



ЭКОНОМИЧЕСКИЙ
И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ

Distr.
GENERAL

E/CN.4/1999/50
24 February 1999

RUSSIAN
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
Пятьдесят пятая сессия
Пункт 10 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ, СОЦИАЛЬНЫЕ И КУЛЬТУРНЫЕ ПРАВА

Последствия политики структурной перестройки для полного
осуществления прав человека

Доклад независимого эксперта, г-на Фанту Черу, представленный
в соответствии с решениями 1998/102 и 1997/103 Комиссии

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
Введение	1 - 4	4
I. КОРНИ ДОЛГОВОГО БРЕМЕНИ РАЗВИТИЯ	5 - 27	4
А. Масштабы задолженности	8 - 12	5
В. Задолженность и человеческий кризис	13 - 17	7
С. Заложенное будущее: бум заимствования 70-х годов	18 - 27	9

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
II. СВЯЗЬ МЕЖДУ СТРУКТУРНОЙ ПЕРЕСТРОЙКОЙ И РЕАЛИЗАЦИЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ	28 - 109	12
А. Структурная перестройка и неолиберальная контрреволюция	28 - 30	12
В. Структурная перестройка и связь со свободным рынком	31 - 33	14
С. На сцену выходит МВФ: кто контролирует расходы, тот и заказывает музыку!	34 - 49	15
D. Реальные последствия ПСП для развития	50 - 56	20
Е. Перестройка против справедливости: пусть платят самые бедные	57 - 83	22
F. Кто страдает?	84 - 95	31
G. Перестройка с человеческим лицом	96	34
H. Стратегия кредиторов: слишком мало, слишком поздно и на слишком жестких условиях	97 - 105	35
I. Инициатива по долгу бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ)	106 - 109	37
III. ПЕРЕСТРОЙКА ПРИ ТРАНСФОРМАЦИИ	110 - 121	38
А. Изменение курса: предложения в отношении альтернативной стратегии	110 - 112	38
В. Перестройка при трансформации: основополагающие принципы	113 - 121	39

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
IV. РЕКОМЕНДАЦИИ	122 - 134	42
А. Меры, которые следует принять на международном уровне	122 - 128	42
В. Меры, которые следует принять на региональном уровне	129 - 130	44
С. Меры, которые следует принять на национальном уровне	131	45
D. Структурная перестройка в постконфликтных странах	132 - 134	46
<u>Таблицы</u>		
1. Внешний долг развивающихся стран		47
2. Действующие финансовые договоренности МВФ на конец финансового года, завершающегося 30 апреля, 1975-1998 годы		48
3. Бедные страны с высокой задолженностью		49

Введение

1. В своем решении 1997/103 Комиссия по правам человека постановила просить Председателя Комиссии по согласованию с региональными группами назначить независимого эксперта для изучения последствий политики структурной перестройки для осуществления экономических, социальных и культурных прав и представить такое исследование Комиссии на ее пятьдесят четвертой сессии. Ввиду непредвиденных обстоятельств, представить доклад не оказалось возможным (см. E/CN.4/1998/26), а ранее назначенный независимый эксперт впоследствии просил освободить его от этих обязанностей.
2. В своем решении 1998/102 Комиссия просила независимого эксперта представить свой доклад, как это предусмотрено в решении 1997/103, для его рассмотрения рабочей группой открытого состава по вопросу о программах структурной перестройки и экономических, социальных и культурных правах, совещание которой запланировано на 1-5 марта 1999 года. 9 декабря 1998 года независимым экспертом был назначен г-н Фанту Черу.
3. Настоящий доклад представляется в соответствии с просьбами, содержащимися в решениях 1997/103 и 1998/102 Комиссии.
4. Доклад состоит из трех разделов. В главе I кратко рассмотрены корни кризисов в области развития в "третьем мире", которые, проявляясь в качестве задолженности, представляют собой лишь часть более глубокой и фундаментальной проблемы слаборазвитости. В главе II рассматриваются связи между программами структурной перестройки и реализацией экономических, социальных и культурных прав. В главе III излагаются основные принципы "перестройки при трансформации" и изложены рекомендации относительно действий на международном, региональном и национальном уровнях.

I. КОРНИ ДОЛГОВОГО БРЕМЕНИ РАЗВИТИЯ

5. Сегодня во многих странах "третьего мира" произошло замедление экономического роста и ухудшение условий жизни большинства населения в условиях растущей безработицы и массовой нищеты. Доходы большинства латиноамериканцев ныне на 20% меньше, чем в 1980 году. В Африке к югу от Сахары средний уровень потребления оказался ниже, чем в 1970 году. В центре такого развития событий лежит кризис почти беспрецедентных глобальных масштабов: "третий мир" задолжал западным банкам, правительствам и таким многосторонним учреждениям, как Международный валютный фонд (МВФ) и Всемирный банк, 1,8 триллиона долларов. Хотя этот кризис можно анализировать в количественных долларовых показателях, он столь сильно сказался на жизни людей, что этому трудно подобрать слова. Экономические, социальные и культурные права миллионов неимущих во всем "третьем мире" систематически подрываются в результате неолиберальной политики перестройки, нацеленной на дальнейшее обслуживание такого долга оставшимися без средств странами. Для большинства населения стран-должников экономический спад

означает все большее ухудшение структуры питания, нехватку денег на еду и на образование для детей, а также рост заболеваемости. При этом денежный поток с Юга на Север не прекращается: по оценкам, отток капитала из "третьего мира" в развитые страны составил 189 млрд. долл. в 1995 году и не меньше 213 млрд. долл. в 1996 году. Региональная структура такого оттока в 1996 году выглядела таким образом: 97 млрд. долл. - из Латинской Америки, 24 млрд. долл. - из Африки и 95 млрд. долл. - из Азии. Эти цифры включают в себя выплаты как основной суммы долга, так и процентов.

6. Официальные представители МВФ, Всемирного банка и правительств стран Группы 7 (Г-7) по-прежнему занимают ту позицию, что эти долги могут и должны быть возвращены. Они призывают к наращиванию экспорта из "третьего мира", ужесточению программ перестройки, а также к более внимательному "наблюдению" за состоянием экономики стран-должников со стороны МВФ. Они говорят, что в нынешних условиях при увеличении темпов роста и стабильности процентных ставок во всем мире страны "третьего мира" в конечном счете смогут расплатиться с долгами. К сожалению, как МВФ, так и Всемирный банк подходят к преодолению долгового кризиса в отрыве от важной задачи человеческого развития. Высокий рост валового национального продукта (ВНП) или снижение инфляции не ведет к развитию, если эти сдвиги не сопровождаются сдвигами в распределении дохода, позволяющими большей части населения реализовывать свои экономические, социальные и культурные права.

7. Даже если экономические условия для дальнейшей выплаты долгов могут быть достигнуты, а это представляется сомнительным, связанные с этим политические и социальные издержки могут быть исключительно велики. Выплата задолженности часто поглощает от четверти до трети ограниченных бюджетных поступлений развивающихся стран, из-за чего не остается средств для остро необходимых вложений государства в социальную сферу. Еще хуже эта проблема стоит в 41 бедной стране с высокой задолженностью (БСВЗ), во многих из которых к тому же низки показатели человеческого развития. Голодные крестьяне и рабочие, чьи жертвы и без того уже слишком велики, не будут спокойно мириться с еще более жесткими мерами экономии. Выплата задолженности уже вызывает крайнюю напряженность в политических системах многих стран, когда отчаяние неимущих вырывается наружу в виде забастовок, "голодных бунтов" и демонстраций против МВФ. Упорное проведение такого курса на "перестройку" экономики, вероятно, приведет к ужесточению мер подавления. Как сказал бывший аргентинский президент Альфонсин, увеличение долговых выплат может быть достигнуто только за счет демократии.

А. Масштабы задолженности

8. В начале 1996 года внешний долг развивающихся стран составлял в общей сложности 1,8 трлн. долл. Этот долг распределялся по регионам следующим образом:

656 млрд. долл. - долг Латинской Америки; 340 млрд. долл. - Африки (в том числе 167 млрд. долл. - стран к югу от Сахары); 857 млрд. долл. - Азии 1/. Если наибольшая часть долга Латинской Америки причитается коммерческим банкам, то наибольшая часть долга африканских государств приходится на официальных доноров и многосторонние организации. Однако если взять один из наиболее часто используемых показателей, отношение долга к ВВП, то долговое бремя Африки к югу от Сахары составило 123% ее ВВП против 41,4% для Латинской Америки и 28,2% - Азии. Если взять показатель отношения внешнего долга к экспорту, то цифры выглядят шокирующими: 202% - для Латинской Америки, 340% - Африки к югу от Сахары и 121% - Азии.

9. Общая практика доноров заключается в переносе сроков погашения долга, с тем условием, что страны продолжают усилия по реализации программ структурной перестройки (ПСР). В 1986-1996 годах было заключено 178 соглашений о реорганизации долга с официальными кредиторами Парижского клуба и 50 отдельных соглашений о реорганизации долга с коммерческими банками Лондонского клуба. Из 178 соглашений с официальными кредиторами 106 заключили правительства африканских стран к югу от Сахары 2/. Такой перенос сроков погашения долга может снять остроту неотложных проблем нехватки денежных средств, однако в результате возрастает общая сумма долга. Так, в конце 1988 года примерно 40% долгосрочного долга африканских стран на коммерческих условиях кредиторам Парижского клуба представляли собой проценты, капитализированные в результате переноса Клубом сроков погашения. Таким образом, перенос сроков погашения представляет собой лишь "бухгалтерскую фикцию" и мало чем помогает уменьшить объем долга стран официальным кредиторам.

10. Несмотря на неоднократный пересмотр сроков погашения долга странами-кредиторами, каждый год развивающиеся страны по-прежнему выплачивают в обслуживание задолженности больше, чем получают сами в виде официальной помощи развитию. Так, в 1986-1996 годах развивающимися странами было выплачено в общей сложности 1,7 трлн. долл.: 664 млрд. долл. - Латинской Америкой, 295,2 млрд. долл. - Африкой (в том числе 81,1 млрд. долл. - странами Африки к югу от Сахары) и 757 млрд. долл. - Азией 3/. Латиноамериканский долговой кризис, который, как во всеуслышание заявляли официальные представители министерства финансов Соединенных Штатов и МВФ, закончился, на самом деле подспудно развивался. Хотя после десятилетия жестких программ структурной перестройки регион переживал умеренный рост, Мексика и Бразилия, две страны с наиболее динамичной в этом полушарии экономикой, столкнулись с серьезными экономическими трудностями, когда их валюты обесценивались, а иностранные инвестиции изымались. Социальные издержки этого с трудом поддаются описанию.

11. Экономический крах Бразилии - страны с самой большой экономикой на этом континенте - начался в конце 1998 года и ныне приобрел масштабы глубокого кризиса. В ноябре 1998 года, когда после азиатского кризиса инвесторы забеспокоились, опасаясь, что Бразилия не сможет платить по своим долгам, МВФ и министерство финансов

Соединенных Штатов собрали для Бразилии пакет займов на сумму 41,5 млрд. долл., что превозносилось как крупная инициатива, удержавшая Латинскую Америку от падения, происшедшего в Азии и России. Девальвация бразильской валюты 14 января 1999 года вызвала во всем мире волну потрясений, от которой индексы фондовых рынков от Нью-Йорка до Франкфурта покатались вниз. В тот же день занервничавшие инвесторы изъяли из страны, по оценкам, 2 млрд. долл. 4/. Поскольку на Бразилию приходится 40% объема производства Латинской Америки, такое развитие событий создает угрозу экономике Чили, Аргентины, Венесуэлы и Мексики. Как в Бразилии, так и в Мексике финансовые кризисы коренятся в неурегулированности долгового кризиса 80-х годов, когда коммерческие банки смогли получить обратно свои кредиты, так и не создав в странах-должниках прочной основы устойчивого долгосрочного роста. Вместо этого большинство латиноамериканских стран-должников оказались обременены еще большим долгом, чем в начале 80-х годов, когда они начали получать помощь МВФ и Всемирного банка.

12. Недавние кризисы в России, Мексике и Бразилии иллюстрируют ограниченность подхода МВФ к кризису задолженности. Структурная перестройка в масштабах страны не дает результатов, если одновременно не происходит перестройки на глобальном уровне. Из-за проблемы долгов имеющейся иностранной валюты теперь хватает лишь на закупку самого необходимого, из-за чего импорта оказывается почти полностью перекрыт, что лишает промышленность и сельское хозяйство нужных им для производства товаров. Возникают препятствия не только для новых капиталовложений, но и для простого сохранения имеющихся производственных фондов. Кроме того, обслуживание долга и политика структурной перестройки, упорно проводимая ради мобилизации необходимой для обслуживания долга иностранной валюты, ведут к нарастанию трудностей в социальной сфере, включая здравоохранение, образование и борьбу с бедностью.

В. Задолженность и человеческий кризис

13. Через 40 лет после обретения независимости во многих странах "третьего мира" пропасть между богатыми и бедными стала велика как никогда. Число голодных, безработных, бездомных и безземельных растет небывалыми темпами. Даже там, где политика в духе "просачивания доходов" привела к росту благосостояния, рыночные силы оставили многие страны "третьего мира" полностью незащищенными от проникновения иностранных экспортеров и инвесторов, в то время как выход на крупные рынки Севера стал еще более затруднен из-за ряда тарифных и нетарифных барьеров. В результате таких все более неравноправных отношений между Севером и Югом традиционно бедные, но экономически самостоятельные крестьянские хозяйства стран "третьего мира" разрушаются под напором всемирного рынка, чья главная движущая сила - стремление к прибыли, а не к развитию. Результатом этого становится разрушение сообществ людей и традиционных хозяйственных систем, ухудшение в большинстве регионов положения женщин и нарастание отторжения и страданий и без того уязвимых социальных групп.

14. Нынешний социально-экономический кризис в задолжавших странах нельзя понять, если не вспомнить об ориентированных на экспорт стратегиях развития, настойчиво рекомендовавшихся с начала 50-х годов бреттонвудскими учреждениями, двусторонними донорами и коммерческими кредиторами 5/. Предполагалось, что вестернизация и урбанизация - это синонимы развития, поэтому новые независимые страны с энтузиазмом стали проводить стратегии "подражательного" развития, в которых главное место занимали крупные тяготеющие к городам проекты - импортозамещающая индустриализация, строительство гостиничных комплексов, стадионов, предприятий черной металлургии и электростанций, - которые к тому же были неизбежно связаны с громадными хищениями, а также могли и не принести предполагавшейся отдачи. Сначала эти амбициозные проекты должны были финансироваться за счет массового "изъятия прибавочной стоимости", создававшейся в экспортном сельском хозяйстве. Однако чрезмерный упор на экспорте как локомотиве роста, в частности на вывозе сельскохозяйственного и минерального сырья, лишь закрепил унаследованное от колониальных времен разделение труда, при котором многие развивающиеся страны были обречены на роль сырьевых придатков промышленно развитых государств, из которых они вынуждены ввозить готовые изделия по гораздо более высоким ценам. Таким образом, для экономики наименее развитых стран (НРС) характерно неравноправие торговых отношений, как и их потребность в заемных средствах.

