



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

Distr.: General
20 September 2010
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию

Пятьдесят первая исполнительная сессия

Женева, 29–30 ноября 2010 года

Пункт 2 предварительной повестки дня

**Обзор хода осуществления Программы действий для
наименее развитых стран на десятилетие 2001–2010 годов**

**Принципиальные уроки, извлеченные из
осуществления ЮНКТАД Брюссельской программы
действий для наименее развитых стран на
десятилетие 2001–2010 годов: главные тенденции,
проблемы и выводы для политики¹**

Доклад секретариата ЮНКТАД

Резюме

В соответствии с пунктом 114 Программы действий для наименее развитых стран на десятилетие 2001–2010 годов Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций постановила созвать четвертую Конференцию Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам (НРС) для всеобъемлющей оценки осуществления Программы действий и определения последующих мер. ЮНКТАД продолжала предпринимать усилия по реализации конкретных шагов в целях интеграции мер и обязательств, изложенных в Программе действий, в основное русло своей деятельности и работы межправительственного механизма. Центральное место в ее деятельности занимают исследования и анализ политики, формирование консенсуса, техническое сотрудничество и укрепление потенциала. Извлечение принципиальных уроков из опыта осуществления этой программы ЮНКТАД, включая секторальную оценку осуществления Программы действий в соответствии с положениями пункта 97 Программы действий, составляет часть ее вклада в окончательную оценку осуществления Программы действий и в процесс подготовки четвертой Конференции. Настоящий документ подготовлен для оказания содействия в обсуждении на пятьдесят пятой сессии Совета по торговле и развитию пункта 2 b) предварительной повестки дня.

¹ Подробный анализ хода осуществления Программы действий см. в издании ЮНКТАД *Всеобъемлющая оценка осуществления Программы действий для наименее развитых стран на десятилетие 2001–2010 годов: оценка прогресса и уроки для НРС-IV и на последующий период* (UNCTAD/ALDC/2009/2).

Введение

1. Брюссельская программа действий для НРС на десятилетие 2001–2010 годов содержит многочисленные цели и обязательства по социальной, экономической, политической и экологической проблематике. Каждая из экономической, социальной, политической и экологической составляющей Программы действий должна эффективно регулироваться и осуществляться комплексным и системным образом для достижения высшей цели ускоренного и устойчивого уменьшения бедности, поскольку один только экономический рост недостаточен для достижения устойчивого развития. Точно также уделение внимания только социальной политике, конкретно нацеленной на уменьшение бедности, неустойчиво в долгосрочном плане, равно как и природопользование и охрана окружающей среды сами по себе служат необходимым, но недостаточным условием достижения устойчивого развития. Программа действий также задумывалась в качестве базы партнерства, "основанного на взаимных обязательствах НРС и их партнеров по развитию, связанных с осуществлением конкретных действий в ряде взаимосвязанных областей" (пункт 14). В ней изложены меры и политика НРС и их партнеров по развитию, призванные существенно улучшить условия жизни в этих странах, ускорить их стабильный экономический рост и устойчивое развитие, прекратить их дальнейшую маргинализацию путем искоренения нищеты, неравенства и лишений в этих странах, а также обеспечения условий для их благотворной интеграции в глобальную экономику" (пункт 4).

2. Помимо руководящих принципов ее осуществления, Программа действий содержит ряд количественных показателей с конкретными сроками. Это должно позволить НРС и их партнерам по развитию оценивать и контролировать осуществление Программы действий. В пункте 94 предусматривается, что "цели и задачи, изложенные в Программе действий, будут использоваться для обзора и оценки результативности усилий НРС и их партнеров по процессу развития в деле осуществления различных обязательств".

3. Из осуществления Программы действий можно вывести несколько важных принципиальных уроков. В их числе:

a) после принятия Программы действий основное содержание целей стратегического развития составляет уменьшение бедности, и, таким образом, документы о стратегии уменьшения бедности (ДСУБ) стали отличительной чертой повестки дня НРС в области торговли и развития;

b) практически все НРС приняли энергичные меры по устранению антиэкспортного крена, и многие из них начали тяжелый процесс устранения препятствий в сфере производства. Однако национальная политика и меры, осуществленные в НРС, не создали роста в такой форме и такого качества, который обратил бы вспять их продолжающуюся маргинализацию. Более того, их сохраняющаяся слаборазвитость и во многих случаях длительный регресс показывают хрупкость их экономики и то, что национальная политика и стратегия сами по себе при всей их важности недостаточны для обеспечения поступательного роста, развития и уменьшения бедности в НРС;

c) там, где был зафиксирован социально-экономический прогресс, он дополнялся и поддерживался предсказуемыми и хорошо координированными потоками помощи, увязанной с эффективным национальным механизмом контроля за осуществлением и обеспечения подотчетности. Это подтверждает

жизненно важную роль партнерства по развитию как фактора воздействия на траекторию роста НРС;

d) меры поддержки были нацелены на социальные сектора. Хотя это важно, сам по себе это не должно делаться за счет производственных секторов экономики НРС. Следовательно, налицо необходимость смены парадигмы в политике и стратегиях развития НРС. Ряд лет ЮНКТАД выступает за изменение подхода к разработке политики стратегии и развития в наименее развитых странах. Для этого важно включить развитие производственного потенциала – и связанное с этим развитие производственной занятости – в документы о стратегии уменьшения бедности.

4. Четвертая Конференция Организации Объединенных Наций по НРС, которая созывается в 2011 году, должна прийти к консенсусу относительно путей и средств повышения производственного потенциала НРС, учитывая необходимость диверсификации и повышения степени переработки, что сегодня важнее, чем когда бы то ни было в силу сохраняющейся неустойчивости сырьевых цен и неопределенности, связанной с долгосрочными ценовыми тенденциями. Работа ЮНКТАД по проблематике НРС подчеркивала тот факт, что в краткосрочном плане перспективы роста НРС можно улучшить благодаря повышению конкурентоспособности их экспорта, особенно в областях, где они обладают сравнительными преимуществами, таких как производство и экспорт нетрадиционных товаров, например продукции садоводства, включая цветы, свежие фрукты и овощи.

5. ЮНКТАД также провела комплексную оценку и анализ прогресса в осуществлении Программы действий (UNCTAD/ALDC/2009/2). Исследование было подготовлено для оказания содействия, обзоре и оценке Программы действий Советом по торговле и развитию в качестве вклада в проведение комплексной оценки Программы действий Генеральной Ассамблеи в соответствии с пунктом 114 Программы действий. Исследование содержит:

a) краткий анализ проблем, связанных с проведением объективной и ориентированной на результаты оценки прогресса и влияния Программы действий. Основой этого послужил опыт осуществления ЮНКТАД и ежегодный обзор прогресса на очередных сессиях Совета по торговле и развитию после принятия Программы действий в 2001 году;

b) оценку тенденций в ключевых областях, относящихся к мандатам и компетенции ЮНКТАД;

c) анализ роли сырьевых товаров, в особенности нетрадиционного экспорта в НРС, в улучшении перспектив роста и развития НРС; а также

d) общие рекомендации вместе с перспективами и соображениями ЮНКТАД относительно возможных проблем, требующих внимания со стороны четвертой Конференции Организации Объединенных Наций (НРСООН-IV).

