограничивая их использование для личного потребления местными элитами. Таким образом, направление дефицитных ресурсов в частный сектор может как с социальной, так и с экономической точек зрения оправдать концентрацию значительной части национального дохода в качестве прибылей в руках небольшой части населения.

24. Опыт восточноазиатских стран на ранних этапах развития иллюстрирует эти благотворные связи, когда по мере наращивания инвестиций и ускорения роста занятость в промышленности быстро увеличивалась, а в сельском хозяйстве сокращалась и когда рост заработной платы чуть-чуть отставал от быстрого роста производительности труда. Вместе с тем в некоторых из азиатских стран, обеспечивших быстрые темпы роста уже в последнее время (Вьетнам, Индия, Камбоджа и Китай), таких связей уже не наблюдалось либо из-за увеличения неравенства и/либо из-за ослабления корреляции между занятостью и ростом. Вследствие этого сокращение масштабов нищеты было менее значительным, чем можно было бы ожидать исходя из продемонстрированных ими показателей роста, а в одном случае (в Камбодже) масштабы нищеты фактически увеличились. В случае Китая после 1995 года показатели сокращения масштабов нищеты уменьшились в связи с усилением концентрации экономического роста в городских районах и увеличением неравенства⁵.

25. Даже при направлении ресурсов на цели производительных инвестиций целый ряд разнообразных дополнительных мер, нацеленных на перераспределение активов и доходов, способен помочь в деле форсирования роста благодаря содействию повышения производительности мелких фермерских хозяйств, налогообложению предметов роскоши, увеличению инвестиций в человеческий капитал, укрупнению внутренних рынков для обеспечения эффекта масштаба, усилению сопротивляемости внешним шокowym потрясениям и повышению уровня политической стабильности. Желательное сочетание стимулирующих мер и распределительных мер скорее всего будет варьироваться в зависимости от стран и периода времени. Согласно одному исследованию, которым была охвачена группа из 50 развивающихся стран, во многих главным образом имеющих средний уровень дохода развивающихся странах, и странах с переходной экономикой более эффективную роль в ликвидации нищеты сыграл не рост, а перераспределительные меры; в других странах наиболее эффективными оказались те или иные сочетания распределения и роста; а еще в одной группе главным образом очень бедных стран наиболее эффективным механизмом оказался только сам по себе быстрый экономический рост.

⁵ Повышение уровней неравенства в Китае было зафиксировано в ряде недавних исследований Китайской академии общественных наук. В ответ на это Президент Ху Цзиньтао подчеркнул важное значение "гармоничного роста".

Задача мобилизации внутренних ресурсов

26. Кроме создания отечественных предприятий, успех в деле мобилизации внутренних ресурсов для целей производительных инвестиций в значительной мере определяется уровнем доходов на душу населения и темпами экономического роста. По мере увеличения темпов экономического роста и уровней доходов растут также сбережения, и при этом может также увеличиваться доля государственных доходов в валовом внутреннем продукте (ВВП), поскольку увеличивается доля населения, платящая налоги, или уже существующие налогоплательщики получают более высокие доходы, облагаемые налогом.

27. Задача мобилизации внутренних ресурсов в странах с преимущественно сельскохозяйственной экономикой порождает особые проблемы в политике. Быстрых или всеобщих решений не существует, но для обеспечения фермерам – особенно мелким производителям – предсказуемого финансового дохода и для их поощрения к вложению средств в повышение производительности труда и диверсификацию производства требуется наличие действенного набора ценовых и налоговых стимулов. Эффективность конкретных мер, направленных на повышение производительности и расширение рынков, может быть значительно повышена за счет инвестиций в базовую структуру.

28. Институциональный потенциал, необходимый для того, чтобы дать старт росту нормы капиталообразования, по всей вероятности, не так уж велик. Тем не менее преждевременное упразднение таких государственных учреждений, как советы по сбыту и банки развития, во многих случаях никакой пользы не принесло. Меры, направленные на восполнение этого пробела, потребуют восстановления некоторых из этих функций государственных учреждений, укрепления других функций, а также в более общем плане восстановления уровня профессионализма и уважения к государственным учреждениям, которые были утрачены при осуществлении программ структурной перестройки.