15. Поскольку доходов от сельскохозяйственного экспорта едва хватало для необходимых закупок по импорту, странам "третьего мира" настойчиво рекомендовалось привлекать внешние займы для финансирования крупных проектов в инфраструктуре. Эти рекомендации строились на той посылке, что зарубежные кредиты позволят "запустить" экономику этих стран и помогут им начать самостоятельное движение по пути индустриализации и развития. Утверждалось, что ускорение роста ВВП позволит мобилизовать средства, необходимые для возврата займов. Однако в большинстве стран "третьего мира" экономика так и не "запустилась". За некоторыми исключениями, многие из этих непродуманных и неэффективных проектов, напоминающих "египетские пирамиды", потребовали слишком больших затрат на строительство и эксплуатацию и, скорее, способствовали не наращиванию производства, а ускоренному разрушению окружающей среды.

16. Так, в нескольких африканских странах Всемирный банк занимался крупными ирригационными проектами и экспериментами "зеленой революции", которые оказались связаны с большими затратами и организационно-управленческими трудностями. В некоторых случаях такие эксперименты привели к ускорению вынужденной миграции и деградации окружающей среды, когда обладающие властью группы поспешили захватить как можно больше земли для развертывания экспортного производства. Хотя такой подход отвечал сиюминутным интересам местных элит и западных кругов, он привел к возрастанию неравенства и банкротству экономики этих стран 6/. Кроме того, в результате таких стратегий подскочила задолженность многих стран "третьего мира".

17. Плохие советы многосторонних учреждений и проведение западными двусторонними донорами своих интересов, а также структура глобальной экономики имели для развивающихся стран печальные результаты. Так, проблема большинства африканских стран заключается в том, что им не остается ничего другого, как производить один-два вида сырьевых товаров или минерального сырья при крайне незначительной диверсификации. Динамика условий торговли "третьего мира" по экспортируемому продовольствию, напиткам, волокнам и минеральному сырью постоянно носит неблагоприятный характер. Развивающимся странам по-прежнему приходится продавать задешево и покупать задорого. Устойчивое снижение сырьевых цен, несмотря на вызванный политикой структурной перестройки стремительный рост производства, обусловлено многими факторами. Многим сырьевым товарам все большую конкуренцию создают заменяющие их товары, например синтетические волокна как заменитель хлопка, алюминий - меди и свекловичный сахар и кукурузная патока - тростникового сахара. Дискриминационные тарифы продолжают расти, в то время как рыночный доступ товаров "третьего мира" остается ограниченным. Не приходится ждать ни соглашений о стабилизации сырьевых цен, ни помощи в диверсификации производственной базы экспортного сельского хозяйства 7/. Поэтому в той степени, в какой промышленно развитые страны не дают государствам-должникам возможности зарабатывать средства, чтобы расплатиться по долгам, они сами должны принять долю ответственности за неспособность "третьего мира" возратить займы.

С. Заложенное будущее: бум заимствования 70-х годов

18. Разумеется, есть множество причин возникновения кризиса задолженности "третьего мира", и было бы неправильно возлагать всю вину на одни лишь правительства стран-должников или на государства-кредиторы и их коммерческие банки. Однако можно смело сказать, что и политика кредиторов, и политика должников стали причиной углубления социально-экономического кризиса и что бремя адаптации должны поровну нести и те, и другие.

1. Внутренние факторы

19. В период "холодной войны" западные правительства по политическим мотивам часто ссужали деньги недемократическим или погрязшим в коррупции правительствам. Лидеры, подобные Мобуту, Маркосу и Сомосе, получали от Запада всевозможную экономическую и политическую поддержку, хотя они систематически и целенаправленно попирали экономические, социальные и культурные права своих граждан и оставили свои страны опутанными долгами. Подавляющая часть денег, заимствованных у Запада, была попросту растрачена впустую.

20. Главную ответственность за разумное привлечение заемных средств и ответственное использование внешних финансовых ресурсов несут правительства стран-заемщиков. Однако правительства многих развивающихся стран оказались неспособны нести ответственность за будущее развитие своего народа в его интересах. Многие из них допустили полный развал

управления экономикой. Многие дали волю своим хищническим инстинктам, погрязнув в коррупции и злоупотреблениях и по любому поводу прибегая к репрессиям. Непродуманные проекты и программы, отсутствие бюджетной дисциплины, коррупция и пассивное отношение к утечке капитала также привели к разбуханию внешнего долга многих стран и уменьшили экономические возможности его обслуживания.

а) Утечка капитала

21. Еще одна серьезная причина долгового кризиса - утечка капитала. Если правительства некоторых стран "третьего мира" привлекли большие займы для развития инфраструктуры, то другие, менее ответственные правительства, использовали остро необходимые ресурсы для наращивания своих вооруженных сил, а также для покупки недвижимости в Европе и предметов роскоши. Так, сообщалось, что в бывшем Заире прежний президент Мобуту лишь с 1980 года вывез из страны 4-6 млрд. долларов, а на Филиппинах бывший президент Маркос поместил в нью-йоркскую недвижимость и на швейцарских банковских счетах 3 млрд. долларов 8/. По оценкам федерального резервного банка Соединенных Штатов, в 1974-1982 годах из Мексики, Чили, Венесуэлы, Аргентины и Бразилии было переведено 84 млрд. долларов. Это треть всех новых займов, привлеченных в тот же период этими странами 9/. По данным Патриши Эдамс, капитал, вывезенный за рубеж гражданами 15 крупнейших должников "третьего мира", в 1987 году оценивался в 300 млрд. долларов - свыше половины внешнего долга этих стран 10/.

22. Излишества продажной верхушки немалого числа стран "третьего мира" никого не смущали на Западе, пока эти марионеточные режимы верно служили целям внешней политики западных держав. Так, в Кот-д'Ивуаре бывший президент Уфуэ-Буаьи потратил 350 млн. долл. на строительство и освящение точной копии собора Св. Петра посреди африканской саванны. Рядом, лишь в нескольких сотнях километров, император Центральноафриканской Республики Бокасса истратил 20% валового внутреннего продукта (ВВП) своей страны на помпезную церемонию своей коронации. Долги обеих стран, наделанные их правителями, теперь придется возвращать будущему поколению. Примеры подобной коррупции были нередки и в Азии, и в Латинской Америке.

б) Пушки, самолеты и недвижимость

23. Значительную часть бюджетных средств почти всех стран-должников также поглощали военные расходы, а образовавшиеся в бюджете бреши залатывались иностранными займами. В период "холодной войны" и Восток, и Запад субсидировали милитаризацию "третьего мира", проводя свои стратегические интересы. В 20 странах с крупнейшей внешней задолженностью расходы на закупку оружия за границей в 1976-1982 годах равнялись 20% увеличения их совокупного долга 11/. Даже с окончанием "холодной войны" правительства многих западных стран и государств бывшего восточного блока продолжают продавать ставшую ненужной военную технику обремененным большими долгами

развивающимся странам. Во многих из них главное предназначение сосредоточивших большую власть военных - подавлять народные выступления против политики правительства, включая программы жесткой экономии, осуществляемые для погашения внешних долгов. Стоит ли удивляться, что торговля оружием влечет за собой голод среди миллионов людей и возникновение массовых потоков беженцев. Более того, нынешняя политика нескольких самых голодных стран Африки иллюстрирует взаимосвязь между голодом, милитаризацией и задолженностью. Энергия, растрачиваемая в войне, не может быть употреблена для того, чтобы расширить производство продовольствия, заставить отступить пустыню и накормить голодных.

24. Обычно страны берут в долг для того, чтобы финансировать производительные капиталовложения, которые создадут рабочие места и достаток. Но, как указывалось выше, во многих странах "третьего мира" правительство тратит деньги на бесполезные для экономики цели или на дорогостоящие нежизнеспособные проекты. Несмотря на всю риторику о развитии и борьбе с бедностью, стратегии развития, пропагандируемые и финансируемые крупнейшими учреждениями по оказанию помощи, вновь и вновь демонстрируют отсутствие реальной связи между ними и действительностью "третьего мира". Миллиарды долларов тратятся в "третьем мире" на институты, не имеющие никаких связей с бедными и никак не способные привлечь их к своей деятельности или прислушаться к их нуждам. С уменьшением доходов от сырьевого экспорта обслуживание долга стало проблемой. Жестокая ирония заключается в том, что жертвами "развития" становятся как раз те, которых вынуждают затянуть пояса и есть поменьше, чтобы расплатиться за безрассудные просчеты местных властных элит и их зарубежных покровителей.

2. Внешние факторы

25. Долговой кризис был спровоцирован не одним только массированным заимствованием 70-х годов. Хотя займы предоставлялись без должной осмотрительности, а часть их была, безусловно, растрачена впустую, в своем большинстве ресурсы выделялись для реальных инвестиционных проектов. И в странах-кредиторах, и в странах-должниках правительства считали, что высокая динамика экспорта развивающихся государств позволит им и далее без особых трудностей погашать свои долги. Однако никто не предвидел одновременного появления ряда негативных факторов, из-за которых в начале 80-х годов долговая пирамида рухнула. Цены на сырье "третьего мира" по-прежнему переживали застой, а доступ на западные рынки оставался закрыт, что затрудняло форсирование экспорта развивающихся стран для расплаты с долгами.

26. В результате повышения Организацией стран - экспортеров нефти (ОПЕК) цен на нефть в 1973 и 1979 годах и последовавшего за этим мирового экономического спада многие страны "третьего мира" столкнулись с исключительными трудностями, пытаясь сохранить производственную базу своей экономики. Из-за многократного удорожания

топлива и других импортных товаров многие не имеющие своей нефти страны "третьего мира" были вынуждены в два-три раза увеличить объемы заимствования, чтобы хотя бы не допустить падения своей экономики ниже уровня 60-х годов. Из-за уменьшения объема официальной помощи развитию от Запада, в условиях спада начала 70-х годов для финансирования своего нефтяного импорта правительства начали обращаться к коммерческим банкам. Банки, готовые рециклировать "нефтедоллары", вложенные в них странами ОПЕК, предлагали сравнительно низкие процентные ставки. Желая получить прибыль, банки отбросили всякую предосторожность и не интересовались, на что конкретно будут потрачены их деньги. Именно так дело обстояло в Латинской Америке, где к 1984 году около 69% долга региона приходилось на крупные коммерческие банки Соединенных Штатов и Европы. Тем было важно только то, какие проценты они получают по краткосрочным кредитам, предоставленным на 3-5 лет; это имело только одну причину - жажду наживы.

27. Наконец, хотя долгового кризиса без долга не бывает, образовавшийся долг вызвал кризис не из-за своих размеров как таковых, а из-за изменившихся условий его обслуживания. А эти условия едва ли не полностью определялись политическими решениями, принимавшимися в Вашингтоне. После второго повышения цен на нефть в 1979 году, Совет Федеральной резервной системы Соединенных Штатов стал проводить жесткую денежно-кредитную политику, пытаясь, в частности, сбить инфляцию и ограничить крупный отток капитала. Это подтолкнуло реальные процентные ставки до почти беспрецедентно высокого уровня. Ряд других ключевых развитых стран следовали сходной политике, что вызвало мировой спад и удорожание заимствования в глобальном масштабе. Для стран-должников это привело не только к удорожанию вновь привлекаемых займов, но и к неожиданному увеличению процентов, которые они должны были выплачивать по старым займам, поскольку многие из этих кредитов коммерческих банков были взяты на условиях плавающей процентной ставки. Именно эти решения стали причиной взлета процентных ставок и глубокого спада мировой экономики. Должны ли неимущие "третьего мира", уже ставшие жертвой неудавшихся экономических экспериментов последних трех десятилетий, второй раз расплачиваться за грубые ошибки местных властных элит и их зарубежных покровителей?

II. СВЯЗЬ МЕЖДУ СТРУКТУРНОЙ ПЕРЕСТРОЙКОЙ И РЕАЛИЗАЦИЕЙ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ

A. Структурная перестройка и неолиберальная контрреволюция

28. Когда все большее число стран "третьего мира" стали сталкиваться с растущими трудностями при обслуживании огромных кредитов, предоставленных им в 70-х годах банками Севера и бреттонвудскими учреждениями, банки добились того, чтобы пересмотр сроков погашения долга производился с условием принятия рекомендуемой Всемирным банком программы структурной перестройки. Они утверждали, что структурные реформы обеспечат способность должников и далее расплачиваться по своим долгам в более

долгосрочной перспективе. Такой нажим еще более возрос, когда многие двусторонние доноры стали настаивать на проведении экономической реформы как условии предоставления средств по двусторонним каналам. В этих условиях, не имея возможности получить новые банковские кредиты без поддержки Всемирного банка, правительства стран-должников пошли на попятную. К концу 1985 года 12 из 15 должников, названных приоритетными должниками, - включая Аргентину и Мексику и Филиппины - были вынуждены принять программу структурной перестройки 12/.

29. За последующие семь лет, по мере того как все большее число стран "третьего мира" становились объектами внимания и контроля со стороны Всемирного банка, широкое распространение получили займы на структурную перестройку (ЗСП). С созданием в 1988 году механизма структурной перестройки (МСП) сотрудничество между Всемирным банком и МВФ вышло на более высокий уровень тесной координации деятельности обоих учреждений по контролю за соблюдением условий займов, особенно в Африке к югу от Сахары. К 1990 году было предоставлено около 187 ЗСП, многие из которых увязывались с не менее жесткими программами резервного кредитования МВФ. Если при прежнем разделении труда между двумя учреждениями Всемирный банк должен был заниматься поддержкой роста, а МВФ - наблюдением за финансовой сдержанностью, то теперь их роли неразличимы.