I. Обзор, мониторинг и оценка результатов: проблемы и перспективы

6. В разделе III Программы действий признается, что действенные механизмы и инструменты осуществления, последующие действия, обзор и мониторинг достигнутого прогресса имеют решающее значение для успеха Программы. Это свидетельствует о большом желании со стороны НРС и их партнеров по развитию обеспечить эффективный и ориентированный на результат мони-

торинг и оценку прогресса в осуществлении обязательств по принятию мер, содержащихся в Программе действий, и достижении результатов Программы действий. Поэтому растет поддержка и заинтересованность в использовании мониторинга и оценки в качестве составной части разработки мероприятий на национальном и международном уровнях. Это связано с тем, что, проводя систематическое изучение последствий конкретных мер воздействия, эффективный мониторинг и оценка осуществления Программы действий дают правительствам НРС, международным партнерам по развитию и гражданскому обществу средства изучения прошлого опыта, повышения результатов в будущем и демонстрации результатов в рамках подотчетности и прозрачности в ходе партнерства. Традиционно мониторинг и оценка деятельности ограничились главным образом проектом, в то время как проектный цикл был предназначен для увязки оценки до осуществления проекта с контролем и оценкой после осуществления проекта. Однако переход "от проекта к политике" в 1980–1990-х годах признал, что политическое окружение играет основополагающую роль в определении модели и темпов развития и обратил внимание директивных органов на проблемы, касающиеся разработки и проведения "хорошей" политики. В ходе середины 1990-х годов нацеленность изменилась вновь от политических реформ "первого поколения" до институциональных реформ "второго поколения", включая юридические, административные и регулятивные функции государств в обеспечении "эффективности государств". Такая смена нацеленности создала необходимость последующего мониторинга и оценки программных и политических мер воздействия стратегического уровня.

7. Изучая прогресс, достигнутый в осуществлении Брюссельской программы действий, ЮНКТАД провела по странам² и секторам тематические исследования³ в нескольких НРС. Недавняя работа ЮНКТАД по проведению исследований и анализу политики по проблематике НРС⁴ также включает анализ их прогресса в достижении целей и задач Программы действий и целей развития тысячелетия (ЦРТ). Пострановая оценка и секторальные обзоры, а также анализ политики и исследования, проведенные секретариатом, позволила пролить новый свет на проблемы развития, масштабные задачи и возможности НРС. Работа ЮНКТАД также обнаруживает, что оценка мер результативности воздействия на стратегическом уровне, в частности в отношении принятых на международном уровне программ действий, таких, как Программа действий для НРС, сопряжена с трудностями. Это вызвано несколькими причинами: во-первых, предпосылки роста НРС сложны и многообразны и для каждой отдельно взятой страны конкретный набор таких предпосылок выхода на более высокую траекторию роста сугубо индивидуален. Кроме того, устойчивость скромного экономического роста хрупка из-за чрезмерной уязвимости НРС для различных шо-

² Тематические исследования по Бангладеш (UNCTAD/LDC MISC/ 2006/4), Буркина-Фасо (UNCTAD/LDC MISC/2006/7), Кабо-Верде (UNCTAD/LDC MISC/2006/6), Эфиопии (UNCTAD/LDC MISC/2006/5) и Непалу (UNCTAD/LDC MISC/2006/3) имеются на <http://www.unctad.org>.

³ Обобщение тематических исследований по секторам содержится в издании "Конкурентоспособность экспорта и развитие в НРС: определение политики, вопросов и приоритетов для наименее развитых стран в целях принятия решений" (UNCTAD/ALDC/2008/1).

⁴ Подробный анализ и исчерпывающую статистику результатов многолетних усилий НРС и их развитых партнеров по достижению целей и задач Программы действий НРС см. в серии докладов ЮНКТАД о наименее развитых странах за 2002, 2004, 2006, 2007, 2008 и 2009 годы. См. также вклад ЮНКТАД в среднесрочный обзор программы действий (UNCTAD/LDC/2006/3).

ков – экономических или иных, внутренних или внешних, многие из которых также не учитывает (и не предусматриваются) Программа действий. Например, по последним оценкам Всемирного банка, в результате замедления экономического роста в мире в ловушке бедности могут оказаться еще до 53 млн. жителей развивающихся стран, главным образом НРС. Если кризис не прекратится, то в последующий период до 2015 года во всем мире число ежегодно умирающих детей может быть на 200 000-400 000 человек больше. Из примерно 40% развивающихся стран, отнесенных Всемирным банком к числу особо уязвимых для глобального экономического кризиса, свыше 95% относятся к группе НРС.

8. Во-вторых, характер Программы действий, включая масштабы и объем обязательств, которые часто составляют элемент "пакета" политики и стратегии развития, а также принимаемых мер воздействия, затрудняют задачу контроля и оценки. Это особенно касается последних лет с более широким использованием секторальных подходов и общей бюджетной поддержки, которые затрудняют мониторинг и оценку результативности отдельных компонентов программы. С этим связан вопрос о периоде оценки и охвате оценки. В целом результаты мер воздействия (например, в рамках Программы действий) проявляются через определенное время, и оценка, возможно, должна охватывать период, значительно превышающий продолжительность реализации программы. Кроме того, некоторые цели и обязательства (например, по укреплению производственного потенциала) носят долговременный характер и могут не просматриваться в краткосрочной перспективе или в ходе сроков, согласованных в программе действий. Создание эффективного и надежного потенциала в странах, имеющих структурные и системные проблемы развития, таких, как наименее развитые страны, – сложная и трудноразрешимая задача. Поэтому задача создания потенциала, в особенности развития институциональной структуры и людских ресурсов НРС, должна рассматриваться в долгосрочной перспективе. Если оценка проводится в ходе или в конце программы, масштабы и сфера воздействия, которые будут иметь принятые меры, могут оказаться недооцененными. Вопрос масштаба также может возникать в плане распространения последствий программы. Данная мера воздействия может иметь значительные косвенные последствия, которые распространяются далеко за пределами непосредственных целей или задач меры воздействия. Если эти последствия не учитываются в ходе оценки, полные последствия вновь будут занижены. Это также вызывает проблемы причинно-следственной связи. Программа действий предусматривает комплекс "мер" НРС и их партнеров по развитию на национальном и международном уровнях. Эти политические меры воздействия предпринимаются как элемент комплексной и всеобъемлющей национальной стратегии роста в интересах бедных. Поэтому трудно отнести прогресс в достижении цели уменьшения нищеты и устойчивого развития на счет какой-либо одной программы или пакета мер, подобных Программе действий. Например, в какой степени изменение того или иного показателя может быть отнесено на счет мер, принимаемых в рамках Программы действий, а в какой – внешних факторов? Решение вопроса об установлении причинно-следственной связи включает оценку предположений от обратного: что произошло бы, если бы мера воздействия не была принята?