29. Реформы в первичном секторе, позволяющие добиться успехов в повышении производительности труда, расширении налоговой базы и в получении дополнительных экспортных поступлений, окажут позитивное воздействие на мобилизацию ресурсов в других секторах экономики. Однако эти реформы почти наверняка будут сопровождаться значительным сокращением рабочей силы в связи с увеличением размеров фермерских хозяйств и повышением технологической интенсивности производства. Задача трудоустройства рабочей силы, высвобождающейся из сельскохозяйственного сектора, должна будет решаться за счет расширения трудоемкой деятельности в других секторах экономики.

30. Государственные инвестиции в энергетику, транспорт, водоснабжение, услуги по удалению отходов и т.д. в интересах растущего городского населения сыграли ключевую роль в сокращении масштабов нищеты в процессе переориентации динамично развивавшихся стран с преимущественно сельской экономики. Это помогло также привлечь частные инвестиции в не требующие высокой квалификации виды деятельности в обрабатывающей промышленности и смежных секторах услуг. Вместе с тем, чем позже начинается процесс индустриализации, тем более капиталоемким он является. Это может дополнительно подтолкнуть тех, кто занимается разработкой политики, к поддержке мобилизации внутренних ресурсов и обеспечению того, чтобы инвестиции приносили значительную социальную отдачу, в том числе за счет создания достаточного числа рабочих мест в формальном секторе.

31. Определенную роль в деле создания достаточного числа рабочих мест в формальном секторе могут сыграть возможности для превращения некоторых

стран, позднее встающих на путь индустриализации, в "цеховую экономику", производящую значительное количество трудоемких товаров для экспорта. Действительно, успешная индустриализация и прогресс в деле сокращения масштабов нищеты в развивающихся странах часто основываются на взаимоподкрепляющих динамичных взаимосвязях между накоплением капитала и экспортом. Экспорт увеличивает размеры рынка и тем самым позволяет использовать эффект масштаба; он обеспечивает также иностранную валюту, необходимую для накопления капитала ввиду зависимости большинства развивающихся стран от импорта средств производства. В то же время инвестиции повышают экспортный потенциал за счет расширения производственных мощностей и повышения конкурентоспособности благодаря росту производительности труда. Такой процесс обычно характеризуется ростом инвестиций, экспорта и добавленной стоимости в обрабатывающей промышленности как в абсолютном выражении, так и в качестве доли в ВВП. Со временем дефициты как иностранной валюты, так и сбережений уменьшаются, поскольку экспорт и внутренние сбережения начинают расти быстрее инвестиций.

32. Ключевое значение для усилий, направленных на формирование более благоприятных спиралей всеохватывающего развития, по-прежнему имеет ряд принципиальных уроков, извлеченных из опыта стран, добившихся успехов на попроще индустриализации:

а) Исключительно важное значение имеет ориентация макроэкономической политики на обеспечение роста, подразумевающая наличие полного набора макроэкономических инструментов как для стимулирования инвестиций, так и для противодействия любому пагубному воздействию экономических потрясений и неустойчивости на накопление капитала, включая меры контроля за капиталом, адаптированные к конкретным условиям и позволяющие странам продвигаться к достижению своих целей в области занятости, стабильности цен и сбалансированности внешнеэкономической деятельности. Для содействия поддержанию темпов роста на желательном уровне необходимы и другие инструменты, включая реструктуризацию долга, меры контроля за заработной платой и ценами, а также политику на рынке труда.

б) Увеличению масштабов мобилизации внутренних ресурсов может помочь целый ряд более избирательных мер, например: избирательная защита от импорта, меры контроля за процентными ставками и распределением кредитов; управление конкуренцией, подразумевающее поощрение правительством определенных слияний и введение ограничений на проникновение в определенные сектора; контроль за импортируемыми технологиями; и поощрение создания картелей для достижения определенных целей, таких как соблюдение товарных стандартов или поощрение экспорта.

с) С самого раннего этапа налоговые и другие стимулы будут играть роль в поощрении роста более сложных отраслей. Здесь также потребуются дополнительные меры для поощрения создания и наращивания технологического потенциала, включая местные научно-исследовательские и опытно-конструкторские учреждения, расширение образовательных учреждений и создание широкого спектра профессионально-технических учебных заведений.

