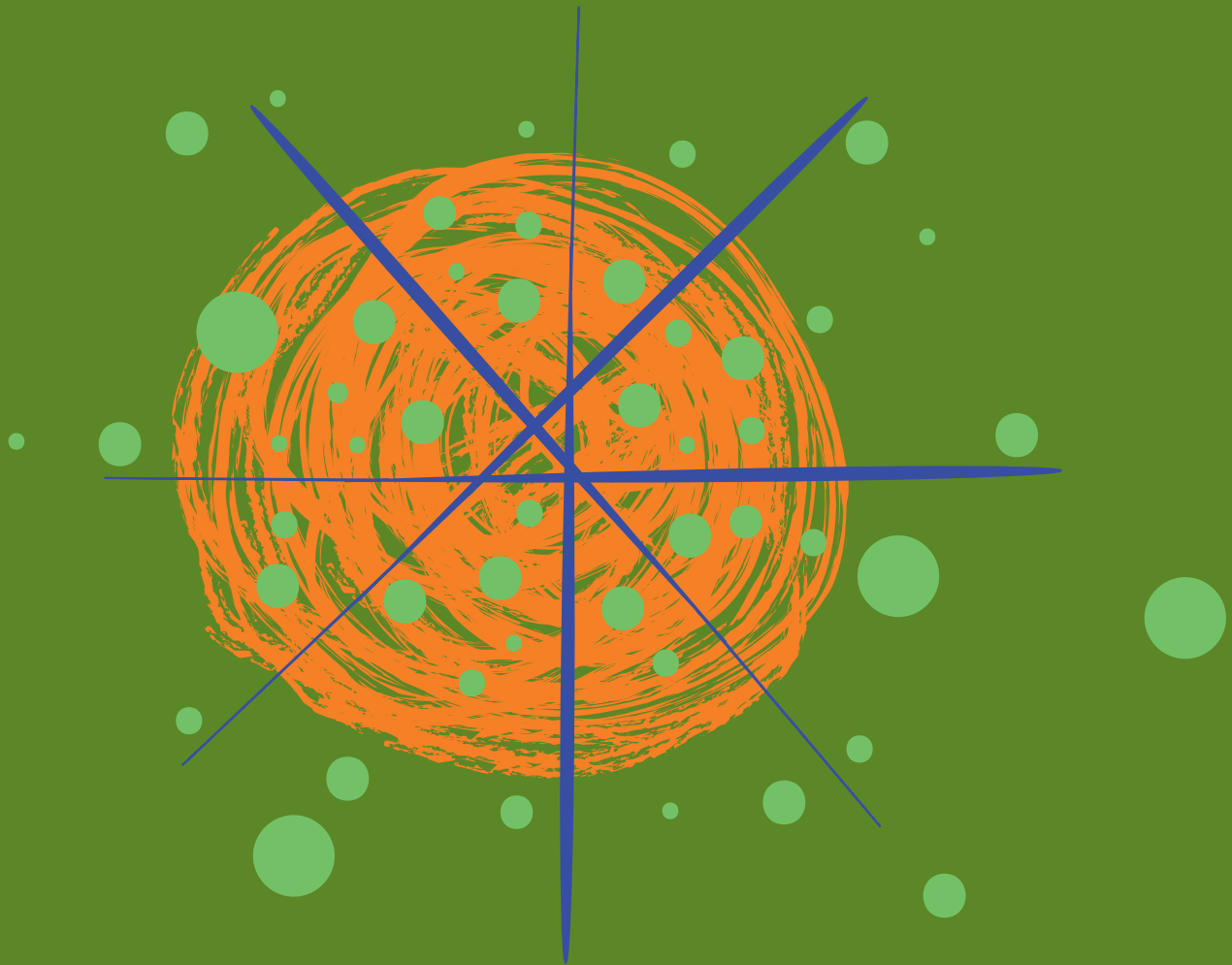


Обзор мирового экономического и социального положения
2008 год

Преодоление экономической незащищенности

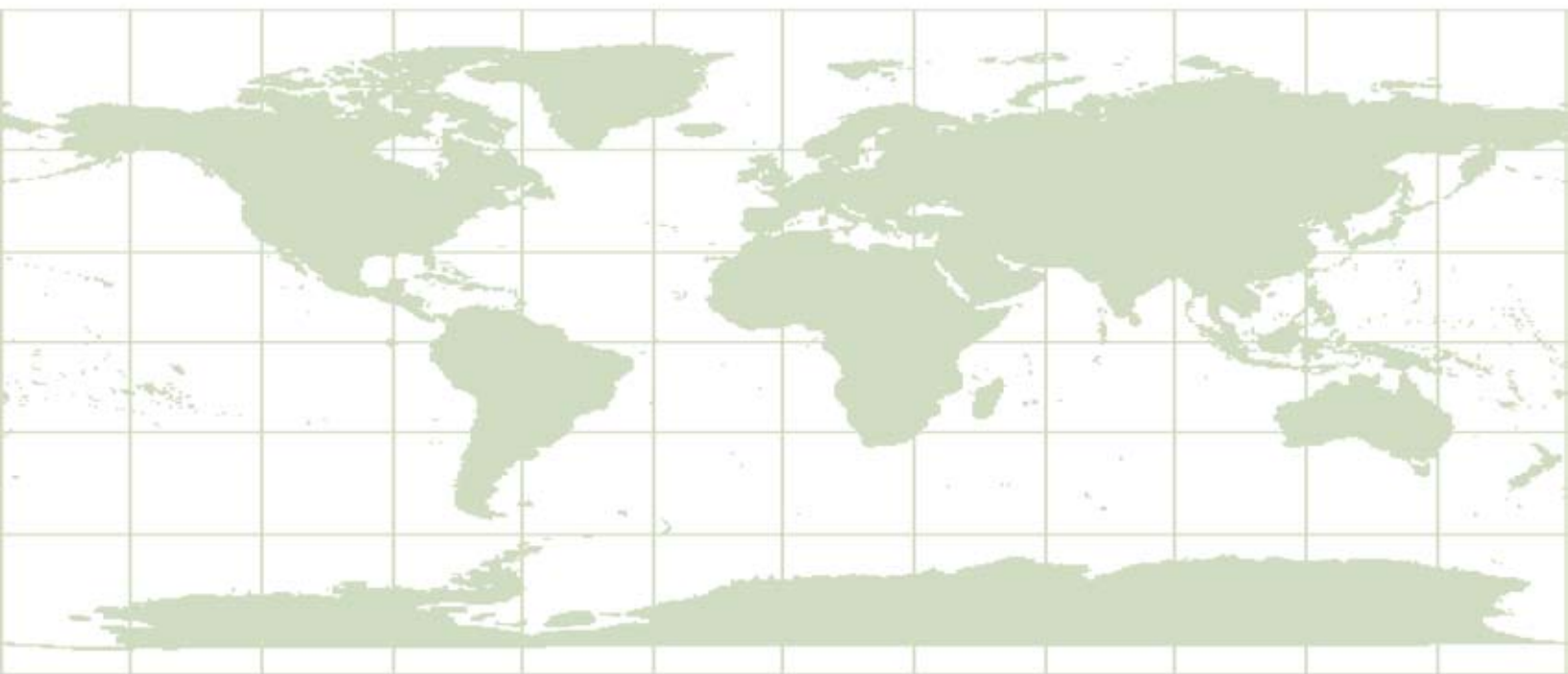


Организация Объединенных Наций

Департамент по экономическим и социальным вопросам

Обзор мирового экономического и социального
положения, 2008 год

Преодоление экономической незащищенности



Организация Объединенных Наций
Нью-Йорк, 2009 год

ДЭСВ

Департамент по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций является жизненно важным звеном, обеспечивающим связь между глобальными стратегиями в экономической, социальной и экологической сферах и деятельностью на национальном уровне. Департамент ведет работу в трех основных взаимосвязанных областях: i) он собирает, вырабатывает и анализирует широкий круг экономических, социальных и экологических данных и информации, которые используются государствами — членами Организации Объединенных Наций для изучения общих проблем и критической оценки возможных стратегий; ii) он содействует проведению переговоров между государствами-членами во многих межправительственных органах с целью выработки совместных планов действий по решению существующих или возникающих глобальных проблем; и iii) он консультирует заинтересованные правительства относительно путей и средств воплощения основ политики, разработанных на конференциях и встречах на высшем уровне Организации Объединенных Наций, в виде программ на страновом уровне и по линии технической помощи оказывает содействие укреплению национального потенциала.

Примечание

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр.