9. В-третьих, цели и приоритеты различных программных документов часто считаются не взаимодополняющими, а взаимоисключающими. Например, в 1980-х и 1990-х годах большинство НРС проводили программы структурной адаптации, и в настоящее время несколько из этих стран получают помощь в рамках процесса документов о стратегии уменьшения бедности (ДСУБ). Во многих НРС имеется процесс и механизм обзора ДСУБ (например, обсуждение

Всемирного банка "за круглым столом"). Имеются также другие схемы сотрудничества и механизмы координации на страновом уровне, такие, как общие рамки страновой оценки (ОРСО), Рамочная программа Организации Объединенных Наций по оказанию помощи в целях развития (РПООНПР), Комплексная рамочная программа оказания технической помощи НРС в вопросах торговли (КРП), обзор целей развития тысячелетия (ЦРТ), недавняя инициатива "Помощь в интересах торговли" и т.п. В сочетании с политикой и секторальными стратегиями стран они зачастую вызвали институциональные узкие места, в силу чего Программа действий часто получает сравнительно мало внимания. Помимо хорошо известных проблем само отсутствие систематической и целостной методологической основы на национальном уровне затрудняет и усложняет задачи отслеживания оценки воздействия и мониторинга прогресса.

10. Наконец, мониторинг и оценка результативности мер воздействия на национальном или секторальном уровне сопряжены с расходами, требуя значительного объема финансовых, технических и людских ресурсов. Однако положительные результаты перевешивают затраты, связанные с такой работой. Без проведения национальной или секторальной оценки меры воздействия крайне сложно определить реальные итоги конкретного влияния Брюссельской программы действий на местах. В контексте Брюссельской программы действий не имеется финансовых ресурсов, выделенных или объявленных для проведения обзора прогресса и оценки достигнутых результатов на национальном (или секторальном), региональном и международном уровне. Это ограничивает не только масштабы и охват оценки результативности, но и подрывает усилия по активизации реального (в плане развития) воздействия на учреждения и экономику стран – получателей помощи, проектов и программ в области технического сотрудничества и укрепления потенциала.

11. Учитывая указанное выше, НРСООН-IV следует достичь консенсуса относительно необходимости рамок систематической и последовательной оценки. Такого рода рамки, если они будут согласованы Конференцией, должны быть достаточно гибкими для применения в ряде различных контекстов при различных ресурсных ограничениях. Они также должны иметь возможность давать четкую и своевременную информацию для директивных органов о последствиях и действенности оцениваемых программ. Это ключевой момент для того, чтобы выводы любой оценки или работы по контролю и оценке последующей программы действий были понятны для принимающих решения неспециалистов и других заинтересованных сторон и структур. Для содействия прозрачности и участию гражданского общества в процессе формирования политики и, в частности, для их активного участия в процессе консультаций не менее важно, чтобы результаты оценки распространялись среди тех, кто принял участие в процессе реформ.

12. Для того, чтобы был достигнут прогресс в устранении трудностей и сложностей контроля и оценки на уровне стратегий и политики, необходимо совместное понимание того, каковы элементы необходимых рамок проведения оценки и мониторинга программ. Не имеется какого-либо одного или идеального набора инструментов, который мог бы применяться во всех оценках; скорее, методологическая основа должна подстраиваться под конкретные требования конкретной оценки, и для решения разных задач в рамках общей методологии будут выбраны разные методы. Важно определиться с тем, что должно быть достигнуто будущей программой действий или мерами воздействия, поскольку это определит критерии, используемые для мониторинга и оценки результативности. В большинстве случаев будет иметься иерархия целей, когда непосредственные задачи представляют собой ступеньку к достижению конечных целей.

Первоначальная политика или мера воздействия по программе приводит к ряду мероприятий или вкладу, который принесет результат и итог, которые в свою очередь будут способствовать достижению целей программы.

13. В ходе НРСООН-IV и в последующий период не менее важно, чтобы НРС поддерживали постоянный диалог со своими партнерами по развитию и международными организациями в целях обеспечения максимального воздействия осуществляемых в их интересах программ и проектов в рамках последующей Программы действий. Имеющийся к настоящему времени опыт показал, что активное вовлечение стран – получателей помощи в разработку и осуществление программ и проектов имеет решающее значение для достижения успешных результатов. Не менее важно, чтобы просьбы НРС о прямой программной и бюджетной поддержке основывались на критической оценке внутренних недостатков и потребностей, чтобы по завершении проектов/программ их нужность и воздействие можно было оценивать не только на основе эффективности их реализации, но и с учетом их конкретного вклада в разрешение местных проблем и трудностей. С этой целью следует и далее прилагать усилия, направленные на повышение реального участия НРС в осуществлении проектов и поглощающей способности НРС.

II. Основные тенденции экономической динамики НРС после принятия Программы действий

A. Рост реального ВВП и реального душевого ВВП

14. Несмотря на указанные выше проблемы, ЮНКТАД предметно анализирует оценку того⁵, в каком положении находятся НРС и их партнеры по процессу развития в тот или иной момент (или период) времени с точки зрения осуществления целей и задач Программы действий. Проведенная секретариатом работа указывает на то, что социально-экономическое развитие НРС при всех различиях между регионами, странами и секторами заметно активизировалось с мая 2001 года. Так, динамика НРС как группы оставалась высокой и устойчивой до начала финансового кризиса. Среднегодовые темпы прироста⁶ НРС как группы в 2005–2007 годах составляли почти 8%. Это практически на 2 процентных пункта выше среднегодовых темпов прироста в период 2000–2004 годов (5,9%) и почти вдвое выше уровня 1990-х годов (4%). Таким образом, темпы прироста всей группы НРС в 2005–2007 годах превышали 7-процентный показатель, намеченный в Брюссельской программе действий. Более того, эти темпы роста были выше среднегодовых темпов роста в других развивающихся странах в аналогичный период. В то же время из-за более высоких темпов прироста населения НРС (2,5% в год, практически вдвое выше среднего показателя по другим развивающимся странам) по темпам роста ВВП на душу населения НРС по-прежнему отставали от других развивающихся стран. Например, в 2005–2007 годах среднегодовые темпы прироста реального

⁵ Ibid.

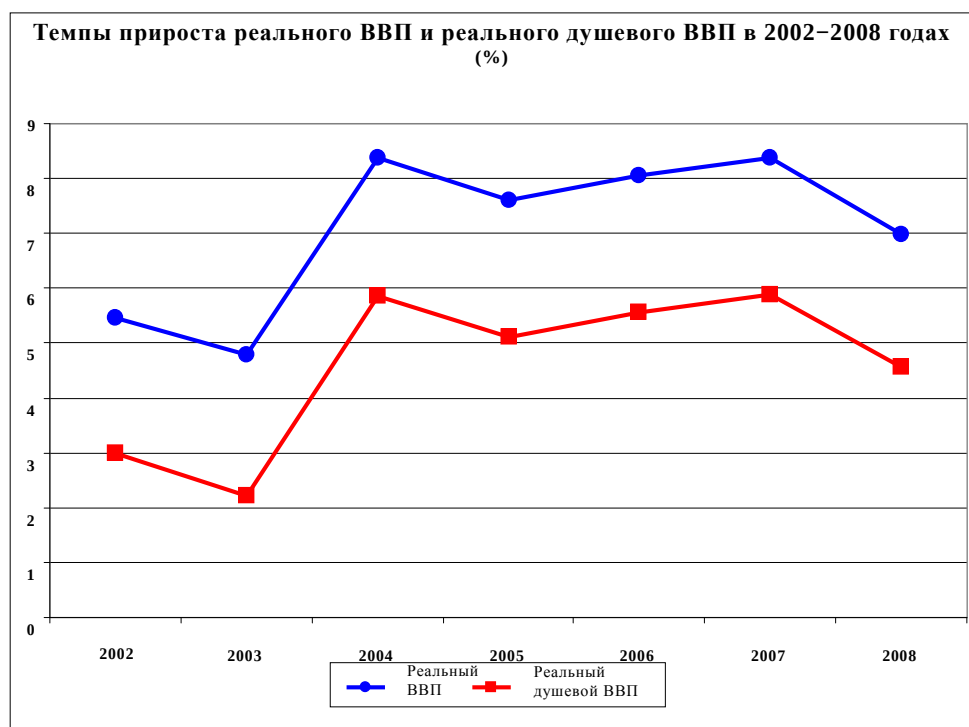
⁶ Расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных отделов статистики и народонаселения ДЭСВ ООН, январь 2009 года.