д) Уже на раннем этапе промышленную политику необходимо увязать с политикой на рынке труда в целях обеспечения как можно более беспрепятственного и справедливого проведения структурных преобразований. Опыт проведения активной политики на рынке труда является неоднозначным, но существует целая гамма мер, которые позволяют сочетать трансфертные платежи с про-

граммами работы и подготовки кадров для повышения эффективности рынков труда;

е) Применение более стратегического подхода не означает выбор в пользу универсальной защиты, как это порой полагают; такой подход предписывает использование различных комбинаций мер либерализации, защиты и субсидий на избирательной основе в зависимости от обеспеченности страны ресурсами, ее макроэкономических условий и уровня индустриализации. По всей вероятности, это потребует оттачивания политических навыков теми, кто занимается разработкой политики и проведением торговых переговоров, в поддержку решения задач в торговой сфере, в большей мере ориентированных на развитие.

Первый взгляд на пространство для маневра в политике

33. Люди, разрабатывающие политику в развивающихся странах, реально обеспокоены тем, что в условиях нового международного экономического порядка проводить в жизнь те стратегии, которые оказались успешными в прошлом, уже более невозможно. Одним из потенциальных ограничителей свободы выбора в политике является сужение источников официального финансирования и усиление опоры на потоки частного капитала, особенно если речь идет о целях финансовой и макроэкономической политики. Еще одним ограничителем являются новые обязательства в рамках Всемирной торговой организации (ВТО), в соответствии с которыми на внутреннюю политику, особенно в областях промышленного и технологического развития, распространяются гораздо более жесткие дисциплинирующие меры в многостороннем торговом механизме. И наконец, условия, устанавливаемые при предоставлении многосторонних кредитов, позволяют многосторонним финансовым учреждениям четко отслеживать и оценивать всю более и более широкий спектр мер политики. Все эти потенциально ограничивающие факторы необходимо подвергнуть новому анализу для обеспечения того, чтобы развивающиеся страны имели достаточное пространство для маневра в политике в целях формирования той оси связи между инвестициями и экспортом, которая может послужить опорой для быстрого и устойчивого роста.

34. Освобождение пространства для маневра в политике от засилья финансовой сферы является одной из главнейших задач во многих развивающихся странах со средним уровнем доходов, где высокие и неустойчивые процентные ставки и завышенные обменные курсы подрывали инновационные перспективы, особенно во внешнеторговых секторах. Наличие независимого центрального банка не является панацеей и несет в себе опасность навязывания ничем не оправданного дефляционного уклона в макроэкономической политике.

35. Однако главным препятствием на пути формирования более динамичных связей между инвестициями и экспортом является нестабильность частных финансовых потоков, стимулируемых перспективами получения выигрыша за счет арбитражных и спекулятивных операций. Разумеется, одним из ключевых элементов любой стратегии развития, призванной позволить той или иной стране получить выгоды от постепенной интеграции в глобальную торговую систему, является эффективное управление обменным курсом. Цель заключается в поддержании такого курса, который будет подкреплять конкурентоспособность в более долгосрочной перспективе, и в сохранении достаточной автономии в политике для проведения упорядоченных корректировок в условиях внешних шоковых потрясений. Следовательно, меры контроля за потоками капиталов следует сделать законным средством в арсенале тех, кто занимается разработкой политики. Методы здесь хорошо известны; они варьируются от рыночных мер

(меры вмешательства на валютном рынке, более гибкие валютные коридоры, требования к созданию беспроцентных резервов по внешним обязательствам или налоги для уменьшения маржи при международных арбитражных операциях) до непосредственного контроля, например за чистыми внешними позициями банков, заимствованиями небанковских учреждений за рубежом или за иностранным долевым участием в капитале отечественных фирм.

36. При всем при этом многие развивающиеся страны все еще не используют всех открытых для них возможных вариантов политики. Многие из мер финансовой, налоговой и макроэкономической политики, которые способны помочь в создании базовых условий для более быстрого и целенаправленного накопления капитала и осуществления инвестиций в соответствии с более широкими целями развития, не регулируются многосторонними соглашениями. Возможности промышленной политики, хотя они и являются ограниченными в вопросах поощрения экспорта, все еще позволяют применять различные формы прямой и косвенной поддержки, а молодые отрасли могут по-прежнему пользоваться различными формами защиты и другими мерами поддержки, особенно если они носят определенный характер.