E/2008/50/Rev.1
ST/ESA/317

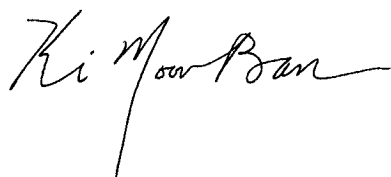
Издание Организации Объединенных Наций
Авторское право © Организация Объединенных Наций, 2009 год
Все права защищены
Нью-Йорк

Предисловие

Как в богатых, так и в бедных странах экономическая безопасность находится под угрозой. Шестьдесят лет назад во Всеобщей декларации прав человека было торжественно заявлено о том, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, который необходим для поддержания его здоровья и благосостояния, «включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам» (статья 25). Однако, несмотря на достигнутый с того времени существенный прогресс на всех уровнях, повысившиеся риски и новые угрозы встают на пути к более безопасному будущему и к достижению цели обеспечения развития для всех.

Изменение климата и ущерб, нанесенный экономической жизнедеятельности в результате стихийных бедствий, будь то засухи в Австралии или наводнения в Бангладеш, служат явным предупреждением о возможных последствиях благодушия. Не меньшую тревогу вызывают пандемии, например пандемия ВИЧ/СПИДа. Кроме того, эти действительно глобальные угрозы представляют наибольшую опасность для самых бедных и уязвимых общин в мире. В 2008 году повышение цен на продовольствие стало причиной серьезных политических волнений в целом ряде стран и заставило вновь заговорить о необходимости вернуть вопрос продовольственной безопасности в повестку дня международного сообщества. Недавнее финансовое потрясение в мировой экономике продолжает угрожать серьезным замедлением роста, что создает угрозу источникам существования как в богатых, так и в бедных странах.

В *Обзоре мирового экономического и социального положения, 2008 год* утверждается, что нерегулируемые рынки способствуют усилению экономической незащищенности, не обеспечивая при этом надлежащей социальной защиты. В *Обзоре* содержится призыв выработать совершенно новый подход — подход, который предполагает принятие упреждающих и более последовательных политических мер как на национальном, так и на международном уровнях в целях оказания общинам помощи в более эффективном управлении рисками, преодолении экономической незащищенности и сохранении их источников существования. Можно надеяться, что ознакомление с *Обзором* станет стимулом к действию для лиц, разрабатывающих политику, специалистов-практиков, а также для заинтересованных граждан.



ПАН ГИ МУН
Генеральный секретарь

Общий обзор

Распространение незащищенности

Когда в 1989 году рухнула Берлинская стена, все стали говорить о начале новой эры: эры мира, процветания и стабильности во всем мире благодаря распространению демократических идеалов и рыночных сил. И в этом будущем, разумеется, не было места таким явлениям, как паника клиентов банков, падение цен на жилье, хаотичные колебания валютных курсов, продовольственные бунты, насилие в ходе выборов, этническая резня (это лишь некоторые из событий, к которым было приковано внимание международных новостных средств массовой информации в последние 12 месяцев).

В ходе опроса, проведенного ранее в этом году в 34 странах Всемирной службой Би-Би-Си, выяснилось, что очень многие разделяют озабоченность по поводу безудержных темпов глобализации и несправедливого распределения ее выгод и издержек. К аналогичным выводам пришли, в числе прочих, Благотворительный фонд Пью и Немецкий фонд Маршалла. Данные опросов, разумеется, не могут подменить собой результаты тщательного анализа. Вместе с тем они свидетельствуют о растущем чувстве неудовлетворенности экономическим курсом, проводившимся в последние годы.

Эта неудовлетворенность ярко проявляется в развитых странах, где усиление чувства экономической незащищенности связано с растущим неравенством и сокращением объемов социальной помощи. В странах со средним уровнем дохода экономические потрясения, ускорение процесса либерализации торговли и преждевременная деиндустриализация тормозят процессы диверсификации экономики и создания новых рабочих мест в формальном секторе. В третьей группе стран неразрешимая проблема нищеты лишь усиливает порочный круг экономической незащищенности и политической нестабильности и периодически оказывается причиной всплеск жестокого насилия на уровне общин.

Эти проблемы усугубляются новыми глобальными угрозами. Изменение климата постепенно превращается в проблему, решать которую международному сообществу, возможно, придется на протяжении жизни целого поколения. Ряд все более разрушительных стихийных бедствий стал наглядным свидетельством угрозы, которую представляет собой это явление для экономической жизнедеятельности как в богатых, так и в бедных странах. Сегодня экономической жизнедеятельности во всем мире угрожают нестабильные финансовые рынки и непредсказуемые потоки капитала, что объясняется их пагубным влиянием на производительные инвестиции, экономический рост и создание новых рабочих мест. С начала 2008 года усиливающиеся диспропорции между предложением сельскохозяйственной продукции и спросом на нее стали причиной серьезных политических волнений в ряде стран и заставили международное сообщество вернуться к обсуждению вопроса продовольственной безопасности.

Те, кто пытается обратить внимание на повышенные экономические риски и комплексные угрозы, нередко слышат в ответ, что все это является результатом действия независимых сил, которые не поддаются нашему коллективному политическому контролю и сопротивляться которым бесполезно. При этом неизменно звучит призыв отказаться от старых институтов и привязанностей и с готовностью перейти к использованию новых и эффективных рыночных методов в мире без границ. Авторы

Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год утверждают, что это неправильная реакция на усиление экономической незащищенности. Вместо этого они призывают проводить более активную политику для оказания общинам помощи в целях более эффективного управления этими новыми рисками, увеличивать инвестиции в предотвращение наступления угрожающих событий и принимать более согласованные меры по укреплению основополагающих общественных договоров, которые, в конечном счете, закладывают реальную основу для более безопасного, стабильного и справедливого будущего.

Миф о саморегулирующемся рынке

В конце XX века представление о саморегулирующемся рынке было настоящим идефиксом. Либерализация рынков обещала высвободить образующие богатство факторы свободной конкуренции и готовности идти на риск, а также гарантировать то, что от последующего процветания выиграют все слои общества, а сложившееся в результате положение будет стабильным. Повышение гибкости рабочей силы, расширение круга собственников активов и облегчение доступа на финансовые рынки должно было позволить домохозяйствам лучше реагировать на сигналы рынка и способствовать сглаживанию колебаний уровней доходов и потребления во времени. А это, естественно, должно было привести к повышению степени защищенности.

Продвижение этой идеи всегда походило на авантюру. По крайней мере со времен Адама Смита внимательные наблюдатели понимали, что рынки не обеспечивают саморегулирования, а зависят от наличия целого комплекса институтов, правил, положений и норм, которые помогают сглаживать наиболее деструктивные импульсы, смягчают возможные трения и конфликты, возникающие в ходе их обычного функционирования, и способствуют мирному достижению договоренностей относительно порядка распределения прибылей и убытков от деятельности, сопряженной с риском.

Опыт экономического развития в период между мировыми войнами убедил пионеров смешанной экономики после 1945 года в том, что нерегулируемые рынки склонны не к саморегулированию, а, скорее, к самоуничтожению. Простаивающие производственные мощности, материальные потери, крайняя нужда и, в конечном счете, политические волнения оказались слишком высокой ценой за стабильное денежное обращение и гибкие рынки. Они провозгласили своей целью «Новый курс», который удовлетворил бы «стремление к безопасности», но при этом не свел бы на нет созидательные импульсы, порождаемые рыночной экономикой. Цель полной занятости достигалась бы благодаря активному макроэкономическому регулированию, производство общественных благ обеспечивалось бы посредством расширения налоговой базы, а рынки превратились бы в более предсказуемый источник богатства в результате применения надлежащего комплекса стимулов и мер регулирования. Кроме того, ввиду тесных экономических связей между странами новый консенсус имел бы и международный компонент, обеспечивающий, чтобы торговые связи и потоки капитала способствовали достижению этих целей.

Демонтаж системы сдержек и противовесов, сформировавшейся на базе этого консенсуса, протекал в развитых странах неравномерно, и нередко наибольшую готовность в этом отношении проявляли страны развивающегося мира и страны с переходной экономикой, где «шоковая терапия» обещала быстрое достижение позитивных результатов. Многие потрясения и издержки, обусловленные действием нерегулиру-

емых рынков, перекладываются на физических лиц и домохозяйства, а расходы правительств по компенсации этих издержек сокращаются или носят весьма ограниченный характер, причем эта тенденция характерна для всего мира. Применительно к Соединенным Штатам Америки это явление получило название «великого переноса рисков».