ВВП на душу населения в НРС вместе взятых составляли порядка 5,5% против почти 7% в других развивающихся странах⁷.

15. В 2008–2009 годах основные экономические показатели демонстрируют снижение динамики НРС, в частности, в сопоставлении с периодом 2006–2007 годов. В 2008 году в НРС как группе реальный ВВП⁸ вырос на 5,8% по сравнению с примерно 8% в 2006–2007 годах, при этом прирост реального ВВП на душу населения снизился с 5,6% в 2007 году до 4,6% в 2008 году. Это стало самым резким снижением роста реального душевого ВВП с 2003 года.

Диаграмма 1

Темпы прироста реального ВВП и реального душевого ВВП в 2002–2008 годах



16. Экономическая динамика НРС как группы скрывает различия между регионами, секторами и странами. В региональном разрезе в 2005–2007 годах реальные темпы прироста ВВП в африканских НРС превысили показатель по азиатским НРС за тот же период. Однако прирост реального ВВП в африканских НРС (плюс Гаити) сократился с примерно 8,5% в 2006–2007 годах до 6,2% в 2008 году, в то время как в азиатско-тихоокеанском регионе он снизился с 6,9% до 5,2% в тот же период. Поэтому в НРС как группе реальный душевой ВВП вырос в 2008 году всего лишь на 4,6% против 5,9% в 2007 году. В целом в 2008 году число НРС, достигших уровня прироста реального ВВП в 6%, составило

⁷ Данные о реальном ВВП и ВВП на душу населения (в долларах США 1990 года) и данные по другим развивающимся странам взяты из издания Всемирного банка 2008 года World Global Economic Prospect (GEP).

⁸ Данные по реальному ВВП и реальному душевому ВВП – расчеты секретариата ЮНКТАД на основе данных отделов статистики и народонаселения ДЭСВ ООН, август 2009 года, представляют собой реальный ВВП и реальный душевой ВВП в долларах США 1990 года.

14⁹ против 21 в 2005–2007 годах (пять из которых были экспортерами нефти и минерального сырья). В том же году 16 других НРС¹⁰ против 17 в 2005–2007 годах (в том числе пять экспортеров минерального сырья и/или нефти) продемонстрировали прирост реального ВВП на уровне 4–6%, в то время как 9¹¹ других стран группы продемонстрировали прирост в 3–4%. Более того, в 2008 году прирост реального ВВП составил менее 1% в 16 НРС, а в 9 НРС он даже оставался ниже нуля. Эта тенденция невыгодно смотрится на фоне периода 2005–2007 годов, когда только две НРС имели отрицательный душевой прирост ВВП. Однако эти показатели роста по-прежнему внушительны, если сопоставить их с периодом 2000–2004 года, когда только шесть из 46 НРС (по которым имеются данные) смогли выйти на среднегодовые темпы прироста в 7% или превзойти их.

17. Что касается секторального разреза, то, хотя африканские НРС – импортеры нефти продолжали улучшать свою экономическую динамику, НРС – экспортеры нефти по-прежнему выступали движущей силой повышения экономической динамики региона. Из 12 африканских НРС, достигших высоких темпов роста, 8 были экспортерами нефти или минерального сырья. В целом, в период 2000–2008 годов высокие темпы роста НРС как группы наглядно демонстрировали горнодобывающие отрасли, добыча нефти и строительство. Вклад сельского хозяйства в период 2005–2008 годов составил чуть более 30% ВВП по сравнению с выше 35% десятью годами ранее. Доля обрабатывающей промышленности в совокупной добавленной стоимости за тот же период выросла лишь незначительно, с 10% до 11% совокупного ВВП (средний показатель по другим развивающимся странам – 24%), в то время как доля услуг несколько снизилась с 42% до 40%.

В. Международная торговля

18. Что касается международной торговли, то в структуре экспорта НРС по-прежнему преобладает несколько видов сырья и трудоемкой, не требующей квалифицированной рабочей силы промышленной продукции. Однако недавние высокие темпы роста экспорта в этих странах стали залогом быстрого роста их ВВП. Поэтому на международную торговлю примерно 50% ВВП НРС как группы. В номинальном выражении совокупная стоимость товарного экспорта НРС увеличилась с 83,3 млрд. долл. в 2005 году до 128,5 млрд. долл. в 2007 году¹² и примерно 172 млрд. долл. в 2008 году. За тот же период весь товарный экспорт НРС как группы также значительно вырос с 87,9 млрд. долл. в 2005 году до 101,4 млрд. долл. в 2006 году и 153 млрд. долл. в 2008 году (когда ранее отрицательное сальдо в 4,5 млрд. долл. в 2005 году сменилось активом в 19 млрд. долл. в 2008 году). В этой связи положительное торговое сальдо НРС было самым высоким в 2006 году, когда оно составило 27 млрд. долларов. Для сравне-

⁹ Ангола, Бангладеш, Бутан, Вануату, Демократическая Республика Конго, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Либерия, Малави, Объединенная Республика Танзания, Руанда, Соломоновы Острова, Тимор-Лешти, Экваториальная Гвинея и Эфиопия.

¹⁰ Бенин, Буркина-Фасо, Бурунди, Гамбия, Джибути, Замбия, Камбоджи, Мадагаскар, Мальдивские Острова, Мозамбик, Мьянма, Непал, Сан-Томе и Принсипи, Судан, Сьерра-Леоне и Уганда.

¹¹ Афганистан, Гвинея, Гвинея-Бисау, Йемен, Лесото, Мавритания, Мали, Нигер и Сенегал.