III. Долг, государственные инвестиции и цели развития, сформулированные в Декларации тысячелетия

37. В предыдущем разделе была высказана идея о том, что для более всеохватывающего развития потребуются крупные государственные инвестиции в человеческий капитал и физическую инфраструктуру. Такие инвестиции способны не только напрямую обеспечить увеличение доходов и занятости, но и содействовать привлечению частных инвестиций и тем самым способствовать ускорению роста и его поддержанию на уровне темпов, необходимых для искоренения крайней нищеты и голода, как это предусмотрено ЦРДТ-1. Достижение ЦРДТ диктует также необходимость увеличения государственных расходов на здравоохранение и образование. Это тоже может внести важный вклад в долгосрочный рост в дополнение к прямому воздействию на развитие человеческого потенциала за счет прогресса в достижении ряда ЦРДТ.

38. Роль государственных инвестиций в достижении ЦРДТ, вероятно, будет варьироваться в зависимости от местных потребностей и экономических условий, и индивидуализированная оценка этой роли в каждой стране будет иметь важнейшее значение. Ряд комментаторов увязали задачу значительного увеличения государственных инвестиций для достижения ЦРДТ с призывом к международному сообществу выйти на контрольный показатель официальной помощи в целях развития (ОПР) в размере 0,7%. Это имеет особенно важное значение для наименее развитых стран (НРС), где на ОПР может приходиться большая доля государственных расходов, но даже при этом ОПР скорее всего будет эффективной только в том случае, если она поможет также мобилизовать внутренние ресурсы.

39. Вместе с тем во многих странах государственные финансы находятся не в том состоянии, которое необходимо для эффективного решения этих задач. В 1980-х и 1990-х годах самой главной целью финансово-бюджетной политики было сокращение бюджетных дефицитов с очень высоких уровней, достигнутых в результате экономического спада и увеличения процентных платежей, а также сдерживание расширения денежной массы и постановка под контроль инфляционных процессов. Эти цели финансово-бюджетной и денежно-кредитной политики были во многих случаях достигнуты к концу 1990-х годов,

хотя их реализация сопровождалась быстрым накоплением государственного долга, особенно внутреннего долга. В свою очередь это вынудило тех, кто разрабатывает политику, переключить свое внимание с сокращения дефицитов и стабилизации цен на накопление первичных бюджетных продефицитов и стабилизацию долга.

40. Бремя, связанное с урезанием первичных расходов, легло на государственные инвестиции. В конце 1970-х годов государственные инвестиции в развивающихся странах вместе взятых составляли около 10% от ВВП, а в некоторых странах они даже превышали объемы частных инвестиций. К 2005 году, несмотря на принятие Декларации тысячелетия и переориентацию глобального диалога на проблему сокращения масштабов нищеты, этот показатель в развивающихся странах с низкими уровнями доходов и странах с доходами выше средних упал до чуть более 5% от ВВП. Сокращение за период с 1980 по 2005 год было еще более глубоким: с более чем 10% от ВВП почти до 4%.

41. В Латинской Америке это падение, начавшееся с долговым кризисом в 1980-х годах, продолжалось на протяжении 1990-х годов, и доля государственных инвестиций в ВВП упала даже ниже уровней некоторых промышленно развитых стран, имеющих гораздо более качественный человеческий капитал и физическую инфраструктуру. В нескольких странах с формирующейся рыночной экономикой, имеющих высокую задолженность, доля процентных платежей в ВВП была близка к доле государственных инвестиций или даже превышала ее (таблица 3).

Таблица 3
Государственные инвестиции и процентные платежи, 1995–2008 годы
(в процентах от ВВП)

	<i>Государственные инвестиции</i>	<i>Процентные платежи</i>
Аргентина	2,4	2,6
Бангладеш	6,6	1,7
Бразилия	1,9	6,7
Колумбия	6,9	3,5
Египет	4,4	5,2
Сальвадор	2,9	1,7
Эфиопия	8,7	1,4
Гана	10,0	5,1
Кения	4,5	3,4
Ливан	4,3	13,7
Мексика	3,8	4,2
Марокко	2,9	4,1
Пакистан	3,1	4,3
Филиппины	3,6	5
Южная Африка	2,7	3,6
Турция	3,8	12

Источник: база данных ЮНКТАД.