Вопросы безопасности

Дать точное определение понятия «экономическая незащищенность» нелегко. Отчасти это объясняется тем, что такое определение нередко строится на основе сопоставления с прошлым опытом и практикой, которые, как правило, видятся в розовом свете, а отчасти тем, что защищенность — это во многом субъективное или психологическое состояние, связанное с ощущениями тревоги и безопасности, которые сильно зависят от личных обстоятельств. Однако в целом экономическая незащищенность обусловлена подверженностью отдельных лиц, общин и стран риску наступления неблагоприятных событий и их неспособностью противостоять этим событиям и справиться от дорогостоящих последствий их наступления.

Шестьдесят лет назад во Всеобщей декларации прав человека¹ было провозглашено:

- «Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам»².

В попытке оценить возможный ущерб, наносимый этими источниками незащищенности, экономисты разграничивают *идиосинкратические риски*, порождаемые отдельными изолированными событиями, такими как болезнь, несчастный случай или преступление, и *ковариантные риски*, присваиваемые событиям, жертвами которых одновременно становится большое число людей, таким как экономические потрясения или опасные климатические явления, и которые нередко сопряжены с множественными комплексными издержками.

Выбор надлежащего сочетания неформальных, рыночных и социальных мер по оказанию гражданам помощи в борьбе с этими явлениями и преодолении их последствий, который традиционно считается сложной задачей в области политики, по сути сводится к сопоставлению выгод от объединения рисков с затратами на компенсацию административных и поведенческих издержек (оппортунистического поведения), к которым это может привести. Такой подход легче применять в ситуациях, когда угроза невелика и разумно предсказуема: в этих случаях, в особенности в ответ на идиосинкратические угрозы, нередко достаточно принять меры по созданию накоплений из предосторожности или распределению рисков на основе договоров страхования. Однако ковариантные риски, которые сопряжены с существенными отрицательными побочными последствиями, труднее регулировать подобным образом, что привело к возникновению различных форм социального страхования и вспомоществования.

¹ Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи.

² Там же, пункт 1 статьи 25.

В наиболее развитых странах для обеспечения максимального охвата и защиты используется то или иное сочетание государственных и частных механизмов. В более бедных странах набор возможных вариантов значительно более ограничен, и поэтому шире используются неформальные механизмы, такие как помощь родственников или обращение к ростовщикам. В последние годы руководители во всем мире уделяют повышенное внимание расширению круга возможных вариантов управления рисками.

Однако проблема незащищенности не сводится исключительно к управлению рисками в силу того, что многие из событий, грозящих потерями в результате спада, обусловлены более системными причинами, а их последствия могут быть катастрофическими. Предугадать наступление таких событий и противостоять им намного труднее. Так, например, обстоит дело с экономическими кризисами. Однако это же во многом справедливо и в отношении стихийных бедствий и политических конфликтов. Рассмотрению таких угроз и посвящен *Обзор мирового экономического и социального положения* в этом году.

Обязанность бороться с этими угрозами путем устранения фундаментальных факторов уязвимости, значительного снижения риска для домашних хозяйств и общин и оказания им содействия в преодолении последствий в случае наступления подобных бедствий лежит главным образом на национальных правительствах. Такие действия требуют не только направления значительных инвестиций на осуществление мер предотвращения, обеспечения готовности и смягчения последствий, но и формирования — на базе общественного договора — густой сети учреждений, скрепляющей всю общественную сферу, в целях создания условий, при которых отдельные лица, домохозяйства, компании и общины могли бы заниматься повседневной деятельностью с разумной степенью предсказуемости и стабильности при должном учете целей и интересов других. Это имеет особенно большое значение в странах со все более сложной системой разделения труда, при которой ключевыми условиями долгосрочного процветания и стабильности являются высокий уровень доверия, долгосрочные инвестиции в материальный, человеческий и социальный капитал и открытость для инновационной деятельности и преобразований. В этой связи обеспечение экономической защищенности лишь усиливает любой благотворный круг, предусматривающий существование созидательных рынков и открытых для всеобщего участия политических структур.

В последние годы добиваться такого позитивного взаимодействия, как представляется, стало гораздо сложнее, а в некоторых случаях этот процесс даже приобрел обратную направленность.

Глобализация и экономическая незащищенность

Торговые потрясения

Вряд ли кто-нибудь будет спорить с тем, что расширение масштабов международной торговли может быть одним из способов наращивания уровня национального богатства. Однако для некоторых из тех, кто вынужден приспосабливаться к более открытой экономике, это может быть также источником незащищенности. Руководители развитых стран, издавна признают, что расширение объемов торговли имеет как положительные, так и отрицательные стороны, и давно спорят о том, что с этим делать, и в первую очередь о том, как компенсировать потери проигравших.

В последнее время активно обсуждается практика «офшоринга», когда компании переносят производство готовой продукции и оказание услуг в районы с более низким уровнем издержек, оставляя у себя в стране лишь выполнение ключевых функций. Этот процесс начался еще в начале 1970-х годов, однако его ускорение в последние годы совпало с началом освоения обширных новых источников рабочей силы в развивающемся мире, в частности в Индии и Китае, и с распространением торговых и инвестиционных соглашений с участием развитых и развивающихся стран.

Факты свидетельствуют о том, что эта волна глобализации привела к повышению уязвимости работников в промышленно развитых странах в результате усиления неравенства между высоко- и низкоквалифицированными работниками, замедления роста числа рабочих мест и снижения общей доли заработной платы в национальном доходе. Однако эти тенденции проявились еще до недавнего расширения практики офшоринга и указывают на другие, более существенные причины повышения незащищенности рынков труда. Не меньшее значение имеет и тот факт, что усиление уязвимости напрямую не выражается в повышении экономической незащищенности, которая зависит от наличия или отсутствия эффективной институциональной поддержки и национальных стратегий, позволяющих уменьшить или свести на нет риск внезапной потери работы и обеспечить работника альтернативными источниками дохода.

Однако регулирование давления, оказываемого торговлей, является проблемой не только для руководителей развитых стран. Действительно, оборотной стороной переноса многонациональными компаниями рабочих мест в другие страны нередко является создание в странах с формирующимися рынками новых рабочих мест на сборочных предприятиях, не создающих значительной добавочной стоимости и не обеспечивающих стабильной занятости. Товарооборот многих из этих стран в последние годы заметно вырос, однако поступления при этом уменьшились в результате сочетания повышенной мобильности капитала, обострения конкуренции в трудоемких отраслях и гибкости рынков. Очень часто такое производство по-прежнему размещается в анклавах, практически не связанных с национальной экономикой, в результате чего они оказываются подвержены неожиданным потрясениям в случае принятия компаниями решения о сокращении или переносе производства в другое место.

Еще бóльшую опасность торговые потрясения представляют для стран, зависящих от более традиционных экспортных секторов. В этом плане разителен контраст между Восточной Азией и другими регионами. Доля сырья и ресурсоемкой и низкотехнологичной продукции обрабатывающей промышленности в совокупном объеме экспорта Восточной Азии снизилась с 76 процентов в 1980 году до 35 процентов в 2005 году. Только в Китае доля этой продукции сократилась с 93 процентов в 1985 году до 44 процентов в 2005 году. Другие регионы добились меньших успехов в изменении товарной структуры своего экспорта. Страны Южной и Центральной Америки по-прежнему торгуют в основном сырьем и простой продукцией обрабатывающей промышленности (около 78 процентов экспорта в 2005 году по сравнению с примерно 90 процентами в 1983 году). В Африке доля продукции с низкой степенью переработки в общем объеме экспорта еще выше (83 процента в 2005 году).

Для многих стран Латинской Америки и Африки общая динамика условий торговли в период 1980–2005 годов была отрицательной, и лишь во второй половине 1990-х годов и вновь после 2003 года она на короткое время сменялась для некоторых стран положительной. В этом смысле международная торговля по-прежнему остается для стран со слабо дифференцированной экономикой одним из главных источников

нестабильности. Кроме того, в некоторых из указанных регионов, в частности в Латинской Америке, последствия торговых потрясений были заметно усилены в результате либерализации операций по счету движения капитала, которая стимулировала проциклическую динамику потоков капитала. Наглядным примером обусловленной этим уязвимости стало резкое изменение направления передачи ресурсов после финансового кризиса конца 1990-х годов в Восточной Азии.

Национальные руководители уже давно пытаются изыскать способы регулирования международной торговли таким образом, чтобы максимально увеличить даваемые ею преимущества и ограничить издержки. Ни в одном из случаев успех не был обусловлен исключительно либерализацией торговли. Офшоринг в развитых странах и торговые потрясения в развивающемся мире указывают на тревожные изменения в базовых макроэкономических условиях, которые еще более затрудняют достижение успеха, хотя улучшение условий торговли в последнее время затушевывает эти проблемы.