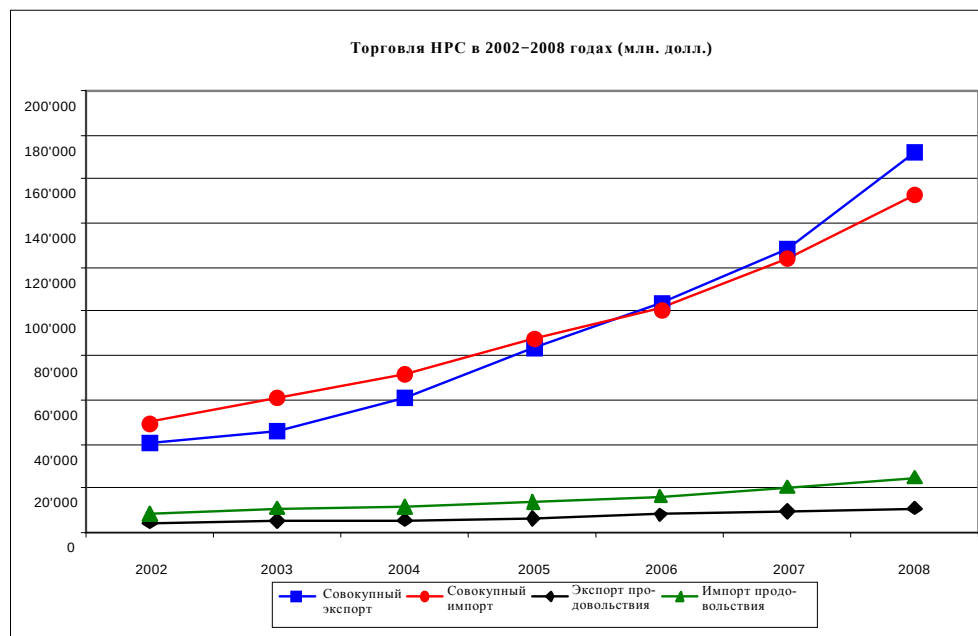
¹² Совокупный импорт и экспорт: оценки секретариата ЮНКТАД на основе статистики ДЭСВ ООН и данных "КОМТРЕЙД", январь 2009 года.

ния совокупная стоимость товарного экспорта в 2008 году на 88,7 млрд. долл. превышала уровень 2005 года и на 131,8 млрд. долл. – уровень 2002 года. Такая более высокая динамика экспорта во многом объяснялась ростом сырьевых цен на мировом рынке. В условиях роста цен на нефть и минеральное сырье экспорт африканских НРС (плюс Гаити) вырос с 58,5 млрд. долл. в 2005 году до 132,2 млрд. долл. в 2008 году, в то время как в азиатских НРС за тот же период экспорт вырос с 24,5 млрд. долл. до 38,9 млрд. долларов. В общем плане, несмотря на высокие темпы роста экспорта НРС и то обстоятельство, что на торговлю приходится свыше 50% их ВВП, доля НРС в мировой торговле остается незначительной (меньше 1% в 2006–2008 годах).

19. Как можно видеть на диаграмме ниже, период 2005–2008 годов был особенным для группы НРС: их совокупный товарный экспорт вырос с 83,5 млрд. долл. в 2005 году до 172 млрд. долл. в 2008 году (почти на 107%), в то время как в тот же период отмечался и значительный рост товарного импорта¹³. Однако существенный фактор, повлиявший на динамику НРС в 2009 году – обвал сырьевых цен. Бум сырьевых цен, начавшийся в 2002 году, закончился в 2009 году¹⁴, сменившись резким спадом во втором полугодии, отражавшим снижение глобального спроса главным образом из-за глобальных экономических кризисов. Поэтому экспортные поступления группы НРС резко снизились (такое сокращение составило вплоть до 50%) по сравнению с первой половиной 2009 года¹⁵.

Диаграмма 2

Динамика внешней торговли НРС в 2002–2008 годах



¹³ Данные по совокупному импорту и экспорту – оценки секретариата ЮНКТАД на основе статистики ДЭСВ ООН и данных "КОМТРЕЙД", январь 2009 года.

¹⁴ Подробнее см. Доклад о торговле и развитии ЮНКТАД за 2009 год: Реагирование на глобальный кризис, уменьшение антропогенного воздействия на климат и развитие.

¹⁵ На основе оценок, поскольку во время подготовки настоящего доклада данных за 2009 год не имелось.

20. Еще одна отличительная особенность внешней торговли НРС – увеличение доли продовольственного импорта, почти утроившегося с 9,2 млрд. долл. в 2002 году до 16,4 млрд. долл. в 2006 году и 24,8 млрд. долл. в 2008 году. Произошел также рост продовольственного экспорта, с 4,8 млрд. долл. в 2002 году до 8,1 млрд. долл. в 2006 году и 11,5 млрд. долл. в 2008 году¹⁶. Резкий рост мировых продовольственных цен в 2006–2007 годах привел к значительному увеличению расходов на импорт продовольствия группы НРС.

21. Беспрецедентный рост мировых продовольственных цен также создал социально-политическое и экономическое бремя для НРС, многие из которых не только являются нетто-импортерами продовольствия, но и не достигли продовольственной безопасности. Отрицательное воздействие роста мировых продовольственных цен на НРС можно рассматривать как новую угрозу, однако он может быть еще и отражением глубоких структурных проблем экономики НРС. В последние несколько десятилетий продуктивность сельского хозяйства в НРС быстро снижалась, а спрос на продовольствие рос, отчасти под влиянием изменений в демографических тенденциях в этих странах. 50 лет назад этот сектор был продуктивней, чем сегодня, и во многих НРС среднегодовые темпы прироста производства зерна снизились до 1–2% по сравнению с 3–6% в 1980-х годах (UNCTAD policy brief, No. 2, June 2008). Рост продовольственных цен может подорвать и без того непрочную продовольственную безопасность НРС. Например, по данным Международного фонда сельскохозяйственного развития (МФСР), рост мировых цен на продовольствие в ряде НРС отразился и на внутренних ценах¹⁷. И это несмотря на то, что многие НРС уже ряд лет постоянно получают продовольственную помощь.

С. Приток внешних финансовых ресурсов

22. Как показано на диаграмме 3 ниже, в 2008 году общий приток внешних финансовых ресурсов (включая списание задолженности и техническую помощь) в НРС достиг 44,3 млрд. долл. (в текущих ценах) по сравнению с 33,4 млрд. долл. в предыдущем году. По сравнению с 2002 годом (когда их сумма составила примерно 17 млрд. долл.) общий приток официальной помощи фактически более чем удвоился в 2008 году. Чистая официальная помощь развитию (ОПР) НРС (исключая списание задолженности, субвенции и техническую помощь) выросла в стоимостном выражении с 32,2 млрд. долл. в 2007 году до 37,6 млрд. долл. в 2008 году¹⁸ (хотя распределение ОПР было неравномерным и даже имелись случаи фактического снижения ОПР некоторым НРС). Аналогичным образом приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в НРС также вырос с примерно 25,8 млрд. долл. в последнем квартале 2008 года до 33,1 млрд. долл. в 2009 году. Приток ПИИ также увеличился почти в четыре раза по сравнению с уровнем 2002 года, когда он составил 8,3 млрд. долл., и уд-

¹⁶ Данные о продовольственном импорте и экспорте основаны на оценках секретариата ЮНКТАД, основанных на статистике ДЭСВ ООН и данных "КОМТРЕЙД", январь 2009 года.