42. Неуклонное сокращение государственных инвестиций привело к образованию значительной инфраструктурной брешы, поскольку частный сектор не

заял в этом плане место государства и не инвестировал в тех объемах, в каких ожидалось, несмотря на усиленный акцент, который начали делать прежде всего некоторые страны-доноры на роли частно-государственного партнерства. Даже странам со средним уровнем доходов для достижения ЦРДТ будут необходимы ежегодные инвестиции в инфраструктуру в размере более 5% от ВВП, и эта задача становится еще более трудной, если учесть потребности в финансировании других областей, влияющих на достижение ЦРДТ, таких как здравоохранение и образование. Несмотря на восстановление государственных инвестиций в ряде стран в период экономического подъема после 2002 года, этот показатель все еще выше зафиксированных в последнее время уровней инвестиций в инфраструктуру и даже превышает все государственные инвестиции во многих из этих стран. Кроме того, глобальный спад скорее всего очень быстро сведет на нет последние достижения.

43. Процентные платежи по государственному долгу не только поглощают значительную долю государственных доходов, которые можно было бы выделить на достижение ЦРДТ, но и стали важным источником роста неравенства при распределении доходов. В отличие от обслуживания внешнего долга государственные поступления, используемые для оплаты процентов по внутреннему долгу, не представляют собой чистый трансферт от частного сектора, а влекут за собой перераспределение внутри частного сектора в зависимости от размеров налогового бремени и распределения авуаров в виде государственного долга.

44. Во многих развивающихся странах с углублением финансовой либерализации и ростом мобильности капитала налоговая система стала более регрессивной, что фактически уменьшило способность правительств облагать налогом капитал и финансовые доходы. При мобилизации поступлений для обслуживания возросшего долга и стабилизации коэффициентов государственного долга акцент был сделан на косвенных налогах, прежде всего на налоге на добавленную стоимость и потребительских налогах, а не на подоходных и имущественных налогах. В случае многих НРС, где тарифы и другие торговые налоги служат важным источником поступлений, быстрая либерализация торговли создала дополнительное давление в пользу косвенного налогообложения для восполнения нехватки поступлений.

45. Государственные расходы могут нейтрализовать отрицательное распределительное воздействие таких налогов за счет выделения большего объема средств бедным и обездоленным. Однако в условиях увеличения государственных средств, выделяемых на оплату процентов, и роста значимости внутреннего долга сделать это становится все труднее.

46. Постепенно формируется консенсус по поводу того, что развивающиеся страны нуждаются в большем "фискальном пространстве для роста". Для МФУ фискальное пространство представляет собой то, что остается после обслуживания долга; под ним "... понимается способность правительства производить расходы без подрыва своей платежеспособности, т.е. без подрыва его нынешней и будущей способности обслуживать свой долг... Таким образом, фискальное пространство представляет собой зазор между текущим уровнем расходов и максимальным уровнем расходов, которые правительство может производить без подрыва своей платежеспособности"⁶.

⁶ См. Development Committee communiqué. 17 April 2005. Washington, D.C.

47. Даже если это и возможно в политическом плане, расширение фискального пространства за счет повышения эффективности или повышения налогов, как это предлагается МФУ, не всегда может благоприятствовать развитию; чрезмерные налоги могут повредить инвестициям и росту, а эффективность не всегда является нормой, которой следует руководствоваться при распределении государственных средств. Кроме того, исключительно важно здраво оценить, в какой мере можно опираться на эти рычаги в деле достижения ЦРДТ, особенно с учетом того, что значительная доля государственных поступлений в настоящее время поглощается договорными обязательствами, в деле налогообложения предпринимательских и финансовых доходов возникли серьезные трудности, а опора на чрезвычайно регрессивные косвенные налоги может обернуться полным провалом. Таким образом, сценарии создания "фискального пространства для роста" за счет урезания расходов и увеличения налогов могут вновь оказаться чрезмерно оптимистичными, особенно ввиду того, что требуемые суммы, составляющие порядка 4–5% от ВВП, довольно велики.