Безудержное развитие глобальной финансовой системы

В последние годы во всех странах происходят заметные кардинальные изменения в функционировании рыночной экономики. В частности, значительно выросли вес и влияние финансовых рынков, участников финансовой деятельности и финансовых институтов. Это сопровождалось массивным накоплением финансовых активов и внедрением целого ряда институциональных инноваций, способствующих увеличению уровней задолженности домохозяйств, корпоративного и государственного секторов. В некоторых странах соотношение внутреннего финансового долга и валового внутреннего продукта (ВВП) увеличилось с начала 1980-х годов в четыре-пять раз. Этот процесс «финансизации», в свою очередь, способствовал тому, что макроэкономическая политика стала ориентироваться исключительно на борьбу с угрозой инфляции.

На протяжении десятилетий после 1945 года цикл деловой активности определялся главным образом спросом на инвестиции и экспорт, и в его основе лежал быстрый рост заработной платы, подпитывавший высокий уровень потребительских расходов. Этот процесс не всегда отмечался стабильностью. Уровень нестабильности зачастую был довольно высоким, и рост заработной платы, прибылей и налоговых поступлений нередко опережал повышение производительности труда, что порождало инфляционное давление, дефицит по текущим счетам и рост задолженности. Указанные тенденции сигнализировали руководителям о необходимости принятия мер по исправлению положения и нередко приводили к циклическому спаду.

Такая динамика стала меняться по мере того, как на передний план в числе факторов, оказывающих определяющее влияние на цикл деловой активности, стали выходить задолженность, капитализация, залоговая стоимость и ожидаемые цены активов. Постепенное превращение финансовой системы, включая международные потоки капитала, в мощный проциклический фактор является отражением того факта, что цены активов определяются не столько перспективами увеличения или уменьшения доходов, сколько ожиданиями изменения самих цен. Это, в свою очередь, определяется главным образом проциклическим отношением к рискам со стороны кредиторов и инвесторов, которые склонны занижать риски на этапе подъема и завышать их на этапе спада (поведение, поощряемое инновационными финансовыми инструментами, которые обещают защиту от рисков потерь при падении цен).

Финансовый бум нередко ведет к увеличению несбалансированных инвестиций, которые зачастую сводятся всего лишь к реорганизации существующих активов путем

приобретения компаний в кредит с залогом активов закупаемой компании, выкупа корпорациями своих акций и слияний и поглощений или направляются в секторы, подверженные спекулятивному давлению, такие как рынки недвижимости. В отличие от прежних циклов такой бум практически не приносит позитивных результатов в виде повышения заработной платы и уровня занятости. Однако расширение доступа домохозяйств к кредитам означает, что потребительские расходы могут увеличиваться даже при отсутствии роста доходов, поскольку (все возрастающая) задолженность постепенно подменяет (сокращающиеся) сбережения домохозяйств. Однако по мере усиления финансовой уязвимости система становится все более неустойчивой.

Переход от экономики, ограничиваемой доходами, к экономике, подкрепляемой активами, сопровождается либерализацией международных рынков капитала. Действительно, связи между внутренними финансовыми рынками и потоками капитала особенно явно выражены в развивающихся странах, многие из которых в 1990-е годы преждевременно сняли ограничения со своих счетов движения капитала.

Эти потоки носят явно выраженный проциклический характер. Зачастую они сказываются на состоянии счетов государственного сектора, особенно посредством изменения объема финансовых ресурсов, имеющих в распоряжении правительств для покрытия государственных расходов, и уровня процентных ставок по обслуживанию государственного долга; однако еще более заметное влияние они, как правило, оказывают на расходы и балансы частного сектора. В периоды бума наблюдается тенденция к росту отрицательного сальдо и объемов заимствования в частном секторе и к увеличению числа рискованных балансов, которая объясняется ожиданиями «успеха», что, как правило, выражается в низких надбавках за риск и незначительных спредах. Когда же ожидания успеха сменяются противоположными, это приводит к прекращению доступа к внешнему финансированию и провоцирует неожиданное увеличение стоимости кредитов, вызывая понижительную корректировку.

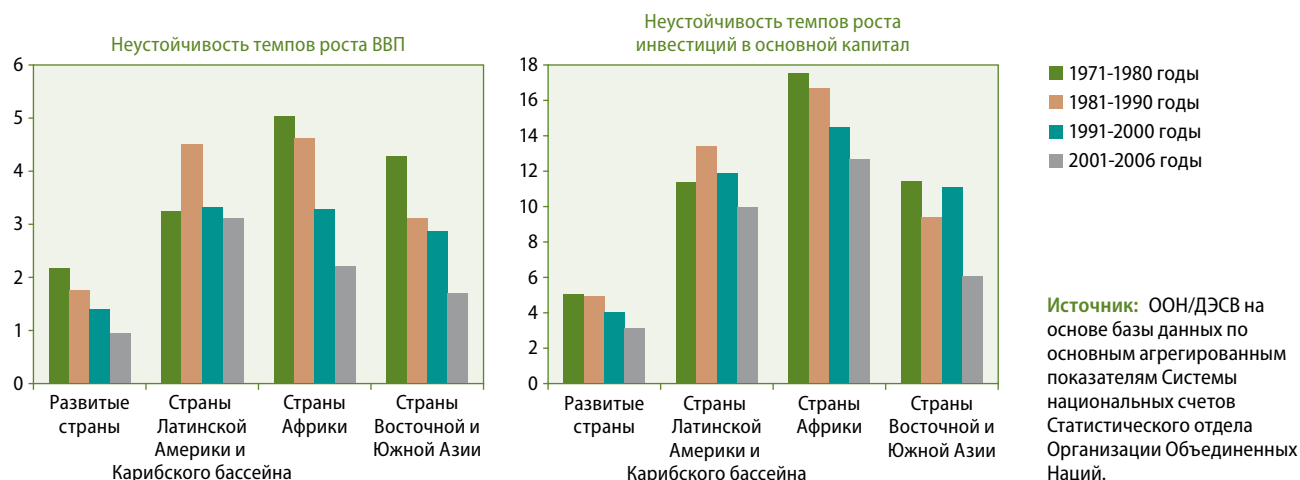
Переход развивающихся стран к стратегиям опережающего развития экспорта привел во многих странах к фактическому усилению этой динамики. Растущее влияние финансовых расчетов означает, что динамика цен на сырьевые товары приобретает еще более гипертрофированный проциклический характер, что еще более усугубляется, среди прочего, проведением проциклической политики, которая заключается в увеличении бюджетных расходов в периоды бума и сокращении расходов при снижении цен. Сокращение расходов в периоды спада усугубляется обусловленностью оказываемой в периоды кризисов международной финансовой помощи, когда от страны-получателя требуют принятия комплекса традиционных мер макроэкономической стабилизации.

Подобная динамика финансовых потоков имеет далеко идущие последствия для реальных секторов экономики. Периоды исключительно быстрого экономического роста, обусловленные «пузырями» на финансовом рынке, могут выражаться в кратковременном повышении уровня процветания, но при этом они могут весьма неожиданно сменяться глубоким спадом или даже еще более длительными периодами застоя. У разных стран степень уязвимости для резкого изменения направления потоков капитала разная, однако во многих странах с формирующимся рынком она нередко обусловлена действием факторов, неподконтрольных странам-получателям, включая изменения в валютно-кредитной и финансовой политике крупнейших промышленно развитых стран.

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что с 1990-х годов нестабильность инвестиций по отношению к ВВП выросла как в развитых, так и в развивающихся странах. Инвестиционные циклы стали более ярко выраженными, чем циклы доходов, — тенденция, которая особенно явно проявляется в странах со средним уровнем дохода (см. диаграмму О.1). Несмотря на недавнее оживление экономики во всем мире, эта повышенная непредсказуемость привела, за исключением Южной Азии, к тому, что средние темпы накопления капитала по-прежнему находятся на гораздо более низком уровне, чем в 1970-е годы. Особенно сильно это сказалось, как представляется, на инвестициях в инфраструктуру и расширении производственных мощностей, т. е. на тех областях, которые имеют решающее значение с точки зрения повышения сопротивляемости стран внешним потрясениям.

Диаграмма О.1

Неустойчивость темпов роста объемов производства и инвестиций в основной капитал: развитые страны, страны Латинской Америки и Карибского бассейна, страны Африки и страны Восточной и Южной Азии, 1971–2006 годы
(стандартные отклонения темпов роста)



Более того, снижение уровней инвестиций, занятости и доходов в периоды спадов не в полной мере компенсируется во время экономического подъема, что ведет к снижению долгосрочных средних показателей. Кроме того, во многих странах развитие финансового сектора сопровождается переходом к более гибким системам найма. Все эти факторы обуславливают значительную незащищенность с точки зрения доходов и занятости, даже в условиях относительно активного подъема, наглядным подтверждением чего является тот факт, что в большинстве промышленно развитых стран темпы роста заработной платы отстают от темпов роста производительности труда, хотя аналогичная тенденция наблюдается и в странах с формирующимися рынками.