30. Африканские страны к югу от Сахары с их низкими кредитными рейтингами во многом стали "макроэкономическими подопытными кроликами" МВФ, сильно завися от ресурсов многосторонних учреждений. Сегодня из 47 стран региона 30 осуществляют программы структурной перестройки, рекомендованные Банком и Фондом. При том, что число договоренностей с МВФ о резервном кредитовании существенно уменьшилось, со 132 в 1981-1985 годах до 49 в 1996-1998 годах, число кредитов по линии расширенного механизма структурной перестройки (РМСП) выросло с 18 в 1986-1990 годах до беспрецедентных 99 в 1991-1998 годах и 96 в 1996-1998 годах. Очень большая доля займов в рамках РМСП предоставлена странам Африки к югу от Сахары. Поскольку многие из этих стран обладают весьма слабыми политическими структурами, под прикрытием предоставления помощи им был навязан кондоминиум МВФ - Всемирного банка. В результате эти страны во многом уступили свой суверенитет МВФ и Всемирному банку. Тем самым их ответственность за соблюдение Декларации о праве на развитие и за разработку национальной политики развития, нацеленной на более полную реализацию экономических, социальных и культурных прав их граждан, оказалась серьезно подорвана 13/. Фонд и Банк стали выполнять функции контролера, следящего за проведением во многих странах "третьего мира" разработанный Севером стратегии экономического нажима: долговой кризис послужил удобным предлогом для открытия рынков "третьего мира" и ограничения роли государства в процессе развития страны.

В. Структурная перестройка и связь со свободным рынком

31. Структурная перестройка идет дальше простого навязывания макроэкономической политики в масштабах стран. Она представляет собой политический проект, целенаправленную стратегию социальной трансформации глобальных масштабов с главной целью - сделать мир безопасным для транснациональных корпораций. Короче говоря, программы структурной перестройки (ПСП) служат "приводным ремнем" для ускорения процесса глобализации на основе либерализации, дерегулирования и уменьшения роли государства в развитии страны 14/.

32. С крахом коммунизма в 1989 году и триумфом неолиберализма политика структурной перестройки стала рьяно проводиться по всей Восточной Европе, несмотря на ее плачевные результаты в других регионах развивающегося мира. Правительствам стран с переходной экономикой все время рекомендуется курс структурной перестройки как единственная модель развития, которая в самые сжатые сроки приведет к трансформации их экономики и позволит им реализовать возможности, создаваемые стремительной глобализацией мирового хозяйства. Однако для этого правительствам этих стран настойчиво предлагают принять взамен планирования развития при активной, командной роли государства, новую парадигму развития - девальвацию, дерегулирование, либерализацию и приватизацию - иными словами, создание основ рынка при железной дисциплине тройки МВФ, Всемирного банка и Всемирной торговой организации (ВТО). В этой связи структурная перестройка и глобальная интеграция поддерживают одна другую 15/.

33. Самое важное последствие глобализации и либерализации (т.е. структурной перестройки) связано с ролью государства в процессе развития страны. Как указывал Роберт Кокс (1987 год), государство уже не является главным образом буфером, ограждающим от мировой экономики, а само во многом способствует глобализации 16/. Окруженные безличными силами, не поддающимися их контролю, руководители оказались ограничены в своих возможностях руководить. Проблемы руководства еще более усугубляются недовольством и возмущением, которые оно вызывает в обществе. Многие люди испытывают чувства неуверенности, безнадежности и подчиненности неконтролируемым внешним силам. Недавние кризисы в Восточной Азии и в Мексике дают этому показательные примеры. Те, кто проигрывает в процессе глобальной перестройки - и оказывается в такой ситуации главным образом из-за участия в ПСП, - пытаются отстаивать свои интересы путем организованного отпора 17/. В некоторых странах первая реакция общества - выход из политического процесса; в других - критика и возмущение. С усилением противоречий, энергия и усилия оказываются распылены и руководство сталкивается с опасностью утраты доверия к нему 18/. Теперь главный вопрос заключается в том, как направить эту тревогу в русло более конструктивного и поддающегося трансформации проекта, который при выработке национальной и международной политики во главу угла ставит человеческое достоинство.

С. На сцену выходит МВФ: кто контролирует расходы,
тот и заказывает музыку!

34. Для нашего анализа важно проводить различие между программами структурной перестройки и стабилизации. Если стратегия стабилизации нацелена на уменьшение финансовой и экономической неустойчивости в краткосрочном плане путем подавления высокой инфляции и сдерживания огромных бюджетных дефицитов, то структурная перестройка нацелена на адаптацию производственного потенциала в целях повышения эффективности и возобновления роста и поэтому рассчитана на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Перестройка влечет за собой рыночную реформу, приватизацию и либерализацию. Различие между программами обоих видов стало размытым, поскольку программы Всемирного банка принимаются только тогда, когда уже начата программа МВФ. Основные идеи программ перестройки - убедить страны-должники, что "экспорт даст деньги для выхода из кризиса", если они будут активнее подключаться к мировым рынкам, уделяя меньше внимания производству на внутренний рынок, уменьшив роль государства в национальном планировании, а также создав возможности для увеличения роли рыночных сил в национальном развитии.

35. Первоначально функции МВФ заключались в предоставлении рекомендаций и займов странам с торговым дефицитом (включая страны Севера), с тем чтобы те смогли защищать свои валюты. Когда в 1972 году система фиксированных паритетов потерпела крах, роль МВФ оказалась под вопросом. В 80-х годах он нашел в себе новое дело - предоставление займов развивающимся странам, нуждающимся в реструктурировании задолженности, и, что более важно, разработка политики и контроль за осуществлением программ стабилизации и структурной перестройки, на которые должны были соглашаться страны-заемщики. Первоначальной ролью Всемирного банка было предоставление займов по проектам развития. В 80-х годах он стал осуществлять новые функции предоставления займов обремененным долгами странам с условием проведения ПСП. Оба учреждения обладают большими возможностями воздействия, поскольку именно по их рекомендациям коммерческие банки принимают решения о реструктурировании старых займов и предоставлении новых займов развивающимся странам. Так, в условиях глобальной экономической контрреволюции при президенте Рейгане эти учреждения были превращены в агентства по взысканию долга от имени коммерческих банков.

36. Одно из направлений программ перестройки в задолжавших странах - уменьшение потребления всякого рода товаров и услуг. МВФ называет это "регулированием спроса", которое должно обеспечить увеличение доли ресурсов государств-должников, направляемых для производства товаров, экспортируемых за доллары, которые затем могут использоваться для погашения долгов. Обычно МВФ и Всемирный банк выдвигают следующие условия:

- а) существенное снижение или отмена субсидий и контроля над ценами, вызывающих перекосы во внутренних ценах на целый ряд товаров и услуг;

- b) резкое ограничение внешнеторгового и валютного контроля, призванных защитить национальную экономику от иностранной конкуренции;
- c) повышение процентных ставок для борьбы с инфляцией, поощрение накоплений и выделение инвестиционных ресурсов для проектов, сулящих наибольшую отдачу;
- d) приватизация государственных предприятий;
- e) ограничение роли государства не только в экономике, но и в социальной сфере - здравоохранении, образовании и социальном обеспечении;
- f) неизбежное поощрение экспорта на основе девальвации национальной валюты.

Такая политика применяется в отношении всех стран-должников, обращающихся к МВФ с просьбой о помощи, вне зависимости от особых условий каждой страны и реальных причин их трудностей с платежным балансом.

37. На уровне абстракции трудно не согласиться со многими из предлагаемых реформ, содержащихся в программах перестройки. Выплата сельскохозяйственным производителям высоких цен за их товары, рациональный государственный бюджет, надлежащее разграничение роли государственного и частного секторов или проведение действенной внешнеторговой политики и политики регулирования валютного курса - это важные шаги, которые должны предприниматься правительствами "третьего мира", с помощью МВФ и Всемирного банка или без таковой. Однако в мире 90-х годов чрезмерный упор на экспорте при полном отказе от регулирования национальной экономики имели своим результатом не рост и развитие, а обвал экспортных цен и возрастание нищеты и экологической деградации во многих странах 19/. Развитие человека приносится жертвой на алтарь реформ в духе свободного рынка и глобализации.

38. Широкий спектр указанных выше направлений макроэкономической политики имеет целый ряд социально-экономических последствий, прямо сказывающихся на изменениях в стратегиях производителей и производства.

1. Девальвация

39. Главный аргумент в пользу девальвации - то, что она будет стимулировать экспортные производства, тем самым увеличив валютные поступления, и при этом повысит внутренние цены импортных товаров, тем самым ограничивая спрос на импорт. Однако, согласно одному из внутренних исследований Всемирного банка, изменения валютного курса мало сказываются на сельскохозяйственном производстве или росте спроса на данный товар на мировых рынках 20/. На деле девальвация вызывает удорожание крайне важных импортных товаров, таких, как запасные части, удобрения и сельскохозяйственная техника,

еще более подрывая местное производство и загрузку производственных мощностей в промышленности. Кроме того, конкуренция экспортеров, вызванная программами структурной перестройки, может даже иметь своим результатом снижение мировых товарных цен. Когда все больше стран пытаются форсировать экспорт одного и того же сырья, возникает тенденция перепроизводства, глобального затоваривания и снижения цен.

40. Еще один аргумент в пользу девальвации - необходимость покончить с "черным рынком". На самом деле, девальвация ускоряет утечку капитала. Имеются убедительные свидетельства того, что повторяющиеся девальвации стимулируют валютные спекуляции и утечку капитала. Одна из причин, по которым состоятельные элиты вывезли из Африки свыше 30 млрд. долл., - это их опасения, что накопления в национальной валюте обесценятся в результате последующих девальваций.

2. Повышение процентных ставок

41. МВФ и Всемирный банк требуют уменьшения направляющего воздействия государства на инвестиционные стратегии, а также отмены мер валютного контроля. Тем самым повышение процентных ставок становится главным инструментом распределения инвестиционных ресурсов и ограничения утечки капитала. Кроме того, стратегия поддержания высоких процентных ставок основывается на той посылке, что это будет поощрять накопления. Однако политика высоких процентных ставок имеет несколько негативных последствий. Такие ставки серьезно тормозят экономический рост, удорожая инвестиционный кредит. Высокий ссудный процент не только имеет инфляционные последствия, но и зачастую ведет к тому, что кредиты могут получить лишь те, кто уже располагает большими средствами, отсекая большинство сельскохозяйственных производителей и мелких производственных предприятий.

3. Снижение государственных расходов (регулирование спроса)

42. Многие развивающиеся страны тратили гораздо больше, чем зарабатывали. Обычно правительства покрывали дефицит бюджета, печатая больше денег. Часто это вело к инфляционной спирали. Подход ПСП заключается в сокращении бюджета путем свертывания бесплатных услуг и их перевода, например образования и медицинского обслуживания, на платную основу. Хотя поддержание сбалансированности бюджета, безусловно, важно, огульные сокращения пагубно сказываются на основных услугах, необходимых для развития человека.

43. В первые годы предоставления МВФ займов на цели структурной перестройки до 60% таких программ требовали сокращения субсидий и расходов на такие социальные нужды, как базовое образование, базовое медицинское обслуживание и сельская инфраструктура. Так, для многих мелких крестьян, ведущих нетоварное хозяйство, благоприятные изменения цен на неорошаемые культуры оказались сведены на нет скачком цен на такие

важнейшие непродовольственные товары, как топливо. Когда же в рамках ПСП была введена плата за базовое образование и медицинское обслуживание, это привело к снижению их уровня жизни 21/.

44. Если, например, в сельском хозяйстве государство не увеличит или не сохранит на прежнем уровне выделяемые им ассигнования, то не удастся увеличить число работников сельхозпропаганды, агротехников и ветеринаров, оказывающих на селе помощь мелким крестьянам. Тем самым большие усилия государства по наращиванию сельскохозяйственного производства путем регулирования цен и валютного курса легко могут оказаться безрезультатными из-за одновременного сокращения государственных расходов на цели развития, что может разрушить ранее созданную систему оказания помощи крестьянским хозяйствам.

4. Приватизация

45. Еще одна бюджетная мера - приватизация государственных компаний в целях повышения эффективности и производительности. "Государство не должно заниматься производством" - такова центральная доктрина ПСП. Кроме того, выдвигается требование сокращения работников в органах государственного управления и на государственных предприятиях. Когда слишком много работников выполняют слишком мало работы, страна несет прямой убыток. Хотя в теории такие меры нужны, во многих странах политика приватизации не была свободна от таких изъянов, как коррупция и отсутствие гласности, что и привело к тому, что на смену "государственной монополии" пришла "частная монополия" на экономическую деятельность и оказание услуг. Это не дало конкуренции и эффективности. Реформа государственного управления имеет большие издержки для правительств, когда лучшие и самые способные работники ради более высокого заработка переходят в частный сектор, где оклады гораздо выше, чем в государственном секторе.

5. Либерализация торговли и уменьшение роли государства

46. Меры денежно-кредитного регулирования и бюджетного контроля в стабилизационных программах могут содействовать стабилизации экономики, однако одних этих мер окажется недостаточно без перестройки экономики. По формуле ПСП перестройка требует отказа государства от участия в управлении экономикой и создания полной свободы действий для рыночных сил. Это предполагает отмену контроля над ценами и снижение тарифных и количественных ограничений, призванных защищать внутренний рынок, которые в ПСП считаются неэффективными.

6. Увеличение поступлений на основе расширения экспорта

47. Хотя может показаться вполне разумным, что одна страна пытается повысить свои экспортные поступления путем увеличения объема своего вывоза, когда это пытаются сделать 30 стран, экспортирующих тот же вид сырья, они достигают лишь снижения цен.

Когда возникает перепроизводство, из-за чрезмерных вложений в экспортный сектор рушится вся их финансовая система.

48. Однако в реальной действительности ПСП продемонстрировали исключительную эффективность как механизм возврата долга "третьего мира" и массового перераспределения финансовых ресурсов с Юга на Север. Так, в 1984-1990 годах драконовская политика взыскания долгов привела к тому, что чистый отток финансовых ресурсов с Юга на Север достиг колоссальной суммы - 155 млрд. долларов. Такая массовая декапитализация, вызвавшая практический крах экономики во всех странах Юга, не была всего лишь достойным сожаления следствием возврата долга, как это изображают средства массовой информации стран Севера. Наоборот, в этом и заключалась цель глобальной экономической контрреволюции, начатой в 80-х годах государствами и экономическими институтами Севера под руководством администрации Рейгана. От Аргентины до Ганы роль государства в экономике резко ограничивалась, протекционистские барьеры на пути импорта из стран Севера устранялись в массовом порядке, ограничения на иностранные инвестиции снимались, а экономика стран, отдающих приоритет экспорту, оказывается глубже интегрирована в капиталистический мировой рынок, на котором доминируют транснациональные корпорации.