48. Перспективы обеспечения значительного прогресса в достижении ЦРДТ были дополнительно подорваны нынешним глобальным финансово-экономическим кризисом. Кризис вынудил ряд стран пойти на сокращение своих расходов на социальные нужды ради сохранения макроэкономической стабильности и поддержания долга на приемлемом уровне⁷. Кроме того, на государственные доходы негативно повлияли падение глобального спроса, а также сокращение экспортных поступлений, потоков ПИИ и переводов трудовых мигрантов. Помимо этого в последние два года доступность внешнего частного финансирования уменьшилась, а цена доступа к международному капиталу для развивающихся стран в условиях углубления финансовых потрясений возросла. Вполне вероятно, что в среднесрочной перспективе стоимость заимствований еще более повысится. Таким образом, для все большего числа развивающихся стран сокращение долгового времени представляется единственным жизнеспособным вариантом для создания надлежащего фискального пространства в интересах достижения ЦРДТ и избежания попадания в очередную долговую ловушку.

49. Несмотря на эти вызывающие тревогу тенденции, какие-либо механизмы для упорядоченного и надлежащего решения проблемы внешнего государственного долга, будь то перед официальными или частными кредиторами, отсутствуют. В рамках ЦРДТ–8 предусматривается формирование глобального партнерства в целях развития, а на уровне задачи № 3 этой же цели предусматривается комплексное урегулирование долговых проблем развивающихся стран, потребность в котором в условиях кризиса стала еще более острой. Устранение этого пробела в международной финансовой архитектуре остается важным ингредиентом успеха в достижении ЦРДТ. Даже при наличии более слаженной международной финансовой системы дефолты государств неизбежны. Поэтому необходимо создать такой механизм урегулирования долга, который призван гарантировать скорейшее и справедливое разрешение кризисов государственного долга. ЮНКТАД предлагает создать такой механизм на протяжении уже целого ряда лет, и нынешний кризис вновь продемонстрировал, что скорейшее и справедливое урегулирование долговых проблем принесет международной финан-

⁷ Как показывает нынешний европейский опыт, это не является проблемой исключительно для развивающихся стран.

совой системе немалую пользу и в то же время будет соотноситься с усилиями по достижению ЦРДТ⁸.

50. В дополнение к многосторонним инициативам необходимо также обратить внимание на бремя внутреннего долга в растущем числе стран с формирующейся рыночной экономикой. Это необходимо не только для обеспечения равноправного режима для внутренних и внешних кредиторов. Это необходимо еще и в силу того, что продолжение обслуживания внутреннего долга, мобилизованного под очень высокие процентные ставки и сконцентрированного в руках небольшого числа держателей облигаций, в условиях чрезвычайно регрессивных налоговых режимов создает более значительные трудности в деле обеспечения прогресса в достижении ЦРДТ, чем погашение внешних обязательств. Инфляционный путь урегулирования проблем внутреннего долга не является желательным вариантом, но, если невозможно будет найти более оптимальные и справедливые способы, правительства, сталкивающиеся с серьезными финансовыми проблемами, могут в конечном счете соблазниться на это со всеми вытекающими из этого последствиями для макроэкономической стабильности, распределения доходов и экономического роста.

IV. Расширение арсенала возможных мер политики в поддержку достижения ЦРДТ

51. В предыдущих разделах была высказана мысль о том, что суть политики развития заключается в запуске и поддержании кумулятивного и всеохватывающего процесса экономического роста на основе тесных связей между инвестициями и экспортом для создания большего числа производительных рабочих мест, повышения доходов и улучшения социальных условий. Разумеется, здесь кроется опасность того, что ресурсы, необходимые для расширения социальной защиты, не будут соответствовать цифрам, озвученным в политических декларациях и заявлениях, или будут перехвачены некими кругами, мало заинтересованными в обеспечении более всеохватывающего процесса развития, что приведет к возникновению значительных пробелов в качестве и охвате услуг, необходимых для решения проблемы человеческих лишений.

52. Решение задачи укрепления связей между ростом, занятостью, распределением и развитием человека нельзя оставить на откуп рыночным силам; это требует стратегического подхода к политике и соответствующей институциональной поддержки. Для расширения базы экономического роста исключительно важное значение имеют инвестиции в здравоохранение, образование и инфраструктуру, а не в спекулятивные финансовые активы.