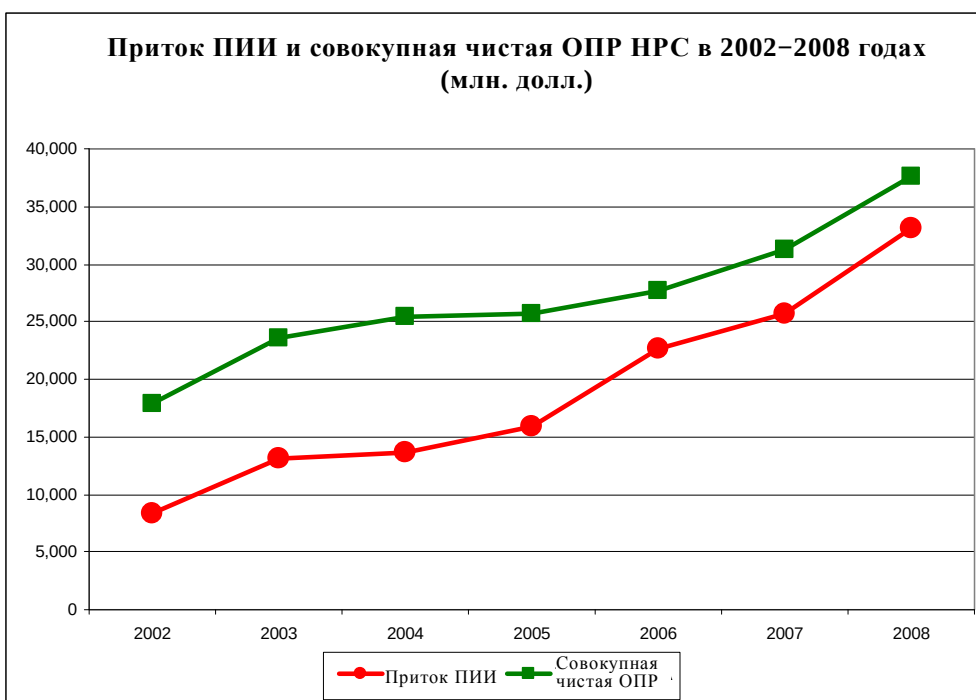
¹⁷ Например, в Сенегале цены на пшеницу в феврале 2008 года были вдвое выше, чем год назад; они выросли почти на 90% в Судане и утроились на севере Сомали. В марте 2008 года цены на кукурузу в Уганде (Кампала) были на 65% выше, а в Мозамбике (Мапуту) – на 43% выше, чем в сентябре 2007 года. По данным ФАО, в Эфиопии (Аддис-Абеба) цены на пшеницу и кукурузу в период с марта 2007 года по март 2008 года также выросли на 33%.

¹⁸ Данные о притоке внешних финансовых средств взяты в Интернете из OECD/DAC, International Development Statistics, 21 January 2010.

воился по сравнению с 2005 годом (13,6 млрд. долл.). Однако значительная часть таких ПИИ была вложена в НРС, экспортирующие нефть и минеральное сырье. Только 12 НРС – экспортеров нефти и минерального сырья получили свыше 25,1 млрд. долл. (или примерно 76%) всех ПИИ, ввезенных в НРС в 2009 году¹⁹. Улучшение экономических показателей НРС в последние годы сопровождалось активизацией международных мер поддержки и проведением взвешенной политики на национальном уровне. После принятия Программы действий приток финансовых средств в НРС, особенно официальной помощи развитию и прямых иностранных инвестиций, заметно вырос, а условия доступа на рынки для их экспорта ощутимо улучшились. Кроме того, после принятия Программы действий отмечался значительный прогресс в "развязывании" оказания помощи этим странам и снижении их бремени внешней задолженности.

Диаграмма 3

Приток ПИИ и совокупная чистая ОПР НРС в 2002–2008 годах



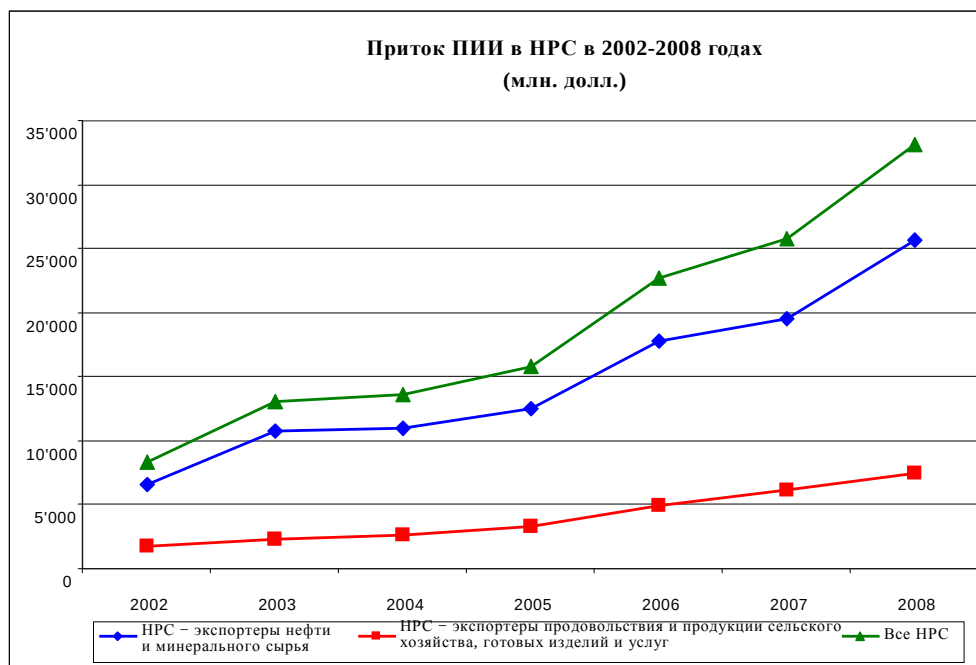
23. Однако, несмотря на значительное увеличение притока официальной помощи и частного капитала в НРС последних лет, приток ОПР во многом принимал форму списания части долга и гуманитарной "чрезвычайной" помощи. Кроме того, несмотря на увеличение притока официальной помощи и частного капитала в НРС (главным образом ОПР и ПИИ), приток как ОПР, так и ПИИ по-прежнему характеризовался крайней неравномерностью географической и/или отраслевой структуры. Например, приток ПИИ в НРС – экспортеры нефти и минерального сырья вырос с 6,5 млрд. долл. США в 2002 году (против 1,8 млрд. долл. США в страны – экспортеры продовольствия и продукции сельского хозяйства, готовых изделий и услуг) до 25,6 млрд. долл. США в 2008 году (против всего лишь 7,4 млрд. долл. США в НРС – экспортеры продовольствия и продукции сельского хозяйства, готовых изделий и услуг). В 2008 году почти

¹⁹ Данные о ПИИ взяты из базы данных "ПИИ/ТНК" ЮНКТАД, Доклад о мировых инвестициях, октябрь 2009 года.

77,5% всего притока ПИИ в НРС приходилось на 12 стран – экспортеров нефти и минерального сырья (см. диаграмму ниже).