49. Улучшение макроэкономических показателей и рост ВВП не следует путать с развитием. Хотя в целом верно, что некоторые страны-должники после реформы в той или иной степени добились роста, вряд ли найдутся какие-либо страны, где макроэкономическая стабильность и вызванный проводимой политикой рост сохранялись и в среднесрочной перспективе 22/. В исследовании МВФ содержится тот вывод, что в 1973-1988 годах темпы роста в странах, где проводились программы МВФ, были значительно ниже, чем страны, где таких программ не осуществлялось. В 18 из 25 стран, проводивших программы перестройки, также осуществлялись программы МВФ. Сходным образом, в независимом исследовании Пола Мозли, рассматривавшего пары стран, одна из которых проводила перестройку, а другая нет, сделан тот вывод, что страны, проводившие структурную перестройку и получавшие помощь по этой программе, по показателям роста ВВП продемонстрировали в 80-х годах гораздо худшую динамику, чем сопоставлявшиеся с ними страны, не проводившие ПСП. Можно добиться высоких темпов роста ВВП, расширения экспорта и улучшения состояния платежного баланса, так и не продвинувшись вперед в решении таких насущных задач, как продовольственная самообеспеченность, борьба с бедностью, устойчивый рост или экономическая самостоятельность. Если взять эти основополагающие первичные цели развития, то поддерживаемые донорами программы реформ обнаружили свою полную несостоятельность.

D. Реальные последствия ПСП для развития

50. Ныне ПСП проводятся в массовых масштабах в странах Юга уже почти два десятилетия, а 20 лет - это немалый срок для оценки их эффективности с точки зрения общего социально-экономического развития. Изучение литературы позволяет сделать тот вывод, что при всей весомой отдаче либерализации в рамках программ структурной перестройки такие реформы не для всех оказываются успешными. Накопленный за последние 20 лет опыт стран Африки и Латинской Америки показывает, что политика структурной перестройки несовместима с долгосрочными целями развития развивающихся стран. Факты опровергают тот тезис Всемирного банка и МВФ, что ПСП служат борьбе с бедностью и укреплению демократии. Напротив, ПСП основываются на принципах рынка свободной конкуренции, дающих преимущество эффективному производителю и группам, участвующим в экспорте и международной торговле, за счет гражданских свобод и самоуправления.

51. При сходстве опыта разных континентов крайне поучительно присмотреться к опыту африканских стран. Только в 1980-1990 годах примерно в 38 странах к югу от Сахары было начато свыше 257 программ перестройки. В большинстве из них таких программ было несколько, а в 14 странах их было проведено 10 или более. Теперь, когда мы подходим к концу второго десятилетия перестройки, роль государства значительно сузилась, обеспечено господство рыночных сил, а экономика африканских стран широко открыта для проникновения извне, причем не только из-за программ перестройки, но и в силу сохраняющихся требований глобализации и рыночной интеграции. И все же, несмотря на два десятилетия болезненных экономических мер, ни в одной из пошедших на них стран существенного перелома в экономике так и не произошло: уровень жизни большинства африканцев снизился, а вложения в производство и социальную сферу многих этих стран становятся все меньше и меньше. Уход государства из многих ключевых областей социальной сферы оставил огромные пробелы, которые порой хоть как-то восполнялись лишь взаимопомощью местных жителей. Реформа была необходима для выполнения требований зарубежных кредиторов об обслуживании долга, не став результатом внутренних стимулов к росту и развитию на благо человека.

52. Кроме того, экономическая перестройка и либерализация были навязаны африканцам в условиях падения сырьевых цен, снижения официальной помощи развитию, прекращения частного кредитования, усиления протекционизма Севера по отношению к африканским товарам, а также чрезмерного разбухания долга. В результате мало где в африканских странах удалось добиться весомого прогресса по показателям, дающим оценку реального и устойчивого развития на благо человека. Наоборот, большинство стран оказались отброшены назад, сталкиваясь с ростом неравенства, экологической деградацией, деиндустриализацией и обнищанием населения. Группа консультантов Организации Объединенных Наций сообщила, что по всей Африке к югу от Сахары из-за нехватки

лекарств происходит разрушение системы здравоохранения, в школах нет учебников, а университеты сталкиваются со все большими трудностями из-за отсутствия необходимых библиотек и лабораторной базы.

53. Подобным образом в Латинской Америке в 1990 году доход на душу населения был примерно на том же уровне, что и десять лет ранее. В сельских районах нередко крайнее недоедание, что создает условия для возобновления эпидемии холеры, которая в конце 80-х годов обрушилась на Лиму. Даже те африканские страны, которые преподносятся в качестве примера успеха, например Уганда и Гана, по существу напоказ удерживаются на плаву постоянным притоком помощи. Стоит ли говорить, что такие новые займы приводят к нарастанию значительных процентов, по которым придется расплачиваться в будущем. В Африке перестройка достигается главным образом за счет урезания социальной сферы и нагромождения все большего доле.

54. В условиях повсеместного недовольства результатами перестройки со стороны общества и официальных кругов Всемирный банк и его союзники с прежней непреклонностью настаивали на том, что ПСП не только работают, но и составляют необходимый элемент долгосрочной трансформации. 12 марта 1994 года Банк опубликовал посвященный Африке доклад "Перестройка в Африке: реформы, результаты и дорога впереди", в котором он защищал свою провалившуюся политику структурной перестройки. Произвольно манипулируя данными межстранового анализа и даже не упомянув о серьезных возражениях против выводов доклада со стороны его же экономистов, Банк утверждал, что африканские страны, осуществлявшие в 80-х годах ПСП, добились более высокого роста, чем не пошедшие по этому пути страны. Двумя годами ранее в проекте исследования Всемирного банка, озаглавленного "Почему структурная перестройка в Африке к югу от Сахары не удалась", говорилось: "Кредитование перестройки Всемирным банком не оказало существенного воздействия на рост и содействовало статистически значительному падению инвестиционной квоты" 23/. Из шести стран, названных Банком в качестве примеров "успеха" перестройки - Буркина-Фасо, Гамбии, Ганы, Зимбабве, Нигерии и Объединенной Республики Танзании - в четырех произошло снижение нормы инвестирования, а в двух в период перестройки ВВП фактически снижался.

55. Одно из самых нелепых преувеличений о "возрождении Африки" исходит от МВФ. В докладе "Африка: переломный момент?", в число авторов которого входил Стенли Фишер, первый заместитель Директора-распорядителя МВФ, Фонд во всеуслышание заявил, что за последние несколько лет экономическая ситуация в Африке к югу от Сахары заметно улучшилась, отнеся это на счет главным образом более действенной макроэкономической и структурной политики, проводившейся странами под руководством Фонда. Авторы доклада далее утверждают, что изменения во внешних условиях воспроизводства в 90-х годах, например усиление глобализации и уменьшение официальной помощи развитию, действительно привели к тому, что Африка к югу от Сахары оказалась на переломном этапе. Затем авторы перечисляют ряд проблем в институциональной и

производственной сфере, ограничивающих возможности Африки плыть, справляясь с холодными течениями глобализации 24/.

56. Столь обнадеживающая оценка Фондом реформ в Африке оспаривается в докладе, подготовленном в 1996 году по заказу Исполнительного совета Фонда группой внешних экспертов. В своем докладе "Главные уроки из рассмотрения расширенного механизма структурной перестройки" группа внешних экспертов под руководством бывшего министра финансов Ганы Квези Бочуэя - которого вряд ли можно причислить к левым - пришла к выводу, что, хотя в целом экономические реформы, поддерживавшиеся в рамках расширенного механизма структурной перестройки, позитивно сказались на динамике роста и распределении доходов, они все же имели временные издержки для некоторых групп общества. Из этого следует необходимость встроить в такие программы соответствующие компенсационные меры, призванные защитить такие группы, включая оказание строго адресной поддержки и выделение необходимых ресурсов для социальной сферы. Кроме того, в докладе содержится тот вывод, что, используя РМСП, МВФ не уделял должного внимания повышению заинтересованности стран в результатах таких программ, в частности оценке социальных последствий программы реформ. Как отмечают эксперты, повышение внимания к элементам заинтересованности и социального аспекта реформы могло бы помочь руководству сформировать в своих странах консенсус в пользу важных, но трудных мер по проведению реформы. В докладе подчеркивалась необходимость того, чтобы МВФ поддерживал активный и неформальный диалог с политическим руководством страны, помогающим понять ее политические ограничения и возможности 25/.

Е. Перестройка против справедливости: пусть платят самые бедные

57. В африканских странах, как и во многих неправительственных группах и организациях системы Организации Объединенных Наций, таких, как ЮНИСЕФ и МОТ, все чаще слышны предупреждения о том, что, несмотря на эти программы структурной перестройки - а подчас именно из-за них - условия жизни неимущих становятся нетерпимыми. Возрастающие масштабы недоедания, снижение школьного охвата и рост безработицы грозят разрывом социальной ткани проводящих перестройку стран 26/. С ухудшением условий жизни усиливается социальная напряженность 27/.

58. Во многих странах, в которых ныне бушуют войны и внутренние конфликты, спровоцированная перестройкой социальная напряженность дала первый толчок этническому, трайбалистскому, религиозно-фундаменталистскому и националистическому психозу, в конечном счете вылившемуся в вооруженный конфликт 28/. Такой новый взгляд на характер политических реформ выглядит тем более шокирующим, что программы перестройки по идее и задумывались для перераспределения ресурсов в пользу бедных. Но если рост цен на продукты питания и сокращения государственных расходов и рабочих мест идут по плану, то общий экономический рост, который должен был нейтрализовать эти негативные процессы, так и не начался. Отрицательные последствия "ортодоксальной" политики перестройки наглядно видны в следующих областях.

1. Рост безработицы 29/

59. В 1978-1995 годах из 43 стран, по которым была опубликована статистика МОТ, в 31 стране, или 72% из них, в те годы, когда они получали займы МВФ, отмечался рост безработицы. В свою очередь Межамериканский банк развития сообщает, что в половине из 20 латиноамериканских стран, по которым он располагает официальными данными, в 80-х и 90-х годах, когда эти страны постоянно получали значительные займы МВФ, безработица в них росла 30/. Доля безработных возрастает не только в странах, не добившихся особых результатов в процессе перестройки. Даже в странах с высоким ростом ВВП, перевозносимых МВФ и Всемирным банком как "модель перестройки", например Чили, Уганде и Гане, рост был во многом "ростом без рабочих мест".

60. В "Докладе о мировой занятости за 1998-1999 годы" отмечается, что в 1991-1996 годах безработица в Латинской Америке возросла и в 1997 году достигла 7,4% 31/. Эти цифры, видимо, преуменьшают масштабы проблемы. В Азии из-за финансового кризиса в один день без работы остались 10 млн. человек. В одной лишь Индонезии в 1998 году доля безработных достигала 9-12% экономически активного населения против примерно 4% в 1996 году. Ситуация в Восточной Азии, Латинской Америке и в Российской Федерации, вероятно, ухудшится, прежде чем появятся какие-либо позитивные сдвиги, поскольку из-за глобального изъятия инвесторами своих капиталов многие новые рынки этих трех регионов оказались в ловушке, что может вызвать резкий скачок безработицы и неполной занятости.

2. Драматичный рост масштабов нищеты

61. Хотя достоверную статистику получить непросто, в "Докладе о человеческом развитии" ПРООН и докладах региональных экономических комиссий Организации Объединенных Наций содержится поразительная информация о не уменьшающихся масштабах нищеты во многих странах, несмотря на проведение больше десяти лет программ структурной перестройки. Из 4,4 млрд. жителей развивающихся стран три пятых не обеспечены элементарными средствами санитарии, примерно треть не имеет безопасной для питья воды, четверть не имеет надлежащего жилья, пятая часть живет за пределами досягаемости современных медицинских учреждений, а пятая часть детей не продолжают учебу после пятого класса и столько же - недоедают 32/.

62. Сельская нищета, зримо присутствующая во всех районах мира, - удел почти миллиарда человек. Хотя масштабы нищеты растут и в городах, более чем в 110 развивающихся странах сельская беднота по-прежнему составляет свыше 80% всех неимущих. Доля сельского населения, чьи доходы и потребление ниже установленной в их странах черты бедности, оценивается в 31% в Азии (46% без Китая и Индии), 60% в Африке к югу от Сахары, 61% в Латинской Америке и Карибском бассейне и 26% на Ближнем Востоке и в Северной Америке. В 42 наименее развитых странах в нищете живет до 69% всего сельского населения 33/. В двух регионах, где масштабы определяемой по доходам нищеты наиболее велики, - Африке к югу от Сахары и Южной

Азии - по данным "Доклада о человеческом развитии за 1997 год", нищета возрастает как по абсолютным, так и по реальным показателям, причем большинство стран этих регионов находятся в зоне внимания МВФ и Всемирного банка. Хотя те группы общества, которые в полной мере участвуют в экспортной деятельности - главном направлении программ перестройки, - получили огромные выгоды и тем самым укрепили свои экономические позиции, у огромного большинства населения налицо обвал уровня жизни.

3. Падение реальных заработков

63. Нищета еще более усугубляется понижательным нажимом на заработную плату и резким сокращением покупательной способности бедных. Чтобы сдержать инфляцию, ПСП предлагают ограничить рост заработной платы. Проблема еще более усугубляется сознательным решением поддерживать заработную плату на низком уровне ради привлечения прямых иностранных инвестиций. По данным МОТ, в большинстве, например, африканских стран с начала 80-х годов реальная заработная плата упала на 50-60%. Другой пример: в Российской Федерации усиливающиеся экономические потрясения сопровождались таким падением реальной заработной платы, когда ныне она составляет 60% уровня 1989 года 34/. Все чаще предприятия многие месяцы вообще не могут выплачивать своим работникам заработную плату.

64. В "Докладе о мировой занятости за 1998-1999 годы" МОТ говорится, что большинство новых рабочих мест в развивающихся странах создаются в неформальном секторе, где занято около 500 млн. работников. При этом ПСП игнорируют важное значение неформального сектора. Несмотря на всю словесную поддержку, от МВФ и Всемирного банка не появилось конкретных предложений по использованию динамизма неформального сектора и перераспределению выделяемых на цели перестройки средств для содействия предпринимателям в повышении уровня своей подготовки и используемой ими технологии или для предоставления им доступа к значительным суммам капитала, необходимого для расширения дела.

4. Сокращение бюджетных ассигнований на социальную сферу

65. Поскольку страны-должники должны обслуживать свой долг, чтобы получать дальнейшую международную помощь, многие из них вынуждены отвлекать значительную часть своих ресурсов от инвестирования в производство и социальную сферу. Такие сокращения, требуемые структурной перестройкой, имели общий характер, что негативно сказалось на базовых услугах, крайне важных для долгосрочного развития и реализации экономических, социальных и культурных прав граждан. О масштабах социально-экономического кризиса в странах с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы красноречиво свидетельствует значительное ухудшение показателей состояния здравоохранения и образования 35/. Конкретно, общее урезание расходов в рамках программ структурной перестройки поставило под угрозу следующие права.

а) Право на питание. ПСП ставят под угрозу право на питание. Имеются убедительные свидетельства, демонстрирующие ухудшение питания среди малообеспеченных групп общества в результате отмены продовольственных дотаций. К такому же результату ведет рост безработицы. Переориентация сельскохозяйственной политики, главным образом с производства продуктов питания для внутреннего потребления на производство кофе, табака или хлопка для получения валютной выручки, также привела к резкому снижению производства продовольствия и к ухудшению уровня питания и недоеданию.