53. Уменьшение неравенства в той же мере, в какой и собственно сокращение масштабов нищеты, вероятнее всего обеспечит опору для всеохватывающего процесса роста, поскольку в условиях более равного общества более высока вероятность более быстрого расширения внутреннего рынка, что обеспечивает эффект масштаба, улучшение доступа к внутренним сбережениям и повышение сопротивляемости перед лицом внешних шоковых потрясений. Макроэкономическая политика, ориентированная на бедные слои населения, в том числе направленная на поддержку значительного увеличения государственных инвести-

⁸ Примат социальных целей над обслуживанием долга государственными учреждениями, наделенными правительственными полномочиями, является признанным принципом в национальном законодательстве многих промышленно развитых стран, в частности в главе 9 Закона о банкротстве Соединенных Штатов.

ций, будет составлять важную часть этого арсенала средств наряду с промышленной политикой, поощряющей диверсификацию и технологическую модернизацию.

54. С этой точки зрения одной из наименее конструктивных идей традиционных теорий развития является идея о том, что государство является препятствием на пути обеспечения экономического и социального благосостояния и что его роль следует "урезать". Это главным образом идеология, игнорирующая тот факт, что государство всегда было важным субъектом в рыночной экономике и даже составляло ее неотъемлемую часть.

55. За годы после второй мировой войны величайшее достижение западных демократий заключалось в приглушении конфликтов, порожденных индустриализацией в XIX веке, и недопущении повторов провалов рыночного капитализма в межвоенные годы XX века таким образом, чтобы цели полной занятости и экономического роста можно было сочетать с целями равноправия и социальной справедливости. Основной вывод из этого опыта заключался в том, что капитализм является наиболее продуктивным в том случае, если он вплетен в политическую и социальную систему, в которой его наиболее дестабилизирующие и деструктивные характеристики эффективно ограничиваются, а сам он основан на всеохватывающем социальном договоре.

56. Во многих развивающихся странах успех ассоциировался с "государствами развития", способными мобилизовать инвестиции для подпитки экономического роста, а также для направления инвестиций в те отрасли деятельности, которые способны обеспечить высокие уровни зарплат для их граждан в будущем. Это было сопряжено не столько с изобретением нового арсенала инструментов политики, сколько с адаптацией уже знакомого арсенала макроэкономических, промышленных, образовательных, финансовых и торговых мер к набору целей, которые сами эволюционировали с каждым новым этапом процесса развития.

57. Ничто из этого отнюдь не означает, что государства непобедимы или не способны потерпеть провал; разумеется, это не так. Нельзя также отрицать, что государственное строительство во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой должно предусматривать ликвидацию нефункциональных, а порой и коррумпированных администраций. Важно помнить, во-первых, о том, что институты формируются в рамках длительных, а иногда и болезненных исторических процессов, и многие из институтов, которые сегодня считаются предварительными условиями успешного экономического развития, на деле являлись не предпосылкой, а итогом экономического развития сегодняшних развитых стран; во-вторых, о том, что многие развивающиеся страны сегодня имеют гораздо более высокий уровень институционального развития по сравнению с тем уровнем, которого достигли нынешние промышленно развитые страны в то время, когда они имели сопоставимый уровень общего развития; и, наконец, о том, что даже между индустриальными странами существуют значительные институциональные различия и что навязывание единого институционального стандарта всем странам с самыми разными условиями скорее всего окажется контрпродуктивным.

58. Бремя, лежащее на национальных бюрократических аппаратах, сегодня, конечно же, гораздо значительнее, чем это было в странах, раньше ставших на путь развития, поскольку все большее число мер политики становится объектом международного контроля и переговоров и в то же время международная поддержка и координация этих мер политики значительно ослабли. Кроме того, разумеется, что переориентация на более всеохватывающие стратегии развития

подразумевает появление дополнительных инструментов политики. Тем не менее все еще остаются возможности для развития институционального потенциала, обеспечивающего стабильные условия для экономической деятельности, наряду с формированием видения того, куда идет общество, а также с обеспечением достаточной гибкости для адаптации целей политики и для выработки компромиссов с учетом меняющихся местных условий и проблем. Восстановление регулирования финансовых рынков в ответ на серьезнейшие шоковые потрясения последних лет представляет собой важный шаг не только в деле устранения системных рисков, но и в деле расширения арсенала мер политики, имеющихся у стран, стремящихся обеспечить более устойчивый рост.