Диаграмма 4

Отраслевая структура ПИИ в зависимости от экспортной специализации НРС в 2002–2008 годах



Д. Динамика накопления и инвестирования

24. Как и в случае экономического роста, динамика инвестиций и накопления также рисует неоднозначную картину. При том, что совокупное внутреннее накопление выросло с 13% ВВП до 21% для НРС как группы, в 2000–2007 годах в половине НРС доля накопления фактически сократилась. В тот же период самые высокие показатели внутренней нормы накопления демонстрировали НРС экспортеры нефти и минерального сырья²⁰. Тенденции общего ресурсного разрыва отражают динамику внутреннего накопления и рисуют сходную картину. Для НРС как группы ресурсный разрыв, указывающий на опору на внешние ресурсы, сократился с 7% ВВП в 2000–2002 годах до 1,6% в 2006–2007 годах. Однако 15 НРС имели в 2007 году отрицательную внутреннюю норму накопления и таким образом опирались на иностранные накопления для финансирования своих внутренних инвестиций и потребления. В целом НРС намного отставали от предусмотренного в Брюссельской программе действий целевого показателя доли инвестиций в ВВП – 25%. Это показывает, что внешние ресурсы остаются жизненно важными, поскольку большинство НРС по-прежнему зависят от внешнего капитала для финансирования своих потребностей развития, а в некоторых случаях и внутреннего потребления.

²⁰ Ангола, Мавритания, Мозамбик, Судан, Чад и Экваториальная Гвинея плюс Лаосская Народно-Демократическая Республика.

25. С неспособностью НРС мобилизовать внутренние ресурсы для развития связана слабость и неразвитость их банковского сектора. Несмотря на масштабные реформы их финансового сектора, которые проводятся главным образом в контексте программ структурной адаптации, банковский сектор большинства НРС по-прежнему находится в зачаточном состоянии. По данным обследования Всемирного банка, не менее 80% домохозяйств и 80% мелких и средних предприятий в Африке ни разу не пользовались банковскими услугами. Кроме того, по самым последним данным банки африканских НРС предоставили сельскому хозяйству только 14% своих ссуд, хотя в этих странах на сельское хозяйство приходится свыше 36% всей добавленной стоимости и в среднем 86% всего экономически активного населения (ЮНКТАД, 2008 год). Такая институциональная слабость в сочетании с высокой стоимостью кредита сдерживает доступ предприятий, особенно МСП, к финансированию в этих странах. Это требует срочных действий по наращиванию институционального потенциала банковского сектора НРС параллельно с усилиями по обеспечению доступности заимствования на основе проведения соответствующей экономической политики. Маржа (разница) между ведущими процентными ставками и применяемыми ставками в НРС сравнительно выше, чем в других развивающихся странах. Поэтому банки НРС имеют в два раза большую рентабельность, чем в других странах, что указывает на отсутствие реальной конкуренции в их банковском секторе.

Е. Доступ к рынкам

26. В конце Парижской программы действий на период 1990-х годов и в начале последующей программы действий на нынешнее десятилетие несколько торговых партнеров улучшили условия доступа на рынки для экспорта, происходящего из НРС. Например, инициатива "Все, кроме оружия" (ВКО) стала осуществляться с 5 марта 2001 года, предоставив беспопшлинный и неквотируемый доступ на рынки для всех товаров, кроме оружия. Эта система также исключает бананы, сахар и рис, которые облагаются таможенными пошлинами, отменяемыми постепенно в течение переходного периода, а также подлежат тарифным квотам. В мае 2000 года Соединенные Штаты приняли закон о росте возможностей в Африке (ЗРВА), в соответствии с которым были внесены поправки в систему ВСП Соединенных Штатов в пользу группы стран Африки к югу от Сахары; поправки предусматривали расширение номенклатуры товаров, включая текстиль и одежду. За этим последовало расширение канадской системы ВСП, разрешившей беспопшлинный ввоз на рынок страны 570 товаров, происходящих из НРС. В январе 2003 года система была во многом улучшена в результате расширения товарного охвата, распространенного на все товары, включая текстиль и одежду, а также принятия новых правил происхождения с некоторыми второстепенными исключениями по ряду сельскохозяйственных товаров. Аналогичным образом, после пересмотра в декабре 2000 года системы ВСП Японии, эта система стала предусматривать беспопшлинный режим дополнительного списка промышленных товаров, происходящих из НРС. После второго пересмотра в апреле 2003 года был составлен дополнительный список сельскохозяйственных товаров НРС, и по всем товарам, охватываемым системой, НРС был предоставлен беспопшлинный доступ. Последнее существенное изменение в японскую систему было внесено в 2007 году²¹. Эти и другие двусторонние преференциальные договоренности в пользу НРС значительно

²¹ Подробнее об этих и других системах доступа см. UNCTAD/ALDC/2008/4.

улучшили условия доступа на рынки для многих товаров, представляющих экспортный интерес для этих стран. В общем плане по стоимостному объему почти 85% всего импорта развитых стран из НРС в 2001–2007 годах поступало беспошлинного и вне квот, хотя некоторые экспортные товары НРС по-прежнему сталкиваются на некоторых рынках с карательными тарифами. В последнее время номенклатура беспошлинных и неквотируемых готовых изделий была увеличена до 91%, составив в случае сельскохозяйственной продукции 93%. Необходимо предпринять дополнительные усилия по продвижению к цели беспошлинного и неквотируемого доступа на рынки применительно ко всем товарам НРС, чтобы устранить барьеры для доступа на рынки, включая нетарифные ограничения в торговле.

27. Как отмечалось выше, улучшение экономической динамики, отмечавшееся в НРС после третьей конференции Организации Объединенных Наций, состоявшейся в мае 2001 года, сопровождалось усилением международных мер поддержки и продуманной политикой на национальном уровне. Еще одна важная задача на предстоящее десятилетие – сделать прогресс, достигнутый к настоящему времени благодаря партнерству, более устойчивым и долгосрочным, чтобы улучшить повседневную жизнь простых людей в самых бедных странах, прежде всего в свете нынешнего глобального экономического кризиса.

Е. Последствия в плане политики

28. Главные сдерживающие факторы для НРС – как те были определены по результатам работы ЮНКТАД в области исследований и анализа политики – по-прежнему связаны с их слабой производственной базой. Это было вновь подтверждено, в частности, результатами исследований на материале конкретных стран и отраслей, изложенных в документе UNCTAD/ALDC/2009/2. Нарращивание производственной базы требует результативных политических действий на национальном, региональном и глобальном уровнях.

29. Результаты исследований для НРСООН-IV позволяют сделать следующие выводы:

а) имеются отрасли, в которых национальные и международные усилия, если они будут должным образом целенаправленными, способны внести вклад в уменьшение бедности в НРС. Например, тематические исследования подтверждают, что сектор садоводства создает возможности занятости, улучшающие доходы домохозяйств и оказывающие непосредственное позитивное воздействие в плане сокращения бедности во многих странах, по которым проводились тематические исследования;

б) хотя диверсификация с повышением степени переработки и выстраиванием верхних производственных этажей важна с точки зрения долгосрочной устойчивости экономического роста и развития НРС, горизонтальная диверсификация крайне важна с точки зрения роста и перспектив развития многих наиболее бедных стран мира. Несколько НРС могли бы присоединиться к числу успешных экспортеров при условии, что они станут проводить дееспособные стратегии и политику развития в сочетании с адресными и хорошо структурированными системами стимулирования;

в) адресные инвестиции, включая ресурсы ОПР, ПИИ из частных источников для секторов, имеющих стратегическое значение для НРС, могут оказывать прямое воздействие на социально-экономическое развитие НРС.