б) Право на образование. Статья 26 Всеобщей декларации прав человека провозглашает право каждого на образование. Конвенция о правах ребенка также закрепляет право на развитие и образование с раннего возраста. Благодаря исключительным усилиям, предпринятым в 60-х и 70-х годах, почти во всех развивающихся странах доля детей, имеющих по крайней мере четырехклассное начальное образование, достигала не менее 50%. Однако с 80-х годов рост задолженности и начатые из-за него программы структурной перестройки вынудили многие правительства заморозить или сократить расходы на образование. Как отмечалось ЮНЕСКО, часто от этого несоразмерно страдает начальное образование, и здесь в Африке к югу от Сахары произошел серьезный откат. Доля детей в возрасте 6-11 лет, посещающих школу, упала с 55% в 1979 году до 45% в 1995 году 36/. Таким образом, возникает опасность для одной из областей, в которых Африка к югу от Сахары добилась неплохих результатов, - снижения неравенства между мальчиками и девочками в охвате школьным образованием. Доля девочек, охваченных школьным образованием, выросла с 36% в 1960 году до 63% в 1980 году. Однако в условиях роста платы за обучение семьи, которым приходится решать, кому из детей дать образование, могут не отдавать девочек в школу. Ввиду четкой корреляции между благосостоянием ребенка и образованием матери в долгосрочном плане это может иметь важные последствия для здоровья детей и матерей.

с) Право на жилище. При низких заработках или их сокращении, как и при потере работы кормильцами в результате программ структурной перестройки, что чаще всего и происходит, трудящиеся не имеют достаточных средств для удовлетворения своих первейших потребностей, прежде всего в жилье. Кроме того, высокие процентные ставки в конечном счете заставляют отказаться от мечты иметь дом, а девальвация валюты к тому же ведет к удорожанию строительных материалов. Со свертыванием государственного жилищного строительства и предоставления жилищных субсидий для неимущих и дерегулирования рынка наемного жилья неимущие становятся жертвами эксплуатации со стороны частных владельцев жилья, зачастую отдавая за жилье больше половины своего скудного заработка. Массовые масштабы имеют принудительные выселения, когда взлетает цена на землю, на которой решают строить дорогие дома для обеспеченных групп. Бум недвижимости может также приводить к удорожанию основных строительных материалов, таких, как пиломатериалы, кирпич и цемент, также приобретаемых стесненными в средствах потребителями.

d) Право на здоровье. Статья 25 Всеобщей декларации прав человека провозглашает право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния. Достижение цели "Здоровье для всех к 2000 году", поставленной в Алма-атинской декларации, серьезно подрывается сокращениями государственных расходов на здравоохранение, когда социальные цели и цели развития подчиняются финансовым требованиям. То, что МВФ и Всемирный банк не ограждают бюджетные расходы на здравоохранение, питание и просвещение от общего урезания бюджетных расходов по программам структурной перестройки - это серьезная политическая ошибка 37/. Крупные сокращения неизбежно имеют пагубные последствия для благосостояния общества, что в свою очередь уменьшает экономическую отдачу людских ресурсов, создавая недовольство правительством среди маргинализированных граждан. Согласно одному авторитетному источнику, торговля наркотиками в Перу, Колумбии и Боливии тесно связывается с существенной социальной эрозией в этих странах, вызванной долговым кризисом и сопровождающей его политикой структурной перестройки 38/.

5. Частые случаи подавления труда

66. Имеются известные трудовые стандарты, которые получили почти всемирное признание в качестве основополагающих прав человека, изложенных в ряде договоров Организации Объединенных Наций. В их числе: ликвидация эксплуатации детского труда, запрещение принудительного труда, свобода ассоциации, право на организацию и ведение коллективных переговоров, а также недискриминация в сфере работы по найму 39/. Несмотря на почти всемирное признание некоторых прав трудящихся как основных прав человека, нет числа примерам постоянного попрания этих прав во многих районах мира. Особое возмущение вызывает эксплуатация детского труда, остающаяся серьезной проблемой 40/.

67. Когда страны-должники конкурируют друг с другом, предлагая более дешевый труд ради привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ), их трудовые стандарты резко снижаются. Многие правительства отменяют или пересматривают трудовое и социальное законодательство своих стран для создания зон экспортной переработки (ЗЭП). "Клей", которым развивающиеся страны соединены с процессом глобальной интеграции, - это политика структурной перестройки с ее упором на либерализации и свободной торговле. Свободные экономические зоны, где размещается значительная часть зарубежных экспортных производств, служит надежным пристанищем для инвестиций Соединенных Штатов, дополняемых субсидируемым государством энергоснабжением и другой инфраструктурой. В этих зонах больше свободы для бизнеса и меньше свободы для людей. Использование детского и женского труда в ЗЭП приобрело большие масштабы, став похожим на современный вариант рабства 41/.

68. Так, на Филиппинах и в Малайзии стремительный рост иностранных инвестиций обошелся страшной ценой для людей. За стенами, часто опутанными колючей проволокой, экономические зоны напоминают огромные трудовые лагеря, где профсоюзы, забастовки и свобода передвижения жестко ограничиваются, если вообще не запрещаются. Здесь же специальная полиция, обыскивающая людей и машины на входе и выходе из этих зон 42/. Поскольку многонациональные корпорации обосновываются за рубежом для сокращения затрат на рабочую силу, их работникам платят мизерную зарплату - до трех долларов в день. Часто рабочие живут в переполненных общежитиях и трудятся в опасных условиях, все время боясь быть уволенными.

69. По данным "Доклада о мировой занятости за 1998-1999 годы", в ЗЭП, созданных в развивающихся странах для привлечения иностранных инвесторов, появились рабочие места для миллионов женщин, однако слишком часто они работают в плохих условиях за мизерную зарплату, а экономика этих стран не получает особой отдачи от таких зон. В докладе говорится, что в более чем 850 ЗЭП занято примерно 27 млн. рабочих, из которых 90% женщины, и в последнее десятилетие эта тенденция стремительно развивается. При значительной доле затрат на рабочую силу в совокупных издержках, компании рассматривают рабочую силу как статью расходов, а не как актив, который следует развивать 43/. В результате систематически подрывается право на организацию и ведение коллективных переговоров.

6. Усиление разрыва в доходах

70. Как общее правило, рыночная политика дает непропорционально большие выгоды имущим группам, поскольку те, кто имеют собственность, образование и социальные, этнические и политические контакты, легче реализуют новые возможности, создаваемые рыночной политикой. Имеется множество примеров возрастания неравенства в доходах в странах, получающих помощь МВФ.

71. Хотя во многих странах, проводящих ПСП, доля населения, живущего за чертой бедности, почти удвоилась, доля национального дохода, получаемая самой богатой группой населения, за последние 15 лет резко возросла. Так, в Гане, стране, пропагандируемой как пример успеха МВФ в Африке, реформы сельскохозяйственного сектора принесли наибольшие выгоды крестьянам, выращивающим какао, которые составляют лишь 18% крестьянского населения Ганы и живут преимущественно на юге страны. По результатам обследования, проведенного в 1987 году Институтом зарубежного развития и Университетом Ганы, оказалось, что в области Ашанти 32% производителей какао получали 94% всей выручки за реализацию какао, в то время как 68% крестьян получили лишь 6% 44/. При этом душевой доход крестьян, выращивающих другие культуры, переживал застой. За исключением 1984 года, коэффициент продовольственной самообеспеченности Ганы существенно сокращался из-за отсутствия стимулов для производителей продовольствия. Такие дефицитные ресурсы, как кредит, услуги сельхозпропаганды, технология и другие необходимые вводимые ресурсы, направлялись прежде всего в производство какао, в то

время как мелкие, ведущие нетоварное хозяйство крестьяне должны были обходиться своими силами 45/. Кроме того, резкая девальвация ганской валюты (седи) сделала, в частности, удобрения слишком дорогими для основной массы крестьян.

7. Подрыв местной производственной базы

72. Упадок экономики заметнее всего в сельском хозяйстве, особенно в Африке к югу от Сахары. Большинство развивающихся стран, в особенности в Африке к югу от Сахары, в 1979-1997 годах демонстрировали среднегодовое снижение производства продовольствия. При проведении ПСП крестьяне все больше отказывались от выращивания традиционных культур: в Малави, когда-то нетто-экспортере продовольствия, в 1992 году сбор кукурузы упал на 40%, при том что в 1986-1993 годах производство табака удвоилось 46/. Из-за необходимости получения иностранной валюты для обслуживания долга бюджетные ассигнования в поддержку сельского хозяйства, например на сельхозпропаганду, кредиты и технологию, получает прежде всего экспортное сельское хозяйство, тогда как потребности ведущих нетоварное хозяйство крестьян в областях продовольственной безопасности, сохранения почв и восстановления лесов игнорируются 47/. Такие политические решения оказывают прямое воздействие на производительность труда в сельском хозяйстве, а тем самым и на масштабы нехватки продовольствия и недоедания, а также проявляются в нерациональном использовании природных ресурсов, когда неимущие крестьяне эксплуатируют землю, чтобы хоть как-то прокормиться. Краткосрочные цели политики перестройки, призванной повысить сырьевой экспорт для получения иностранной валюты для обслуживания долга, несовместимы поэтому с долгосрочными требованиями развития 48/.

73. Кроме того, огульная либерализация торговли, в результате которой экономика стала открытой для конкуренции дешевого импорта, во многих развивающихся странах вызвала банкротство мелких и средних отечественных фирм.

8. Усиление долгового бремени

74. Практически во всех развивающихся странах, оказавшихся с наступлением долгового кризиса в "третьем мире" под совместным наблюдением МВФ и Всемирного банка, общая сумма задолженности выросла, а ежегодные обязательства по ее обслуживанию, несмотря на уверения западных экономистов, что такая политика приведет к снижению бремени задолженности, уменьшились лишь незначительно. В исследовании Группа за альтернативную политику развития, в котором была рассмотрена 71 страна, проводившая ПСП, показана позитивная корреляция между числом лет, на протяжении которых данная страна проводила программу перестройки, и ростом долга по отношению к ВВП 49/. Цифры самого Всемирного банка показывают, что из 69 стран 63 страны столкнулись в период осуществления ПСП с увеличением своего внешнего долга. Ряд инициатив по снижению бремени задолженности, согласованных странами Г-7 с Венецианской встречи в верхах по экономической проблематике 1987 года, мало чем помогут выходу из кризиса.

75. Из-за нерешенности долговой проблемы уменьшается объем средств, которые могут быть направлены на закупку необходимых импортных товаров, что во многих странах-должниках ведет к удушению импорта, лишаящему промышленность и сельское хозяйство необходимых вводимых ресурсов, а также сдерживающему новые инвестиции и даже затрудняющими поддержание в рабочем состоянии имеющихся производственных фондов. Так, во многих африканских странах магистральные дороги, необходимые для внутренней торговли и снабжения товарами сельских районов и оказания услуг на селе, оставшись без ремонта, превратились в "лунный пейзаж", что ведет к еще большему увеличению накладных расходов для местных производителей и торговых фирм.

9. Обусловленное долгом неустойчивое природопользование

76. Хотя определение четкой связи между долговым кризисом, структурной перестройкой и экологической деградацией представляет собой трудную задачу, по-видимому, имеется несколько путей, которыми упор на экспортную диверсификацию в целях получения дополнительной иностранной валюты для обслуживания долга создает большое давление на базу природных ресурсов многих бедных стран. Одна из наиболее очевидных связей состоит в том, что для выполнения возросших обязательств по обслуживанию задолженности экспорт природных ресурсов, включая тропическую древесину, из нескольких наименее развитых стран (НРС) резко увеличился, при этом соображения устойчивости игнорируются 50/. 14 стран с крупнейшим долгом (10 млрд. долл. или более) одновременно являются странами, в которых сведение лесов идет беспрецедентными темпами 51/.

77. Так, в Камеруне заготовкой древесины занимаются 150 лицензированных лесозаготовительных компаний, из которых 23 - камерунские компании. Департамент морского рыболовства Намибии занимается широкомасштабным промыслом тюленей для экспорта в страны Дальнего Востока. По данным Намибийской группы действий в защиту животных, на первом году жизни погибает до 95% тюленей 52/. В Гане при поддержке Всемирного банка восстанавливается лесозаготовительная отрасль, которая должна компенсировать снижение валютных поступлений от какао. Объем заготовок леса вырос со 147 000 м³ в 1984 году до 413 000 м³ в 1987 году 53/. Из-за этого быстрое сведение лесов в Гане, площадь которых существенно уменьшилась за десятилетия вырубki лесов под распашку, еще более ускорилось. Как и в других районах мира, это неминуемо ведет к катастрофической ситуации снижения производства продовольствия, уменьшения плодородия почв и образования проблем с водоснабжением 54/.

78. Обусловленная долгом перестройка обычно в непропорциональной степени сказывается на положении самых бедных, которые вынуждены эксплуатировать ресурсную базу нерациональным образом. К такой продиктованной нуждами выживания деятельности относятся стихийное заселение районов тропических лесов, мелкие горные разработки, а также более интенсивное использование маргинальных земель и морских экосистем.

Огульное урезание жизненно важных государственных ассигнований на защиту окружающей среды, например на сохранение почв и восстановление лесов, а также сокращения в надзорных органах еще более ускоряют деградацию природных ресурсов.

79. Эту проблему хорошо иллюстрирует недавняя трагедия в Центральной Америке - в Гондурасе и Никарагуа. Еще до того как на них обрушился ураган "Митч", Гондурас и Никарагуа входили в число самых бедных стран континента и свыше половины их населения жило ниже черты бедности. Никарагуа задолжала кредиторам 6,1 млрд. долл. - самый высокий душевой долг в мире. Выплаченные в 1997 году 254 млн. долл. составили 52% бюджетных поступлений, в 2,5 раза превысив расходы страны на здравоохранение и образование вместе взятые. В свою очередь Гондурас задолжал 4,1 млрд. долл. и в прошлом году потратил на выплату долга треть поступлений государственного бюджета. Продиктованные требованиями перестройки урезания государственных ассигнований и сокращения в надзорных органах уменьшили возможность обоих правительств охранять природные ресурсы уже задолго до того, как на их страны обрушился ураган "Митч". Если бы государство вкладывало средства в осуществление важных программ по оказанию помощи мелким крестьянам, например в областях сельхозпропаганды, сохранения почв, восстановления лесов и налаживания устойчивого сельскохозяйственного производства, ущерб от урагана удалось бы свести к минимуму.

80. Итак, развитие не может покоиться на разрушающейся экологической базе. Экологические цели и цели развития должны достигаться одновременно, поскольку эти цели неразрывно связаны.