V. Заключение: к более всеохватывающей повестке дня в области развития

59. Важно признать, что в процентном выражении как материальная нищета, так и человеческие лишения все еще представляют собой состояние существенного большинства населения в развивающихся странах – как в НРС, так и в странах с формирующейся рыночной экономикой. Следовательно, широко распространенное мнение о том, что проблемой нищеты или человеческих лишений затронуто лишь меньшинство людей, часто является заблуждением. Эта точка зрения привела к неоправданному сужению полемики по поводу всеохватывающего развития, сконцентрировав ее на проблемах сокращения масштабов нищеты и создания сетей социальной защиты.

60. Страны, добившиеся успехов на поприще индустриализации на более позднем этапе, стимулировали быстрый рост наряду с повышением зарплат и пособий в качестве главной опоры для повышения уровня экономического и социального благосостояния. Однако такой рост, поскольку он связан как с созидательными, так и с разрушительными процессами, может стать источником углубления раскола в обществе и конфликтов в распределительной сфере, которые могут укорениться и стать труднопреодолимыми. В связи с этим в попытке сделать процесс развития более всеохватывающим те, кто разрабатывает политику, задействовали разнообразные перераспределительные и социальные меры, включая крупные государственные инвестиции, более прогрессивные налоговые системы и всеобщее предоставление социальных услуг, которые призваны снизить перегрузки и стрессы, связанные с быстрым ростом и структурными преобразованиями.

61. Значительные противоречия в связи с использованием социальной политики вызывает вопрос о том, должны ли усилия, направленные на борьбу с нищетой и повышением уровня безопасности, основываться на принципе "универсальности" или на принципе "адресности". С 1980-х годов учреждения-доноры, как правило, отстаивали принцип адресности, обычно как по соображениям эффективности, так и в связи с ограниченностью ресурсов, исходя при этом из того, что бороться с нищетой можно с помощью меньшего объема ресурсов и более ограниченной роли государства. ДССН имели особенно важное значение в деле более адресной работы по достижению социальных целей, а партнерство между частным и государственным секторами часто выбиралось в качестве институционального механизма для решения социальных задач. Однако свидетельства того, что такое партнерство, которое зачастую равнозначно предоставлению больших субсидий поставщикам услуг из частного сектора, приносит реальные выгоды с точки зрения стоимости и качества социальных услуг, отнюдь не являются неоспоримыми.

62. Кроме того, опыт, связанный с использованием принципа адресности, вскрыл ряд недостатков, включая высокие административные и операционные издержки, искаженные стимулы и финансовую неустойчивость в условиях слабой политической поддержки. Особую обеспокоенность вызывает то, что практически по своему определению принцип адресности приводит к сегментации и дифференциации. При предоставлении услуг принцип адресности может приводить к образованию двойной структуры: одна ее часть формируется для бедных и финансируется государством, а другая создается для богатых и поддерживается частным сектором. Принцип географической адресности часто приводит к горизонтальному неравенству, т.е. бедные в одном районе получают больше, чем бедные в другом районе, не охватываемом адресными программами. Это сочетание поляризации и пространственного неравенства может быть взрывоопасным с политической точки зрения и может служить источником межэтнических конфликтов.

63. В целом опыт показывает, что принцип адресности приводит к сокращению бюджетных средств, выделяемых для борьбы с нищетой и для повышения благосостояния, т.е. "чем больше выделяется для бедных, тем меньше они получают", из чего следует, что оптимальная политика, ориентированная на беднейшие и наиболее уязвимые слои, необязательно сводится к как можно более узкой и эффективной нацеленности при оказании помощи.

64. На практике большинство правительств, как правило, использует комбинации как универсальной, так и адресной социальной политики. Конкретное сочетание, как представляется, зависит от того, как государство развития регулирует условия на рынке труда, начиная со скромных и зачастую проверяемых на нуждаемость программ для ограниченных групп населения. Однако первоначальные институциональные решения могут оказать воздействие на дальнейшее расширение и развитие социальных программ; например, программы, первоначально разрабатываемые на основе принципа проверки на материальную нуждаемость, с большей вероятностью могут перерасти в универсальные программы, чем те, которые вводятся в действие для четко определенных групп экономически активного населения. В то же время сосредоточение внимания на общем образовании доказало свою колоссальную важность для последующего успешного экономического развития и роста национального богатства.