В результате нередко возникает ситуация, когда страны выглядят вполне благополучными, хотя уровень жизни большинства их граждан не повышается. Зачастую оборотной стороной этого процесса оказывается усиление неравенства доходов. Сочетание усиливающейся незащищенности и обостряющегося неравенства является одним из аспектов того, что некоторые называют «новым позолоченным веком».

Регулирование цикла деловой активности

Неблагоприятные внешние потрясения, распространяющиеся благодаря торговле и операциям по счету движения капитала, оказывают непосредственное влияние на экономическую безопасность и борьбу с нищетой как в виде непроизводительно расходуемых ресурсов, так и в форме нереализованного производства. В 80-е и 90-е годы прошлого века многие развивающиеся страны пытались смягчить последствия этих потрясений, проводя политику, ориентированную на ограничение инфляции и восстановление сбалансированности бюджета. В результате экономическое оживление не только начиналось позднее, но и во многих случаях носило более слабый и более уязвимый для будущих потрясений характер. Необходимо выработать совершенно новый подход.

Необходимость проведения антициклической макроэкономической политики

Правительства могут расширить возможности проведения антициклической политики путем совершенствования институциональной базы разработки макроэкономической политики. Эффективным средством, обеспечивающим проведение антициклической политики, может быть установление целевых бюджетных показателей, не зависящих от краткосрочных колебаний темпов экономического роста (так называемых правил структурного бюджета). Некоторым развивающимся странам, таким как Чили, удается с успехом использовать такие бюджетные нормы.

Сглаживанию колебаний в объеме бюджетных поступлений, например от экспорта сырья, может также способствовать создание товарных и бюджетных стабилизационных фондов. Однако эти фонды никоим образом нельзя рассматривать как панацею, и необходимо обеспечивать осмотрительное управление ими. Одна из проблем заключается в сложности разграничения циклических колебаний цен и долгосрочных трендов, отчасти в силу растущего влияния на рынки сырья спекулятивных финансовых инструментов. В результате правительствам становится еще сложнее определить надлежащий размер стабилизационных фондов. Поэтому важно, чтобы развивающиеся страны могли также рассчитывать на помощь адекватной многосторонней системы компенсационного финансирования, защищающей их от более значительных изменений цен на сырьевые товары (см. ниже).

Интеграция макроэкономической политики и стратегий развития

Макроэкономическая политика должна способствовать поддержанию устойчивого экономического роста и созданию новых рабочих мест. Это требует, чтобы макроэкономическая политика была частью более общей стратегии развития, как это имело место в быстро развивающихся странах Восточной Азии. При этом в бюджетной политике приоритет следует отдавать расходам на цели развития, включая инвестиции в образование, здравоохранение и инфраструктуру, а также субсидиям и кредитным гарантиям для отраслей производства продукции на экспорт. Как показывает опыт Восточной Азии, необходимо обеспечивать координацию валютно-кредитной политики с политикой в отношении финансового сектора и промышленного производства, включая механизмы целевого и субсидируемого кредитования и регулирования процентных ставок, с тем чтобы оказывать непосредственное влияние на уровни инвестиций и сбережений. Большое значение для поощрения роста и диверсификации экспорта имеет, как считается, поддержание курса национальной валюты на конкурентоспособном уровне. И напротив, макроэкономическая политика, проводимая во многих

странах Латинской Америки и Африки с 1980-х годов, ориентирована на достижение гораздо более узко определенных краткосрочных целей стабилизации цен, что нередко приводит к завышению курса национальной валюты и несбалансированному росту.

Управление инвалютными резервами: уменьшение потребности в «самостраховании»

Традиционная реакция многих развивающихся стран на уязвимость, связанную с неожиданным прекращением притока и оттоком капитала, заключается в быстром наращивании резервов. Инвалютные резервы развивающихся стран выросли и сейчас составляют в среднем не менее 30 процентов их ВВП (с учетом или без учета Китая в этой выборке). Даже страны с низким уровнем дохода, включая наименее развитые страны, для уменьшения степени уязвимости с точки зрения долгового бремени увеличили свои резервы. Резервы выросли с 2–3 процентов ВВП в 1980-е годы до примерно 5 процентов в 1990-е годы и около 12 процентов в нынешнем десятилетии. В результате сейчас развивающиеся страны располагают более значительным фондом «самострахования», ограждающим их от внешних потрясений; после азиатского кризиса, вызванного спекулятивными атаками на страны, экономика которых зависела от уровня валютных курсов, это представляется более разумной антициклической стратегией.

Однако такая стратегия сопряжена со значительными финансовыми издержками: как прямыми в виде высокого стоимостного объема резервов, который достигает 100 млрд. долл. США и представляет собой чистую передачу ресурсов в страны резервных валют в размерах, значительно превышающих величину оказываемой последними официальной помощи в целях развития (ОПР), так и с точки зрения упущенного внутреннего потребления или инвестиций. Альтернативой было бы укрепление региональных и глобальных форм финансового сотрудничества и координации макроэкономической политики.

Кроме того, в странах, которые накопили значительный объем ресурсов в своих официальных резервах и фондах национального благосостояния (ФНБ), небольшая часть этих средств вполне может быть выделена на кредитование развития. Развивающиеся страны располагают свыше 4,5 трлн. долл. США в виде официальных резервов, а величина активов существующих ФНБ оценивается по меньшей мере в 3 трлн. долл. США. Ежегодное выделение всего 1 процента этих активов (или эквивалентной суммы из доходов на активы) составило бы примерно 75 млрд. долл. США, что в три раза превышает объем совокупных кредитов, предоставляемых за год Всемирным банком. При этом объем возможного кредитования на цели развития можно было бы удвоить, вложив эти ресурсы в виде оплаченной части акционерного капитала в банки развития.

Многосторонние ответные меры

Одной из главных задач, стоящих перед многосторонними финансовыми учреждениями, является оказание развивающимся странам помощи в смягчении пагубных последствий непредсказуемости потоков капитала и колебаний цен на сырье и в обеспечении функционирования антициклических финансовых механизмов, компенсирующих динамику потоков частного капитала, которая неизбежно носит проциклический характер. Существует целый ряд альтернативных вариантов, позволяющих изменить проциклическую природу потоков капитала и обеспечить антициклическое финансирование, способствуя, таким образом, формированию более благоприятных условий для устойчивого роста.

Первый комплекс мер предусматривает совершенствование международного финансового регулирования для сдерживания хаотичных изменений потоков капитала и оказания консультационных услуг в области разработки надлежащих инструментов контроля за движением капитала, в том числе антициклического характера.

В то же время необходимо создать расширенный резерв для чрезвычайного финансирования на случай внешних потрясений (будь то по счету текущих операций или по счету движения капитала), с тем чтобы облегчить бремя корректировки и снизить расходы на поддержание значительных резервов. Существующие механизмы отличаются ограниченным охватом, слишком узко определены или предусматривают неоправданно жесткие условия. Следует существенно упростить механизмы финансирования, существующие в рамках Международного валютного фонда (МВФ), и предусмотреть более автоматическое и оперативное выделение средств в размере, пропорциональном масштабам внешних потрясений. Крайне желательно обеспечить предоставление кредитов на более льготных условиях, особенно для стран с низким уровнем дохода, имеющих крупную задолженность. Одним из путей обеспечения значительного расширения доступа к компенсационному финансированию мог бы быть новый выпуск специальных прав заимствования (СДР).

Стихийные бедствия и экономическая незащищенность

Возникшая в последнее время угроза глобальной финансовой стабильности вызывает бесконечные параллели с влиянием стихийных бедствий. Природа, бесспорно, вполне может быть разрушительной силой. С 1970 года зарегистрировано более 7000 стихийных бедствий, в результате которых был нанесен ущерб в размере не менее 2 трлн. долл. США, погибло по крайней мере 2,5 млн. человек, а еще множество людей в той или иной степени пострадали.