10. Усиливающийся разрыв между государством и обществом

81. Правительства многих стран "третьего мира" все больше и больше отчитываются в своих действиях перед внешними кредиторами (в частности, МВФ и Всемирным банком), а не перед своими собственными гражданами. По всему "третьему миру" правительства испытывают нажим сверху со стороны невидимых сил глобализации и снизу со стороны общественных сил, теряющих свои позиции в процессе экономической перестройки. Право граждан на полное участие в выработке национальной политики развития серьезно ограничивается. Во многих странах такой конфликт между государством и обществом подрывает возможности демократической консолидации, а тем самым и перспективы усиления защиты прав человека.

82. В частности в странах с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы социальные последствия политики ПСП проявляются в том, что все больше показателей указывают на серьезную угрозу социального расслоения и столь же серьезную угрозу для безопасности личности. Рост статистики преступности и убийств в пугающих масштабах во всех этих странах - это признаки упадка общества, повсеместно осознаваемого усиления

имущественного неравенства, увеличения безработицы и роста алкоголизма 55/. Несмотря на возрастание числа незаявленных и необнаруженных преступлений, в большинстве стран резко выросло число осужденных молодых людей.

83. Недавние научные исследования также начинают проливать свет на связи между ПСП и возникновением конфликтов и беспорядков. Хотя кризис Сомали и геноцид в Руанде во многом относились международными СМИ на счет "борьбы кланов" и "межэтнических противоречий", Мишель Чосудовский (1996 год) возлагает часть вины на драконовскую экономическую политику МВФ и Всемирного банка, полностью снявших официальную экономическую "страховочную сеть" и оставивших руандийскую экономику в руинах после обвала в конце 80-х годов международного рынка кофе. Когда цены на кофе полетели вниз и руандийский франк неоднократно девальвировался, население страны оказалось в полной нищете. Как считает Чосудовский, это создало условия, в которых стремящаяся к власти верхушка могла сеять семена гражданской войны и геноцида. Ненависть, которая в процветающей экономике не смогла бы вырваться на поверхность, вскоре стала явной, за чем и последовал крах гражданского общества 56/. Теперь должно быть понятно - чаще всего мира нет из-за того, что нет справедливости. Любая программа экономических реформ, отрицающая достоинство человека, неизбежно натолкнется на сопротивление тех, кто оказывается ее жертвами. Она также неизбежно ведет к новым конфликтам и страданиям людей.

Г. Кто страдает?

84. В своих усилиях по мобилизации средств для выплат своим кредиторам из богатых стран правительства "третьего мира" навязывают своему народу политику жесткой экономии. Результаты такой экономии - рост цен на продукты питания, снижение заработной платы и увеличение числа безработных и безземельных во многих странах Латинской Америки и Африки, как и в некоторых азиатских странах. Связанные с задолженностью сокращения расходов на здравоохранение, обеспечение питанием и обучение грамоте сводят на нет итоги многих лет развития. Самое тяжелое бремя выплаты задолженности вынуждены нести те, кто меньше всего на это способен, - неимущие. Можно выделить следующие группы населения, испытывающие негативные последствия политики структурной перестройки.

1. Женщины

85. Имеющиеся данные указывают на общую для всех схему воздействия структурной перестройки на положение женщин. И женщины, и мужчины испытывают разнообразные последствия ПСП: рост цен на продукты питания, снижение реальных семейных доходов и сокращение расходов на социальную сферу и здравоохранение. Все это прямо затрагивает главную роль женщин в ведении домашнего хозяйства 57/. Во многих проводящих политику перестройки развивающихся странах, где мужчины вынуждены мигрировать в поисках работы, все чаще главами семей становятся женщины.

86. В случае сельскохозяйственных стратегий ПСП женщины-крестьянки не получают автоматически каких-либо выгод. В Заире и Танзании стимулирующее воздействие роста цен на продукцию растениеводства сводится на нет для женщин-крестьянок ростом цен на потребительские товары и сельскохозяйственные орудия и удобрения 58/. После отмены субсидий на удобрения ведущие нетоварное хозяйство крестьянки из Камеруна и Малави, которые обычно не вывозили свои товары на рынок, уже не смогли покупать удобрения, не имея на них денег. Однако без химических удобрений снижается производство реагирующих на внесение удобрений культур, например кукурузы 59/. Общее правило заключается в том, что позитивные последствия ПСП для женщин-крестьянок зависят от наличия государственных услуг и инфраструктуры, например связи с местными рынками 60/.

2. Дети

87. Продолжающаяся социально-экономическая маргинализация самых бедных стран, а также бедных групп населения внутри стран лишает еще большее число детей такого детства, которое помогло бы им стать частью завтрашнего решения, а не сегодняшней проблемы. За последние 20 лет падение сырьевых цен, низкая окупаемость капиталовложений, долговой кризис и программы структурной перестройки снизили реальный доход приблизительно 800 млн. человек примерно в 40 развивающихся странах. В Латинской Америке падение доходов достигло 20%. В Африке к югу от Сахары реальные доходы ныне меньше, чем при получении независимости в начале 60-х годов. При этом из-за сокращения необходимых ассигнований на социальную сферу медицинские учреждения остаются без лекарств и врачей, а школы - без учебников и учителей. Итогом таких процессов стала крайняя нужда и отчаяние миллионов людей 61/. В результате все больше детей гибнут из-за того, что программы иммунизации и снабжения безопасной для питья водой подвергаются резким сокращениям. Диарея, холера и другие инфекционные заболевания по-прежнему уносят жизнь миллионов детей.

88. При всей фрагментарности имеющихся данных есть сведения о все более широком применении детского труда в сельском хозяйстве и "на потогонных производствах", что имеет явно негативные последствия для здоровья и обучения детей. Во многих государствах "третьего мира", где экономика пережила крах, а государственные ассигнования на социальную сферу резко урезаны, множится детская безнадзорность и беспризорность. В проводящих перестройку странах резко выросло число беспризорных. Преступность, токсикомания, болезни и общее ухудшение жизни детей - таковы приметы этого ширящегося явления. В Южной Азии при экспортоориентированной модели развития дети обрекаются на рабский труд на ковроткачих, швейных и стекольных производствах, часто в бесчеловечных условиях труда, а все больше их вовлекается в растлевающую секс-индустрию.

3. Семьи

89. Когда отцы уезжают в поисках работы, семьи распадаются. Трудовая миграция усиливается с обезземеливанием мелких крестьян, которые уже не могут прокормить свои семьи на скудных клочках земли. Мигранты также стали главными переносчиками таких смертельно опасных заболеваний, как СПИД. То же касается и возросшего притока молодых женщин в зоны экспортной переработки.

4. Молодежь

90. В большинстве развивающихся стран из-за высокого естественного прироста населения в условиях снижающейся младенческой смертности население "молодо" и соответственно велика доля нетрудоспособного населения. Эта проблема достигла колоссальных масштабов к Африке в югу от Сахары, где в 1996 году дети в возрасте до 15 лет составляли, по оценкам, 45% всего населения. В реальных показателях на каждые 100 работающих приходилось 20 нетрудоспособных. Высокий демографический рост вместе с "молодостью" населения региона серьезно препятствует усилиям, предпринимаемым в последние три десятилетия для достижения быстрого социально-экономического развития в регионе.

91. Ставшая крайне серьезной с начала 80-х годов, эта социально-экономическая ситуация, усугубляемая политикой структурной перестройки, приведет к тому, что из всех групп населения именно молодежь больше всего испытывает на себе проблемы нищеты, безработицы, миграции из села в город, низкого уровня образования и здравоохранения и их ограниченной доступности, недоедания, роста преступности и социальной напряженности. По оценкам МОТ, в развивающихся странах Азии, Африки и Латинской Америки в городах доля безработных среди молодежи часто превышает 30% 62/. И когда среди самых неимущих насчитывается все больше молодых людей, оторвавшихся от корней, обосновавшихся в городах, знающих о мире гораздо больше, чем знали родители, и ожидающих от него гораздо больше, то почти неизбежным результатом этого становится рост социальной разобщенности, межэтническая напряженность и политические потрясения. Неизбежен также рост преступности, насилия и наркомании. Так, как указывает ЮНИСЕФ, "создается новый класс социальных низов, необразованных и неквалифицированных, оказавшихся в самом низу обвалившейся лестницы социально-экономического прогресса" 63/.

5. Крестьяне и сельскохозяйственные работники

92. Повысив производство экспортных культур, программы перестройки зачастую усилили нищету и имущественное расслоение на селе. Упор на экспортном сельском хозяйстве означает, что без внимания остаются ведущие нетоварное хозяйство крестьяне, составляющие большинство во многих странах "третьего мира" 64/. Прекращение субсидируемого кредитования и отмена дотаций на удобрения порой вызвали острую нехватку самых необходимых промышленных товаров для обремененных долгом мелких

крестьян, что еще более снижает производительность труда. Хотя отмена государственного контроля, поддерживавшего в городах низкий уровень цен на многие сельскохозяйственные товары, оказалась выгодна аграриям, этот рост цен редко сказывается на фиксированном заработке сельскохозяйственных работников.

6. Городские рабочие

93. Для городских рабочих экономический спад и сопровождавшие его изменения политики, обусловленные ПСП, вызвали существенное снижение их покупательной способности и общего уровня жизни. Рост дороговизны продуктов питания, жилья, лекарств и транспорта в условиях замороженной заработной платы вынуждает многих искать дополнительный заработок в неформальном секторе. Во многих странах приватизация государственных предприятий привела к потере работы тысячами людей, которым не предлагалось выходное пособие, чтобы они могли начать трудовую деятельность в частном секторе.

94. Так, в Замбии число занятых на государственных предприятиях сократилось со 176 000 человек в июне 1992 года до 149 000 в июне 1994 года 65/. Спираль падения уровня жизни образованных городских рабочих продолжает усиливать и без того серьезную "утечку мозгов", обескровливающую многие бедные страны. Когда самые лучшие и способные уходят из государственных организаций, возможности правительства проводить реформы существенно уменьшаются.

7. Отечественные предприниматели

95. Многие предприниматели, производящие товары для внутреннего рынка, разорились из-за того, что предпочтение в политике стали получать экспортеры. Отмена защитных тарифов и трудности с получением иностранной валюты для закупки за границей крайне необходимых сырья и машин ускоряют ликвидацию мелких и средних предприятий. При том, что девальвация национальной валюты ведет к удорожанию крайне необходимого импорта, рост процентных ставок еще более ограничивает возможности мелких предприятий по наращиванию производства. Таким образом, десятки тысяч людей оказываются без работы.

8. Перестройка с человеческим лицом

96. Отвечая своим критикам, утверждающим, что перестройка привела к росту нищеты, Всемирный банк приступил к осуществлению программ социальной защиты и "страховочной сети", получивших название "социальные аспекты развития" и призванных защитить бедных от пагубных последствий структурной перестройки. Но это - слишком мало и слишком поздно, чтобы можно было сколь-нибудь реально преодолевать структурные причины нищеты и безвластия. Программы по социальным аспектам во многом представляют собой паллиативы, и многие расценивают их как попытку Всемирного банка и политически уязвимых режимов "умиротворить неимущих", которые во все большей степени

организуются для противодействия такой политике и проводящим ее режимам. Организации гражданского общества ставят экономические (безработица, снижение реальных заработков), социальные (сокращения в социальной сфере) и политические (репрессии, отсутствие прав человека) проблемы, которые в своей совокупности свидетельствуют о нерациональном использовании ресурсов и отсутствии ответственности перед обществом.

Н. Стратегия кредиторов: слишком мало, слишком поздно и на слишком жестких условиях

97. С середины 80-х годов были предприняты некоторые шаги по решению проблемы задолженности развивающихся стран. Многосторонние учреждения и двусторонние доноры поддержали схемы снижения задолженности на коммерческих условиях. Официальные (государственные) кредиторы списали причитающийся им льготный долг. К тому же правительства стран-кредиторов согласились с рядом мер, таких, как "торонтские условия", "тринидадские условия" и, в 1995 году, "неапольские условия". Хотя эти меры способствовали снижению задолженности, многие бедные страны с высокой задолженностью так и не возвратили основную массу своего долга. Так, странам Африки к югу от Сахары было списано лишь 7 млрд. долл. долга, после чего им осталось вернуть 150 млрд. долларов.

98. Что касается огромного долга латиноамериканских стран коммерческим банкам, то здесь реакция последовала незамедлительно, о чем можно судить по плану Бейкера 1985 года и плану Брейди 1989 года. Учитывая масштабы долга и угрозу западной банковской системе, коммерческие банки были вынуждены изыскать возможности предоставления новых кредитов, чтобы страны-должники смогли в срок рассчитаться с банками по процентам. Кроме того, МВФ предоставил некоторые суммы своих средств и проследил за тем, чтобы должники проводили назревшие экономические реформы. Помимо предоставления средств, должникам было предоставлено вплоть до 14 лет для погашения предоставленных им займов.

99. Долгу бедных развивающихся стран не уделялось большого внимания, поскольку этот долг распределяется между многими двусторонними донорами и его воздействие на здоровье глобальной финансовой системы минимально. По мере того, как страны-должники стали допускать все большие просрочки с обслуживанием своей задолженности, появился ряд предложений, призванных уменьшить бремя двустороннего долга бедных африканских стран, например предложение бывшего президента Франции Франсуа Миттерана на встрече Г-7 по экономическим вопросам в Торонто ("торонтские условия") и предложение министра финансов Соединенного Королевства Найджела Лоусона на совещании совместного Комитета по развитию Всемирного банка и МФВ в апреле 1987 года.

100. В декабре 1987 года МВФ три раза увеличил средства МСП, создав расширенный механизм структурной перестройки (РМСП), для которого правительства Г-7 (кроме Соединенных Штатов) и Саудовской Аравии предоставили капитал и средства фонда стабилизации процентных ставок по долгу многосторонним учреждениям. В данном случае не приходится говорить о предоставлении странам-должникам новых средств.

101. В сентябре 1988 года Всемирный банк объявил о снижении процентных выплат 13 африканских стран с низкими доходами по займам Всемирного банка, полученным ими в предыдущие годы. Эти средства использовались для финансирования 650 млн. долл. из 700 млн. долл. США по графику за счет средств в погашение ранее предоставленных займов Международной ассоциации развития (МАР) и помощи от Норвегии и Швеции. Иными словами, помощь по двусторонним каналам используется для выплат МВФ и Всемирному банку, поскольку именно те значатся первыми в числе получателей этих средств.

102. Германия, Франция и Швеция списали свои экспортные кредиты, в то время как Канада и Нидерланды списали займы, предоставленные в порядке помощи. После объявления в мае 1989 года Франция списала официальный долг всех африканских стран с низкими доходами.