30. Эти тематические исследования также подтверждают тот факт, что ввиду высоких технологических и информационных требований к участию во все более сложных глобальных производственных системах (в особенности садоводстве) иностранное участие крайне важно для успеха НРС в экспортной области. Передача технологий, финансирование и рыночные связи могут быть предоставлены в результате прямых иностранных инвестиций (ПИ) с помощью доноров или и того, и другого вместе, тем самым преодолевая сбой местного рынка в сфере финансов и информации. В успешных африканских экспортерах, в особенности Кении, Гане, а в последнее время еще и Эфиопии, прямые инвестиции сыграли ключевую роль в создании и развитии отечественной отрасли садоводства. Многонациональные компании, такие как "Доул" и "Компани фрутьер", обладают опытом и возможностями, а также могут предложить стимулы для того, чтобы помочь в развитии внутреннего производственного потенциала африканских стран, в том числе на основе подготовки кадров и содействия в выполнении требований GlobalGAP.

31. Кроме того, крупные инвесторы понимают, что содействие развитию на основе инвестирования в местные сообщества в форме инфраструктуры и социальных услуг отвечает их интересам. Поэтому самый главный вывод заключается в том, что страны должны создавать условия, благоприятные для привлечения ПИИ ведущих глобальных многонациональных садоводческих компаний. Для НРС, в особенности тех стран, в которых только что прекратились политические и социальные конфликты, привлечение ПИИ затруднительно. Доноры, включая международные финансовые учреждения, такие как Всемирный банк, могут предоставить первоначальную сумму капитала и ноу-хау и играют решающую роль в запуске экспортного садоводства в некоторых странах, например на основе исследований и адаптации культур к местным климатическим условиям и в строительстве холодильных хранилищ. Однако содействие доноров менее надежно, чем иностранные инвестиции в силу краткосрочной нацеленности доноров и их ограниченных ресурсов, а также неопределенных перспектив устойчивости отраслей, созданных при поддержке доноров. Донорам следует также учитывать то обстоятельство, что мелкие производители все более уязвимы для различных шоков и могут не всегда оказаться экономически жизнеспособными в долгосрочной перспективе. Например, постоянно ужесточающиеся стандарты глобальных садоводческих цепей имеют неблагоприятные последствия для производства и экспорта продукции садоводства мелкими землевладельцами. Поэтому донорам необходимо заострить свою поддержку на таких общественных благах, как инвестиции в системы транспорта и хранилища, которые будут полезны для всех производителей независимо от их размеров.

32. Проведение государством политики, способствующей благоприятному инвестиционному климату, – необходимое условие ПИИ и вовлеченности доноров. Это включает оказание основных услуг, недопущение чрезмерного вмешательства, а также прозрачные и четко функционирующие инвестиционные льготы. Кроме того, последние события в таких странах, как Кения, Кот Д'Ивуар и Зимбабве, вновь подтвердили основополагающее значение эффективного государства для предотвращения социальных конфликтов. За пределами этих базовых параметров конкретная роль государства может быть различной в зависимости от местной ситуации и возможностей. В Сенегале садоводческая отрасль развивалась благодаря отчасти отсутствию такого постоянного государственного вмешательства, которое негативно сказывалось на секторах экономики Сенегала в прошлом. Однако опыт форсированного развития садоводства в Эфиопии указывает на то, что активные усилия государства по оказанию помощи, включая субсидии для иностранных инвесторов, могут принести успех, если они

тщательно прорабатываются и осуществляются. Как и в случае поддерживаемых донорами отраслей в таких странах, как Уганда, устойчивость субсидируемой отрасли цветоводства Эфиопии пока что не ясна. Следует внимательно следить за опытом Эфиопии, чтобы извлечь из него уроки для других стран. Правительства НРС и доноры также должны приложить совместные усилия по развитию эффективных организаций поддержки производителей, работающих в интересах сектора садоводства, а также действующих в качестве координационной группы в вопросах, представляющих взаимный интерес, в частности в области повышения стандартов. GlobalGAP допускает создание национальных систем GAP, адаптированных к местным условиям в качестве средства получения сертификации, однако прогресс в создании местных систем GAP был медленным.

33. Другие уроки в плане политики, которые должны быть приняты во внимание в следующей Программе действий, связаны с излишней зависимостью экономики стран НРС от сырья. Недавнее развитие экспорта и повышение экономического роста НРС не сопровождалось повышением степени переработки. Иными словами, не было достигнуто улучшений в масштабах всей экономики в плане производительности труда, добавленной стоимости отечественных производителей и долговременных структурных сдвигов в НРС. Рост экспортных поступлений этих стран является всего лишь следствием повышения мировых товарных цен и увеличения объемов традиционного и нетрадиционного сырьевого экспорта. Хотя такое улучшение дает основу для оптимизма, высказывается озабоченность тем, что это не сопровождается структурной трансформацией, тем самым означая высокую степень уязвимости для шоков и кризисов. Поэтому, для того чтобы НРС могли воспользоваться результатами глобализации, сводя к минимуму ее риски, им следует диверсифицировать свою экономическую базу на основе развития производства товаров и услуг с более высокой добавленной стоимостью, что ведет к глубокой социально-экономической трансформации. В целом, положительные результаты десятилетий политики и стратегий либерализации оказались меньше ожидаемых.

34. В последние несколько десятилетий большинство НРС проводят масштабную экономическую реформу и программы адаптации, нацеленные на либерализацию торговли. Такие меры и политика оказались неспособны обеспечить рост в таком виде и такого качества, который обратил бы вспять их продолжающуюся маргинализацию. Однако это не означает, что протекционизм – лучший вариант для этих стран. Наоборот, им следует противостоять любой попытке или любому соблазну прибегнуть к протекционистской политике. Им следует вместо этого выработать свои собственные и внутренние стратегии и политику, основанные на их конкретных социально-экономических условиях, ресурсной базе, институциональном потенциале и общих местных условиях.

35. Кроме того, экологическая деградация, изменение климата и разрушительные синоптические ситуации вызывают засухи, голод, опустынивание, циклоны, наводнения и т.п. Продолжение таких стихийных бедствий подрывает социально-экономический прогресс в НРС, которые, естественно, не обладают институциональными и финансовыми возможностями приспособления к последствиям неблагоприятных явлений и уменьшения их воздействия. Опыт показывает, что природные катаклизмы сильнее сказываются на бедных странах и бедных людях, ограничивая их возможности выбраться из ловушки бедности. Неблагоприятное воздействие изменения климата может также привести к появлению миллионов экологических беженцев из НРС. Разрушение Гаити землетрясением 12 января – еще одна иллюстрация характерной уязвимости НРС для природных шоков и катастроф, а также их неспособности ликвидировать раз-

рушительные последствия таких шоков. Случай Гаити – звонок для НРС и их партнеров по развитию, указывающий на необходимость укрепления их экономической и институциональной устойчивости. Международному сообществу следует продолжить мобилизацию усилий по содействию усилиям по реконструкции и восстановлению в Гаити.