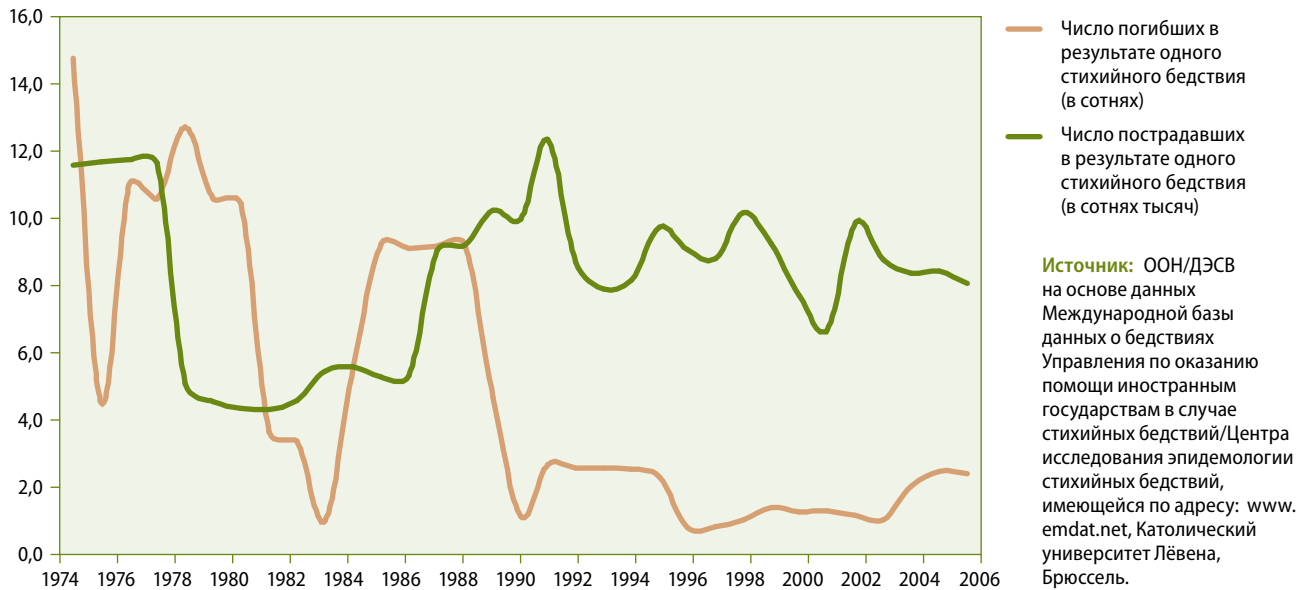
Меньше число погибших, больше число пострадавших

Такие явления, как цунами в Индийском океане в декабре 2004 года, служат напоминанием о смертельной опасности стихийных бедствий. Однако число людей, погибающих в результате таких бедствий, неуклонно снижается, что является следствием совершенствования систем предупреждения и повышения эффективности оказания продовольственной и чрезвычайной помощи. Однако другие показатели являются не столь обнадеживающими: сегодня стихийные бедствия происходят в 4 с лишним раза чаще, чем в 1970-е годы, сопровождаются переселением значительно большего числа людей и обходятся в среднем почти в 7 раз дороже (см. диаграмму О.2). Представляя все меньшую угрозу для жизни людей, стихийные бедствия становятся все более серьезной угрозой для экономического благосостояния пострадавших стран и общин.

Трудно сказать, какую конкретно роль в этой тенденции играет изменение климата, хотя научное сообщество не сомневается в том, что такая связь действительно существует. Деловые круги, разумеется, прислушиваются к их мнению. Страховые компании прогнозируют существенное увеличение в течение ближайших 10 лет убытков, связанных с изменением климата, которые могут в неблагоприятный год достигать 1 трлн. долл. США.

Диаграмма О.2

В результате стихийных бедствий число погибших снижается, а число пострадавших растет (Пятилетнее скользящее среднее, 1974–2006 годы)



Число погибших от стихийных бедствий в развивающихся странах в 20–30 раз превышает число погибших в развитых странах, а процесс восстановления после бедствий занимает в этих странах гораздо больше времени. Такое неравномерное распределение угроз опасных природных явлений для экономической безопасности отражает трудности, с которыми сталкиваются домохозяйства, общины и правительства в попытках подготовиться к ним, смягчить их воздействие и преодолеть их последствия.

Условия, в которых развивающиеся страны вынуждены противостоять угрозе стихийных бедствий, характеризуются высокими уровнями нищеты и задолженности, неадекватной государственной инфраструктурой, недиверсифицированностью экономики и т. д. Кроме того, недостаточный уровень развития системы распространения информации, ограниченные возможности доступа к финансовым ресурсам, неэффективная институциональная база и слабо развитые социальные сети пагубно сказываются на сопротивляемости стран, усугубляют влияние бедствий и снижают качество и эффективность принимаемых политических мер. Все это в совокупности делает бедные страны и общины уязвимыми не только для потенциально катастрофических крупномасштабных бедствий, но и для более частых бедствий меньшего масштаба, которые происходят с сезонной периодичностью, таких как наводнения в Бангладеш или ураганы в районах Карибского моря и Тихого океана.

В этих условиях семьи быстро исчерпывают имеющиеся у них возможности противостоять бедствиям, такие как использование сбережений и кредитов, продажа активов и миграция, и могут быть вынуждены прибегать к более рискованным стратегиям для обеспечения выживания, например занимать деньги под высокий процент, что лишь еще более усиливает их уязвимость. Эффективность мер, принимаемых на агрегированном уровне общества в целом, подрывается и без того низким уровнем государственных инвестиций, который к тому же нередко ограничивается в угоду осу-

ществляемым программам структурной перестройки. Ситуация лишь еще более усугубляется в результате снижения уровня доходов и ухудшения состояния торгового баланса и бюджета после бедствия. Возникает опасность попадания страны в вечный порочный круг, поскольку уязвимость поставок продовольствия, положения в области здравоохранения и занятости резко усиливают экономическую незащищенность, а это, в свою очередь, замедляет оживление деловой активности и повышает уязвимость для следующего опасного явления.

Борьба со стихийными бедствиями

Комплексные меры национальной политики

Чтобы справиться с этими потрясениями, домохозяйствам и правительствам нужны более эффективные стратегии их преодоления. В последние годы большое внимание уделяется — особенно сообществом доноров — стратегиям объединения и перераспределения рисков бедствий и сглаживанию колебаний доходов путем использования рыночных финансовых инструментов, таких как страхование урожая и скота и катастрофные облигации. На региональном уровне также предпринимаются определенные инновационные усилия в этом направлении, такие как создание Карибского фонда страхования риска катастроф.

Такие инициативы заслуживают более внимательного изучения. Однако не следует преувеличивать их влияние. На самом деле рыночные стратегии становятся действительно серьезным вариантом действий лишь на более высоких уровнях развития, когда они дополняют широкий набор инструментов смягчения последствий. Для стран с недостаточно развитым финансовым сектором и широко распространенной незащищенностью доходов страхование имеет меньшее значение. Кроме того, ковариантный характер крупных бедствий и обусловленные ими широкомасштабные последствия могут представлять угрозу даже для страховых рынков с высоким уровнем капитализации, поскольку расходы оказываются слишком велики.

Первоочередное внимание в вопросах управления деятельностью в связи с бедствиями должно уделяться увеличению инвестиций на цели подготовки и адаптации, с тем чтобы уменьшить риск превращения опасных природных явлений в бедствия. Действующие на двусторонней и многосторонней основе доноры расходуют лишь 2 процента средств, выделяемых на преодоление последствий бедствий, на проведение упреждающих мероприятий, направленных на снижение риска бедствий, несмотря на подготовленную Геологической службой Соединенных Штатов оценку, согласно которой инвестирование 40 млрд. долл. США в уменьшение риска бедствий могло бы привести к снижению экономических потерь от бедствий в 1990-е годы по миру в целом примерно на 280 млрд. долл. США.

Поскольку бедствия могут приводить к снижению уровня продовольственной безопасности, во многих более бедных странах одним из важнейших элементов обеспечения готовности к бедствиям должны быть, вероятно, превентивные меры, направленные на решение проблемы продовольственной уязвимости. Это потребует создания систем раннего предупреждения, в том числе на международном уровне, и регистрации незащищенных с продовольственной точки зрения домохозяйств, классифицируемых по степени недоедания и недостаточного потребления продуктов питания, и оказания активной поддержки мелким и средним сельхозпроизводителям (например,

путем субсидирования используемых в сельскохозяйственном производстве ресурсов), а также осуществления денежных трансфертов.