103. Несмотря на неоднократные заявления Г-7 о действиях по уменьшению непогашенного долга бедных стран с наиболее высокой задолженностью, большинство из которых находятся в Африке, прогресс на уровне Парижского клуба был исключительно медленным. "Торонтские условия" применялись отнюдь не для всех. Вместе с тем к настоящему моменту массового прекращения платежей государственными должниками удалось избежать благодаря неоднократному реструктурированию долга, когда официальные кредиторы согласились с отсрочкой платежа с условием увеличения платы за проценты и будущих отчислений. Такая "карусель" лишь усиливает, а не разрешает долговой кризис, допуская чрезмерное разбухание задолженности. Свыше 40% долга на коммерческих условиях, причитающегося от африканских стран к югу от Сахары промышленно развитым странам, представляет собой капитализированные Парижским клубом отсроченные к выплате проценты, приплюсованные к общему непогашенному долгу.

104. В конце 1994 года Парижский клуб согласился применять "неапольские условия", предусматривающие 67-процентное списание непогашенного долга стран с низким доходом, удовлетворяющим его критериям (к которым, кстати, не относятся критерии соблюдения прав человека). Неапольские условия призваны служить механизмом "выхода", а это означает, что они применяются лишь при том понимании, что страна-должник не будет просить дополнительного снижения бремени задолженности. Неудивительно, что из-за жесткости этих критериев - включая четкое выполнение в течение трех лет программ, согласованных с МВФ, - а также исключение как образовавшегося за период с даты отсечения долга, так и ранее реструктурированной задолженности, немногие решили воспользоваться этим механизмом.

105. Проблема с многочисленными разрекламированными схемами снижения задолженности, такими, как тринидадские и торонские условия, заключается в том, что они не предусматривают условий, касающихся возрастающей проблемы многостороннего долга. Уставы Всемирного банка и МВФ не допускают списания или реструктурирования причитающейся им задолженности.

I. Инициатива по долгу бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ)

106. Однако в октябре 1996 года Всемирный банк и МВФ согласовали первый всеобъемлющий механизм снижения долга наибеднейших стран. Эта инициатива направлена на сокращение долга 41 страны с высокой задолженностью (33 в Африке, 4 в Латинской Америке, 3 в Азии и 1 на Ближнем Востоке) за период примерно в шесть лет до уровня, допустимого для каждой страны, называемого "устойчивым" уровнем*. Этой инициативой могут быть охвачены страны, которым предоставлен доступ к РМСП. В этот период страна должна проводить экономическую политику, поддерживаемую Всемирным банком и МВФ. Инициатива для БСВЗ допускает известную гибкость, с тем чтобы страна, не вписывающаяся в критерии, установленные Всемирным банком и МВФ, могла бы получать помощь в более краткосрочной перспективе. До сих пор соответствующие соглашения были заключены лишь семью странами: Угандой, Боливией, Буркина-Фасо, Гайаной, Кот-д'Ивуаром, Мозамбиком и Мали. Уганда стала первой страной, завершившей этот процесс, получив дополнительных списаний долга на сумму почти 650 млн. долл. США 66/.

107. Критики считают, что инициатива для БСВЗ идет недостаточно далеко. Многие страны, остро нуждающиеся в помощи, в предстоящие годы не будут удовлетворять предусмотренным этим планом строгим критериям. Так, Бенин и Сенегал, две относительно бедные страны, не были включены в число кандидатов, поскольку их долги были сочтены устойчивыми 67/. К числу необходимых критериев относится достижение за шесть лет подряд хороших экономических результатов в рамках двухэтапного процесса. Первый этап предусматривает реструктурирование обязательств по обслуживанию долга странам Парижского клуба на неапольских условиях. В конце этого периода страна-должник должна получить списание долга в размере до двух третей. Тогда же может быть принято решение о том, есть ли необходимость во втором этапе.

108. Критерии приемлемости применительно ко второму этапу инициативы, на котором обязательства по обслуживанию задолженности могут быть снижены максимум на 80% (на 13 процентных пунктов больше, чем по неапольским условиям), значительно строже,

* Устойчивость определяется как способность "полностью выполнять текущие и будущие обязательства по обслуживанию внешнего долга, не прибегая к списанию части долга, реструктурированию долга или накоплению просроченного долга, а также не создавая чрезмерных препятствий для роста".

и списание долга производится на индивидуальной основе. Подходящие страны-кандидаты должны продемонстрировать успешные результаты за трехлетний период осуществления программы структурной перестройки, поддерживаемой Банком/МВФ. Кроме того, цель инициативы по БСВЗ - устойчивость долга, определяемая на искусственно завышенном уровне. В лучшем случае этот план может восстановить возможности страны расплачиваться по займам, не уделяя достаточного внимания социальным и экологическим жертвам, необходимым для этого. Эта инициатива просто-напросто не берет во внимание в анализе устойчивости долга вопросы человеческого развития и борьбы с нищетой.

109. Неадекватность инициативы по БСВЗ становится очевидной, если рассмотреть списание долга, предоставленное Мозамбику 7 апреля 1998 года. Эта договоренность, достижению которой предшествовало более года активных переговоров, должна была высвободить жизненно необходимые ресурсы, которые нужны Мозамбику для целей образования, здравоохранения и снабжения чистой водой. Однако в реальной действительности цифры, полученные коалицией "Юбилей 2000 года" от министерства финансов Великобритании и МВФ, показывают, что после достижения договоренности в рамках инициативы по БСВЗ выплаты Мозамбика в погашение внешнего долга не уменьшились, составляя в среднем 113 млн. долл. в год. Хотя инициатива по БСВЗ пропагандируется как "выход" из долговой ловушки, страны будут и далее оплачивать ту часть долга, возврат которой считается невозможным 68/.

III. ПЕРЕСТРОЙКА ПРИ ТРАНСФОРМАЦИИ

A. Изменение курса: предложения в отношении альтернативной стратегии

110. Нищета, маргинализация и повсеместное отчуждение остаются наиболее серьезными и всепроникающими проблемами, которые стоят перед многими странами-должниками в "третьем мире" и в странах Восточной Европы. Эти проблемы не могут надлежащим образом решаться, если нынешний подход к структурной перестройке не претерпит принципиальных изменений.

111. Такие макроэкономические реформы, как девальвация, пересмотр политики цен и бюджетно-налоговые реформы, представляют собой необходимые элементы сбалансированной и комплексной стратегии национального развития. Однако проведение такой политики будет мало способствовать устойчивому в долгосрочном плане развитию, рациональному природопользованию или борьбе с нищетой и неравенством, если она не будет сопровождаться глубокой трансформацией несправедливых экономических и политических структур как на национальном, так и на глобальном уровне. Иначе говоря, реорганизация экономических структур является в той же мере вопросом реорганизации структур власти, которая, как общее правило, натолкнется на сопротивление властных общественных и политических групп в данной стране или обладающих властью сил в глобальной экономике.

112. Некоторые руководители "третьего мира" и западные доноры настаивают на том, что восстановление роста и возврат долга в самые короткие сроки решат более крупную проблему развития. Однако это лишь сохранит узы зависимости от рыночной системы, а рост будет достигнут более дорогой ценой для большинства неимущего населения. Положение может возвратиться к "нормальному", однако "нормальное положение" - это эксплуатация и безнравственность, когда законы рынка действуют без каких бы то ни было ограничений в отсутствие программ поддержки нуждающихся. Почти 20 лет тщетных экспериментов с программами структурной перестройки привели к эрозии социального благосостояния миллионов неимущих во всем "третьем мире" и отрицанию их экономических, социальных и культурных прав.

В. Перестройка при трансформации: основополагающие принципы

113. Альтернативная "перестройка при трансформации" должна делать упор на устойчивом экономическом росте, сочетающемся с социальной справедливостью 69/. Это потребует перестройки экономики для удовлетворения потребностей человека, а не наоборот. Так, в Копенгагенской декларации о социальном развитии (пункт 91) содержится призыв к правительствам обеспечивать то, чтобы в программы структурной перестройки включались цели социального развития, чтобы базовые социальные программы и расходы защищались от бюджетных сокращений, а также чтобы воздействие программ структурной перестройки рассматривалось и корректировалось с целью уменьшения их негативных последствий и увеличения их позитивной отдачи. Кроме того, перестройка при трансформации должна иметь следующие элементы.

1. Поощрение развития человека и гендерного равенства

114. "Перестройка при трансформации" должна быть нацелена на запуск широкого процесса развития и расширения возможности человека. Расширение возможностей человека - это сама суть человеческого развития, а не всего лишь средство для достижения какой-либо другой цели 70/. Политические и экономические реформы в "третьем мире" должны быть нацелены на то, чтобы дать возможность простым людям самим нести ответственность за свою жизнь, повысить ответственность сообществ людей за их развитие, а также заставить правительства внимательнее прислушиваться к своему народу. Процесс расширения возможностей связан с трансформацией экономических, социальных, психологических, политических и юридических условий жизни ныне безвластного населения. Он связан с развитием самостоятельных и хорошо организованных объединений граждан, а также с защитой и пропагандой юридических прав широких слоев населения. Он также связан с той или иной социально-экономической и политической перестройкой, в результате которой те, кто ныне обладает всей полнотой государственной власти, утратят безраздельный контроль над нею, а неимущие мужчины и женщины смогут удовлетворять свои основные потребности и полностью участвовать в принятии решений, а также появятся возможности противодействовать внутренним и внешним эксплуататорам.

2. Приоритет удовлетворения основных потребностей человека

115. "Перестройка при трансформации" должна делать упор на борьбе с нищетой и удовлетворении основных потребностей людей, которые являются самым ценным ресурсом. Обеспечение медицинского обслуживания, основного питания и образования - это главные составные части стратегии трансформации, в центре которой стоит человек. Недоедающие люди, не имеющие возможности получать медицинскую помощь и образование, не смогут улучшить свои условия жизни или быть полезными членами общества. Дефицит питания столь же серьезен, что и торговый дефицит, а высокая младенческая смертность требует не менее срочных действий, что и высокая инфляция. Поэтому решение странами социальных проблем должно быть составной частью их программ перестройки. Это предполагает критическое переосмысление нынешних моделей, главным образом экспортоориентированного роста, которые в настоящее время пропагандируются международными финансовыми институтами 71/. Рост с упором на экспорт оставляет за бортом основные потребности человека. Сотрудничество правительств стран "третьего мира" с местными и международными частными кругами в рамках трехстороннего союза означает, что никто из этих трех не несет ответственности перед неимущими и навряд ли станет служить их нуждам. Поощрение продовольственной самообеспеченности развивающихся стран - это ключевой элемент, необходимый для обеспечения того, что эти страны смогут продержаться в "бурю" трудностей с платежным балансом, сохранив в неприкосновенности и уровень жизни своего народа.

3. Обеспечение демократического представительства и принятие решений

116. "Перестройка при трансформации" должна обеспечивать весомый голос людей при формировании основ разработки и реализации политики развития в целом. Люди редко поддерживают какую-либо политику, которая навязывается сверху или извне теми, кто утверждает, что они все знают и присваивают себе право решать за других. Участие - это право человека. Люди должны иметь возможность осмысливать свои проблемы и излагать свои идеи относительно решения таких проблем. Только в этом случае развитие может считаться процессом освобождения, создающим условия для людей и обществ, прежде всего подвергаемых ныне угнетению и отторжению, определять свои потребности, мобилизовывать свои ресурсы и определять видение своего будущего. Поэтому программы перестройки должны вдохновлять, мобилизовывать и задействовать инициативу и творчество неимущих ради производительных усилий. Такой подход требует их демократического участия в принятии решений, затрагивающих их жизнь и их будущее.

117. На международном уровне демократизация и социальная реформа в "третьем мире" зависят от степени внутренней трансформации в стержневых странах и их институтах. Международные финансовые институты, где столь долго доминировали страны Г-7, нуждаются в демократизации. В настоящее время представительство и голосование в бреттонвудских учреждениях основывается на экономической силе: "Один доллар - один голос". Тем самым Г-7 доминирует при принятии решений этими институтами, в то

время как огромное большинство более бедных стран вообще не обладают никакой реальной властью. В результате эти институты продолжают исходить из своих собственных представлений о развитии во всех странах мира, не обращая особого внимания на последствия в политике для большинства неимущих в развивающихся странах. В идеале такие учреждения, как МВФ и такие неофициальные форумы, как Парижский клуб, должны быть перестроены, с тем чтобы неправительственные организации в странах-должниках, например объединения крестьян и профсоюзы рабочих, могли сказать свое слово при формировании программ перестройки в своих странах. До того как массы осведомленных граждан не потребуют этих изменений, будет очень трудно оказывать влияние на принятие решения в многосторонних учреждениях.

4. Гарантии справедливой оплаты за труд

118. Этот принцип касается всех учреждений, регулирующих мировой экономический порядок, будь то в области финансов, торговли или развития. На уровне национальной экономики мировая хозяйственная система должна обеспечить справедливые и окупающие затраты цены для производителей сырья из развивающихся стран, а учреждения, регулирующие мировую торговлю, должны быть реформированы или перестроены для проведения этого принципа. Сегодня, как и в 30-е годы, должники оказались в заколдованном кругу. Страны, пытающиеся за счет экспорта выбраться из долгового кризиса, должны, по крайней мере, получать справедливую цену за свои товары и иметь возможность продавать их без чрезмерных препятствий. Сегодня ни одно из этих условий не выполняется. Цены на сырье обвалились. Это доказывают данные самого МВФ. Выраженные в специальных правах заимствования (составной валюте Фонда, позволяющей избежать искажений, вызванных колебанием курса доллара) в одном лишь 1990 году цены на 34 сырьевых товара упали на 13% 72/.

119. На уровне индивидуального трудящегося решения многосторонних учреждений не должны подрывать трудовые права. В настоящее время программы МВФ часто нацелены на снижение реальной заработной платы и усиление государственного подавления трудящихся, требующих улучшения оплаты или условий труда.

5. Справедливое распределение долгового бремени

120. Демократизм и ответственность предполагают более справедливое распределение бремени перестройки как на местном, так и на международном уровне. Долги "третьего мира" - 1,5 трл. долларов - кому-то придется заплатить. Однако деньги не должны изыматься у менее обеспеченного большинства, меньше всего виновного в возникновении кризиса. Это бремя должно быть более справедливо распределено между странами, а также между социальными группами и мировыми транснациональными банками-кредиторами. Для этого надо перестать скрывать эту проблему, делая вид, что основная масса предоставленных займов по-прежнему "работает" каким-либо реальным образом.

121. Именно на основе этих принципов оценивается ряд предлагаемых решений социально-экономического кризиса и предлагаются новые предложения по ускорению развития на благо человека.

IV. РЕКОМЕНДАЦИИ

A. Меры, которые следует принять на международном уровне

1. Списание долга для бедных стран с высокой задолженностью

122. Для подъема и возобновления роста во многих бедных странах с высокой задолженностью необходимо значительное сокращение долга. Приоритет необходимо отдавать: i) странам, возвращающимся к нормальной жизни после многих лет опустошительной гражданской войны (так называемым постконфликтным странам); а также ii) странам, разрушенным стихийными бедствиями. Даже для стран, не относимых к странам с большой задолженностью, долговой навес не представляет собой колоссальное препятствие для роста. Однако любая программа списания долга должна иметь широкую поддержку среди граждан и быть созвучна национальному экономическому плану, разработанному при широком обсуждении с участием всех ведущих национальных действующих лиц, прежде всего организаций гражданского общества. Именно это предложение в настоящее время пропагандируется в рамках кампании по снижению долга "Глобальный юбилей 2000 года".

123. Западные правительства могут извлечь урок из предложения, рассматриваемого палатой представителей Соединенных Штатов. Для 106-й сессии конгресса отделение "Юбилей" в Соединенных Штатах подготовило законопроект, предусматривающий следующее 73/:

a) закон предусматривает списание двустороннего долга бедных стран правительства Соединенных Штатов применительно к займам на льготных условиях или кредитам, предоставленным по линии помощи Соединенных Штатов зарубежным странам или программам сельскохозяйственного развития;

b) законопроект также уполномочивает произвести по крайней мере 90-процентное списание долга бедных стран Соединенным Штатам в виде льготных займов (по рыночной ставке), гарантий или кредитов, предоставленных по линии помощи Соединенных Штатов зарубежным странам, продажи оружия, программ по сырьевым товарам или гарантийных обязательств по поощрению экспорта;

c) закон отдает приоритет странам, продемонстрировавшим неизменную решимость бороться с нищетой или пострадавшим в последнее время от крупного стихийного бедствия, однако его действие не распространяется на страны с чрезмерными военными расходами, грубыми нарушениями прав человека, неприкрытой торговлей наркотиками или межэтническими конфликтами;

d) закон требует от стран учреждения, в рамках гласного и открытого процесса, целевого фонда человеческого развития, ресурсы которого будут выделяться для уменьшения числа людей, живущих в нищете, расширения доступа беднейших членов общества к базовым социальным услугам, включая образование, здравоохранение, снабжение чистой водой и санитарию, а также прекращение деградации окружающей среды.

2. Увязка соблюдения прав человека с предоставлением новых кредитов

124. Хотя увязка - это дискуссионный вопрос, поскольку ее считают подрывающей суверенитет государств, она представляется желательной, если ее главные цели - "развитие человека" и "прав человека" в консультации с организациями гражданского общества и правительствами государств. Это требует повышения гласности и ответственности со стороны кредиторов, прежде всего Всемирного банка и МВФ. Секретность, окружающая программы перестройки, должна быть устранена. Конкретно во всех письмах о намерениях, подписанных с МВФ, должно излагаться прогнозируемое воздействие политики экономической перестройки на занятость, распределение доходов и основные потребности.

125. Такая увязка обеспечивает то, чтобы средства, полученные благодаря сокращению долга, использовались с реальной отдачей, а не расхищались и не растрачивались впустую на военные расходы и амбициозные проекты, дающие в лучшем случае незначительные результаты в плане устойчивого роста и борьбы с нищетой. Каждая страна должна создавать контролирующую группу в составе представителей правительств-доноров и гражданского общества для контроля за соблюдением этих условий правительствами.

3. Создание международных механизмов возврата денег, похищенных корруппированными руководителями

126. Долговое бремя некоторых бедных стран можно было бы уменьшить, если предпринять международные усилия по возврату крупных сумм денег, незаконно похищенных многими корруппированными руководителями "третьего мира". Это потребует такого же, если не большего, внимания западных стран, что и внимание, уделяемое ими прослеживанию денег, отмываемых торговцами наркотиками через коммерческие банки. Недавнее решение швейцарского правительства выплатить компенсацию жертвам нацизма за счет украденного золота и денег, помещенных в швейцарские банки, могло бы послужить прецедентом для того, чтобы поступить точно так же с огромными суммами, разворованными элитой "третьего мира".

4. Реформа международной экономической, финансовой и торговой системы

127. Долгосрочное развитие стран-должников невозможно без глубокой перестройки мировых финансовых, валютных и торговых систем. Для создания более благоприятных торгово-финансовых условий, в которых страны-должники могут надеяться на наращивание своего экспорта и на привлечение в различных формах финансирования, необходимого для придания импульса их экономическому развитию, потребуются гораздо большие усилия

международного сообщества. Меры по выходу из спада, стимулированию торговли и уменьшению финансовых ограничений должны считаться гораздо более важными, чем предоставление помощи. Конкретно первостепенную важность имеет обеспечение справедливых цен на сырьевые товары и доступа этих товаров на рынки. Это требует структурных сдвигов в области сырьевой торговли на основе предоставления наименее развитым странам более широкого доступа к рынкам Севера, содействия повышению степени переработки экспортируемых ими товаров, а также расширения ныне предоставляемого им преференциального режима.

5. Сохранение природных ресурсов

128. Предоставление новых кредитов должно увязываться с оценкой их воздействия на окружающую среду и ресурсную базу, от которой зависят неимущие. По возможности, следует воздерживаться от финансирования строительства крупных плотин, сооружение которых требует переселения масс людей и приводит к разрушению экосистем. Проекты такого масштаба не должны планироваться без надлежащего обсуждения с местными жителями.

В. Меры, которые следует принять на региональном уровне

129. На региональном уровне необходимо делать гораздо больший упор на необходимости гораздо большей координации и сотрудничества по многим аспектам экономического развития. Потенциальные выгоды расширения внутрирегиональной торговли, например, сельскохозяйственными и промышленными товарами, во многих областях услуг (транспорт, связь, туризм и т.п.), в финансовых вопросах, а также в исследованиях в сельском хозяйстве и здравоохранении весьма велики. К сожалению, при ортодоксальном подходе к ПСП берутся отдельно взятые страны и не учитывается необходимость укрепления регионального сотрудничества и более эффективного использования ресурсов на основе совместного пользования ими.

130. В мировой экономике, в которой доминируют мощные региональные экономические блоки, усиление региональной интеграции, особенно в Африке, позволит странам расширить региональную торговлю и наладить более тесное сотрудничество в широких областях экономической политики. Сотрудничество создаст условия для специализации при полном использовании местных (в отличие от глобальных) сравнительных преимуществ на основе объединения их производственной базы и совместного пользования ресурсами. Это позволит повысить взаимодополняемость экономики в масштабах регионов и снизить высокие производственные и сбытовые издержки. Поэтому в "структурной перестройке при трансформации" необходимо делать должный акцент на региональном сотрудничестве.

С. Меры, которые следует принять на национальном уровне

131. Структурная перестройка при трансформации на национальном уровне должна делать упор на экономический рост, нацеленном на активизацию человеческого развития. Без роста трудно будет создавать рабочие места и поднимать оплату труда. Однако связи между экономическим ростом и человеческим развитием зависят от следующего.

а) Обновление демократической формы правления. Пользующаяся доверием политическая структура, необходимая для активизации экономического роста и развития человека в странах-должниках, особенно в Африке, должна решить вопросы, связанные с политическим климатом. Ключевые элементы такой среды - политическая стабильность, основывающийся на нормах политический порядок, функционирующий при посредничестве беспристрастной и независимой судебной власти, а также действенное государственное управление при особом упоре на гласность и подотчетность. Децентрализация и укрепление ключевых государственных институтов необходимы для того, чтобы открыть новые направления участия населения в политической жизни страны. Демократизация, сочетающаяся с расширением возможностей людей, дает ключ к устойчивому и широкому социально-экономическому росту и трансформации. Создавая заслон для коррупции и некомпетентности, участие информированного населения обеспечивает наиболее эффективное применение дефицитных ресурсов и их использование в интересах человеческого развития.

б) Создание климата для справедливого экономического роста. Упор на одной только рыночной форме не может принести "экономического чуда": необходимо также активное сотрудничество между государством и гражданским обществом. Эффективная стратегия борьбы с нищетой должна включать в себя рост вложений в сельскую инфраструктуру и расширение доступа неимущих к производственным активам, таким, как земля и кредиты. Совершенствование ценового стимулирования, повышение эффективности рынков, незамедлительные меры по сокращению не дающих отдачи государственных расходов, более продуманный выбор государственных инвестиционных проектов, ограничение денежного нажима, поддержание реалистичного валютного курса и т.п. - все это необходимые элементы роста при равенстве. Необходимо также признавать и поощрять важную роль частного сектора (в частности, отечественного частного сектора). Короче говоря, государство должно создавать благоприятную среду для накоплений, инвестирования и производственной деятельности граждан.

с) Обеспечение продовольственной безопасности. Глубокая перестройка экономики в бедных странах-должниках должна устанавливать приоритет трансформации крестьянского сельского хозяйства на основе перераспределения значительной части ресурсов страны в пользу этого сектора и передачи функций по принятию решений от центральных органов управления на местный уровень. Следует отдавать приоритет производству и сбыту (включая экспорт) продовольствия продукции животноводства и, кроме того, необходимо уделять внимание не только обеспечению наличия продовольствия, но и тому, чтобы люди располагали средствами для покупки продуктов питания. Это в свою очередь ведет к необходимости обеспечения либо использования, либо доступа к плодородной земле, что в

свою очередь предполагает необходимость расширения сельхозпропаганды, кредита и профессионального обучения, а также структур обеспечения сельского хозяйства, включая развитие агропромышленной сферы и совершенствование транспортной и другой физической инфраструктуры в сельских районах.

d) Поддержка неформального сектора. Во многих странах неформальный сектор играет значительную роль в создании рабочих мест и доходов для миллионов людей, одновременно оказывая необходимые услуги. Стратегия перестройки при трансформации должна быть нацелена на поощрение этого сектора на основе устранения запретительных юридических регламентаций и развития источников кредита, профессиональной подготовки и каналов сбыта.

D. Структурная перестройка в постконфликтных странах

132. Экономика, разрушенная за годы войны, голода и военной диктатуры, лишенная инфраструктуры и управленческих кадров, не может в одночасье приспособиться к меняющейся динамике глобальной экономики. Поэтому главной целью внешних и внутренних усилий в постконфликтных странах должно быть упрочение мира и справедливости. Нереалистично предлагать таким странам, как Руанда, Сомали или Сьерра-Леоне, начать осуществление "ортодоксальной" программы перестройки для восстановления своей разрушенной экономики, когда колоссальные усилия потребуются хотя бы для того, чтобы залечить глубокие раны, нанесенные войной и геноцидом.

133. Из 33 бедных стран с высокой задолженностью в Африке в 12 странах сегодня идет война или происходит возвращение к нормальной жизни после многих лет войны. В этих странах задача упрочения мира и восстановления исключительно сложна. Восстановление требует одновременного решения двух задач - подъема экономики постконфликтных стран и укрепления примирения тех, кто во время войны был смертельными врагами. Создание работоспособной государственной администрации, гарантии безопасности возвращающихся беженцев и перемещенных лиц, обеспечение продуктами питания первой необходимости и жильем - все это задача огромной сложности, не поддающаяся решению за счет принятия обычных программ структурной перестройки. То, как решаются эти задачи, определит темпы перестройки, демобилизации, реинтеграции и миростроительства.

134. Задача укрепления мира в постконфликтных странах должна решаться рука об руку с человеческим развитием и восстановлением окружающей среды. Это потребует "экономического договора", который даст тысячам боевиков вооруженных формирований и отверженным молодым людям, привыкшим жить силой, альтернативу "калашникову". Роста, подчиненного целям развития человека, легче всего достичь путем более широкого использования имеющейся производственной базы, крупных инвестиций в человека, восстановления и реконструкции пришедшей в упадок инфраструктуры в рамках программ общественных работ, а также институционализации демократического правления.

Таблица 1

Внешний долг развивающихся стран

Сокращения: ЛА - Латинская Америка; АЮС - Африка к югу от Сахары; ВС - все страны

Весь внешний долг (млрд. долл.)

Всего

ЛА

Африка

АЮС

Азия

Отношение долга к ВВП (в %)

ВС

ЛА

Африка

АЮС

Азия

Отношение внешнего долга к экспорту (в %)

ВС

ЛА

Африка

АЮС

Азия

Отношение платежей в обслуживание долга к экспорту (в %)

ВС

ЛА

Африка

АЮС

Азия

Платежи в обслуживание задолженности (млрд. долл.)

ВС

ЛА

Африка

АЮС

Азия

Источник: По данным "Обзора мирового экономического и социального положения, 1997 год", Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 1997 год, таблицы А.36, А.37.

Всего
ЛА
Африка
АЮС
Азия

ВС
ЛА
Африка
АЮС
Азия

Таблица 2

Действующие финансовые договоренности МВФ на конец финансового года,
завершающегося 30 апреля, 1975-1998 годы

Финансовый год	Число договоренностей				
	Резервное финансирование	МРФ	МСП	РМСР	Итого
1975-1980	102	20	-	-	122
1981-1985	132	51	-	-	183
1986-1990	98	11	75	18	202
1991-1995	86	33	28	99	246
1996-1998	49	31	1	96	177

Источник: Данные таблицы 11.2, "IMF Annual Report 1998".

Таблица 3Бедные страны с высокой задолженностью**АФРИКА: 30 СТРАН, ОБЩИЙ ДОЛГ: 156 МЛРД. ДОЛЛАРОВ**

(Знаком "*" помечены страны, в которых идет война, или постконфликтные страны)

Ангола*
Бенин
Буркина-Фасо
Бурунди*
Гана
Гвинея
Гвинея-Бисау*
Демократическая Республика Конго*
Замбия
Камерун
Кения
Кот-д'Ивуар
Либерия*
Мадагаскар
Мали
Мозамбик*
Нигер
Нигерия
Объединенная Республика Танзания
Руанда*
Сан-Томе и Принсипи
Сенегал
Сомали*
Судан*
Сьерра-Леоне*
Уганда
Центральноафриканская Республика*
Чад*
Экваториальная Гвинея
Эфиопия*

ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА: 4 СТРАНЫ, ВЕСЬ ДОЛГ: 17 МЛРД. ДОЛЛАРОВ

Боливия
Гайана
Гондурас (стихийное бедствие)
Никарагуа (стихийное бедствие)

АЗИЯ: 3 СТРАНЫ, ВЕСЬ ДОЛГ: 34 МЛРД. ДОЛЛАРОВ

Вьетнам
Лаосская Народно-Демократическая Республика
Мьянма (возможность распада)

БЛИЖНИЙ ВОСТОК: 1 СТРАНА, ВЕСЬ ДОЛГ: 6 МЛРД. ДОЛЛАРОВ

Йемен (возможность распада)