Еще один эффективный подход к снижению уязвимости заключается в увязке среднесрочных стратегий развития с деятельностью по оказанию чрезвычайной помощи. Как показывают все без исключения эмпирические исследования, страны с более диверсифицированной экономикой несут меньшие потери от опасных природных явлений и быстрее восстанавливаются, чем страны с менее диверсифицированной экономикой. Во многих развивающихся странах возможности диверсификации производства жестко ограничиваются географическими факторами. И все же необходимо разработать для каждой страны адаптированные с учетом ее особенностей стратегии развития, которые предусматривали бы продвижение в этом направлении. Одним из важнейших элементов достижения прогресса будет сочетание государственных инвестиций и дешевого кредита; однако большое значение в этой связи будут иметь также и возможности проведения надлежащей промышленной политики в поддержку диверсификации.

Международные механизмы страхования и преодоления последствий

Некоторые страны, в частности мелкие и бедные страны с аграрной экономикой, зачастую не располагают достаточными возможностями, чтобы противостоять бедствиям. Хотя международное сообщество часто быстро реагирует на просьбы об оказании чрезвычайной помощи после крупных бедствий, наблюдается устойчивая тенденция к выполнению обещаний в неполном объеме: получаемые Организацией Объединенных Наций средства для оказания помощи в случае стихийных бедствий никогда не достигают намеченного уровня.

Для оказания помощи в решении временных проблем с поддержанием платежного баланса, обусловленных такими потрясениями, как стихийные бедствия, создаются многосторонние механизмы кредитования, такие как Фонд смягчения последствий внешних потрясений для стран с низким уровнем доходов, управление которым осуществляется МВФ. Однако высокий уровень обусловленности предоставляемых ими кредитов ограничивает их эффективность. Один из шагов, которые можно было бы быстро предпринять для повышения эффективности помощи странам, пострадавшим от бедствий, мог бы заключаться в создании простого механизма продления моратория на обслуживание долга путем, например, внесения изменений в процесс в рамках Парижского клуба.

Международное сообщество постепенно переходит к более комплексной стратегии для повышения сопротивляемости уязвимых слоев населения и стран внешним воздействиям. Однако этот процесс идет медленно. Отчасти это является отражением более общей проблемы, связанной с архитектурой помощи, включая влияние экономических и геополитических интересов.

Необходимо разработать глобальный механизм борьбы с бедствиями для мобилизации ресурсов в рамках использования комплексного подхода к управлению рисками. На первом этапе такой механизм мог бы использоваться как более эффективное средство оказания чрезвычайной помощи в случае бедствий, однако впоследствии на него следует быстро возложить более широкий круг функций в области управления деятельностью в связи с бедствиями. Такой механизм мог бы в конечном счете поглотить различные фонды, которые уже существуют, но при этом не связаны между собой, и в итоге превратиться в хорошо обеспеченный ресурсами фонд, который мог бы не только быстро и автоматически предоставлять в достаточном объеме финан-

совые ресурсы странам, пострадавшим от бедствий, но и приступить к выполнению гораздо более трудной задачи инвестирования в долгосрочное снижение опасности бедствий. Если руководствоваться вышеприведенными данными Геологической службы Соединенных Штатов, то, как представляется, для достижения реального прогресса в уменьшении этой угрозы международному сообществу следует ориентироваться на создание фонда объемом в 10 млрд. долл. США.

Досадные сбои: гражданские войны и постконфликтное восстановление

В некоторых государствах усиление экономической незащищенности становится частью многопланового процесса углубления социального расслоения и повышения экономической нестабильности. Нестабильное общество в этих странах уязвимо для множества угроз, начиная со стихийных бедствий и нехватки продовольствия и заканчивая финансовыми потрясениями, усилением неравенства и плохой организацией выборов, любая из которых может стать причиной волны массового насилия и даже геноцида в этих странах. В этих условиях существует опасность того, что государство утратит контроль не только над способностью обеспечивать базовое обслуживание, но и над своей традиционной монополией на обеспечение правопорядка и, в конечном счете, лишится возможности сохранения своей политической легитимности.

Эта возможность за последние три десятилетия изменила характер современной войны. Вооруженные конфликты между государствами постепенно уступают место гражданским войнам, которые ведутся главным образом в пределах национальных границ. Эти войны с гораздо большей вероятностью приводят к усилению глубокого кумулятивного расслоения, подрывая единство общества, угрожая государственным нормам и институтам и порождая у граждан глубокое чувство страха и недоверия.

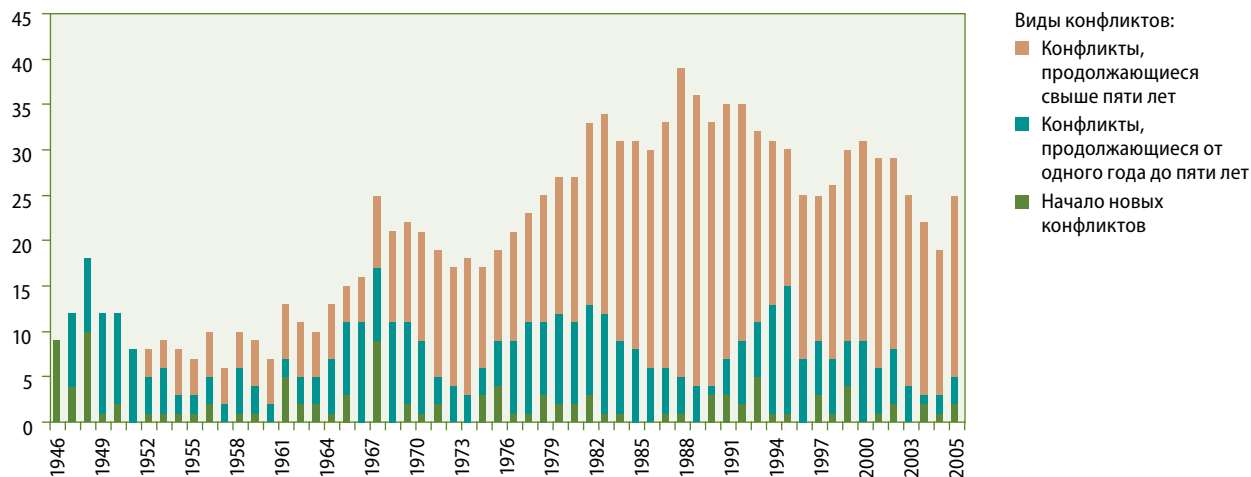
Более длительные и разрушительные конфликты

Хотя каждый конфликт имеет свои собственные отличительные черты, в целом складывается впечатление, что конфликты становятся все более затяжными и разрушительными и происходят в основном в странах, в которых доход на душу населения составляет менее 3000 долл. США в год; в среднем конфликты сегодня могут продолжаться от семи до девяти лет, тогда как в 1960-е и 1970-е годы прошлого века их продолжительность составляла всего два-три года (см. диаграмму О.3). В то же время (что во многом аналогично положению со стихийными бедствиями) число погибших в ходе боевых действий уменьшается, а последствия этих конфликтов в виде числа перемещенных лиц и ухудшения экономического положения усиливаются. Нередко в ходе конфликтов серьезный ущерб наносится окружающей среде, а сами конфликты сопровождаются кризисами в области здравоохранения и голодом.

Многие из этих издержек ложатся непосредственно на домохозяйства и общины, что наряду с уничтожением и хищением производственных активов делает восстановление экономического и социального положения после прекращения боевых действий особенно сложным. В то же время падение доходов, перевод экономической деятельности в неформальный сектор, резкое снижение объемов капиталовложений и сокращение налоговых поступлений, а также увеличение в структуре расходов доли

Диаграмма О.3

Увеличение продолжительности конфликтов во всем мире за период 1946–2005 годов
(Число конфликтов)



Источник: ООН/ДЭСВ, на основе базы данных по вооруженным конфликтам УПДК/МИПМ (2007 год). Сокращения: УПДК — Уппсальская программа данных о конфликтах в Департаменте исследования проблем мира и конфликтов, Уппсальский университет, Уппсала, Швеция; МИПМ — Международный институт по исследованию проблем мира, Осло (Центр по изучению гражданской войны).

затрат на военные цели все более осложняют для государства (или его остатков) задачу компенсации этих растущих издержек конфликта.

По мере роста этих издержек незащищенность, «бегство» капитала и эрозия «социального капитала» могут подорвать возможности государственных институтов и загнать страну в «ловушку конфликта». Чрезвычайно уязвимые общественные структуры, сохранившиеся после прекращения боевых действий, не располагают организационной инфраструктурой, необходимой для формирования нового общественного договора и обеспечения быстрого и устойчивого восстановления. Неудивительно, что угроза возобновления насилия никогда полностью не исчезает: для страны, уже пережившей конфликт, вероятность начала новой войны в два-четыре раза превышает такую вероятность для страны, никогда не знавшей конфликтов. Это становится еще одним веским соображением, которое таким странам необходимо учитывать при решении задачи выбора политики.

Экономическая незащищенность и постконфликтное восстановление

Ликвидация институциональных пробелов

Такие страны не могут себе позволить размеренно или поочередно добиваться целей безопасности, примирения и развития, а вынуждены заниматься восстановлением одновременно на всех фронтах. Эта задача осложняется наличием в постконфликтных странах серьезных институциональных пробелов. Ликвидация этих пробелов требует стратегического и комплексного подхода для постепенного восстановления доверия к общественным институтам и совершенствования комплекса политических и экономических механизмов, которые могут способствовать формированию объединяющей национальной идентичности, установлению эффективной центральной власти

для регулирования межрегиональных трансфертов и ресурсов и началу определения социально-экономических приоритетов, а также созданию необходимых возможностей в области политики для их реализации.

Уже на первом этапе государству необходимо будет не только создать институты и нормы, обеспечивающие возможность функционирования рынков, но и определить направления реформы и принять на вооружение стратегии, не ведущие к усилению незащищенности или обострению социально-экономического неравенства. Соответственно, достижение прочного мира потребует проведения активной экономической политики, включая принятие нетрадиционных макроэкономических мер. В этой связи ключевая идея, которую необходимо учитывать при анализе связей между государственным строительством и оживлением экономики в постконфликтных странах, — это идея адаптивной эффективности: способности развивать институты, которые обеспечивают стабильную базу для экономической деятельности и в то же время отличаются достаточной гибкостью для обеспечения максимальной свободы выбора направлений политики в той или иной ситуации.

Отличающийся подход к официальной помощи в целях развития

С самого начала процесса восстановления чрезвычайно важное значение будет иметь вопрос наращивания потенциала государства в области мобилизации внутренних поступлений и обеспечения устойчивого финансирования, необходимого для ликвидации институциональных пробелов. Во многих случаях неизбежно потребуется привлечение внешней помощи, и управление потоками международной помощи будет одним из первых экзаменов на эффективность экономической политики как для национальных властей, так и для сообщества доноров. Однако предоставление помощи постконфликтным странам нередко заканчивается преждевременно, причем зачастую в тот момент, когда страны, закончив восстановление своей институциональной базы, оказываются в состоянии лучше осваивать и эффективнее использовать получаемую помощь. В настоящее время международное сообщество в рамках Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Комиссии по миростроительству принимает меры по обеспечению стабильного выделения помощи в надлежащих объемах в течение достаточно продолжительного времени.

Доноры традиционно предпочитают финансировать конкретные проекты, однако распределение предоставляемых ресурсов должно, по возможности, производиться через государственные бюджеты, особенно ввиду проблемы дефицита легитимности, с которой сталкиваются эти государства, и необходимо сделать все возможное для избежания возникновения конкуренции между органами власти. В этой связи было признано, что системы двойной подписи при утверждении решений о расходовании средств оказываются эффективным средством решения проблем, связанных как с коррупцией, так и с подотчетностью. Еще один аспект этой проблемы будет заключаться в восстановлении кредитных и финансовых рынков, в том числе с использованием инновационных источников финансирования.

Более справедливое расходование государственных средств

Хотя приоритеты должны устанавливаться местными органами власти, как донорам, так и национальным правительствам необходимо будет уделять особенно пристальное внимание связям между решениями о расходовании государственных средств и причинами недовольства, лежащими в основе конфликтов. Особое значение имеют два

комплекса вопросов распределения: а) как учитывать соображения справедливости при принятии решений о расходовании средств; и б) как распределять расходы между политическими группами таким образом, чтобы повысить стимулы к выполнению соглашений и укреплению мира. Правительство должно уделять гораздо больше внимания налогообложению потребления предметов роскоши. Что же касается доноров, то полезным средством при анализе обеих групп вопросов могло бы стать проведение оценок влияния конфликтов и выдвигание в качестве условия предоставления помощи обеспечение прогресса в укреплении мира, с тем чтобы увязать предоставление помощи с принятием конкретных мер по миростроительству.

Поскольку прочный мир является самой важной целью, достижению которой может способствовать иностранная помощь, особенно важно, чтобы доноры не навязывали странам-получателям свои собственные институциональные модели и приоритеты в области политики, а мобилизовали местные знания и возможности для удовлетворения потребностей пострадавшего населения и восстановления легитимности тех местных институтов, которые чрезвычайно важны для восстановления общественного договора.

Нищета, незащищенность и программа действий в области развития

Как показывают примеры стран, находящихся на самых разных уровнях развития, экономическая либерализация и дерегулирование порождают новые источники экономической незащищенности и при этом усиливают риск традиционных факторов уязвимости и не обеспечивают выработки надлежащих ответных мер в области политики. При этом финансовые кризисы, стихийные бедствия и гражданские конфликты нередко представляют наибольшую угрозу для беднейших общин. Действительно, как правило, нищета усиливает эти угрозы, и при этом бедняки располагают весьма ограниченными возможностями по эффективному смягчению последствий этих явлений, борьбе с ними и последующему восстановлению. Продовольственные бунты, разразившиеся в начале 2008 года в ряде стран, вскрыли уязвимость экономического положения тех, кто находится на нижних ступенях развития.

Успешные развивающиеся страны не оставляют выработку стратегий развития на откуп саморегулирующемуся рынку. Наоборот, формула быстрого роста заключается в использовании комплекса рыночных стимулов и активного государственного вмешательства, нередко вопреки традиционным экономическим догмам. Различные экономические меры, направленные на социализацию рисков, обусловленных осуществлением крупных капиталовложений и принятием на вооружение нетрадиционных технологий, способствуют формированию класса отечественных предпринимателей. При оказании такой поддержки страны нередко руководствуются более широким видением процесса развития, которое позволяет оценивать политическое вмешательство по его вкладу в диверсификацию экономической деятельности, создание новых рабочих мест и сокращение масштабов нищеты.

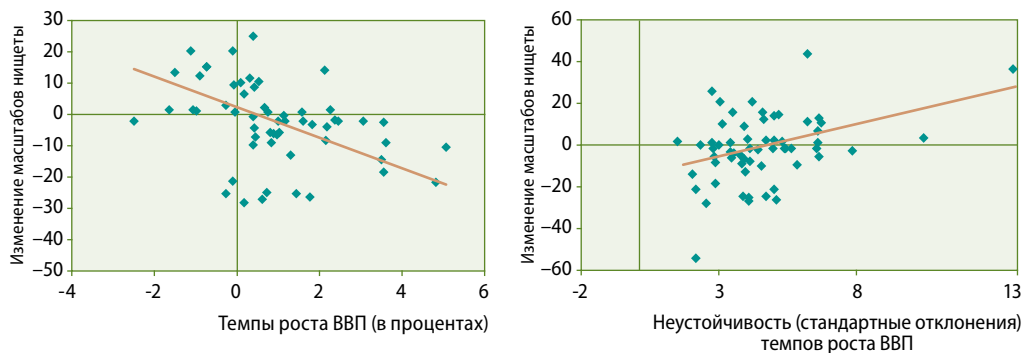
Однако рост является необходимым, но не достаточным условием для борьбы с нищетой (см. диаграмму О.4). Требуется комплекс универсальных социальных стратегий и определенных целенаправленных экономических стратегий, разработанных с учетом индивидуальных особенностей каждой страны и основывающихся на прочном «общественном договоре», с тем чтобы наделить отдельных лиц, домохозяйства

и общины возможностью отстаивать свои интересы и наиболее эффективно использовать стимулы к созиданию, порождаемые рыночными силами. Это требует выработки более комплексного подхода к экономической и социальной политике и проявления гораздо большего прагматизма при ее разработке и проведении.

Источники ООН/ДЭСВ, на основе данных о росте ВВП из базы данных по основным агрегированным показателям Системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций; и World Bank, PovcalNet, имеется на сайте <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/isp/index.isp>.
Примечание: Изменение масштабов нищеты определяется как изменение в процентных пунктах числа лиц, живущих ниже черты бедности, составляющей 1 долл. США в день, за период 1981–2004 годов.

Диаграмма 0.4

Повышение темпов роста и их стабилизация способствуют сокращению масштабов нищеты, но при этом не являются достаточными для этого условиями



Решение проблемы экономической незащищенности домохозяйств

Макроэкономическая политика в интересах бедных и стратегии роста

В большинстве развивающихся стран покончить с нищетой и порождаемой ею экономической незащищенностью можно лишь благодаря быстрому устойчивому росту и увеличению занятости в формальном секторе. Во многих случаях, когда развитие сельских районов, вероятно, приводит к более быстрому сокращению масштабов нищеты, чем рост в городах, при увеличении помощи первоочередное внимание необходимо уделять сельскому хозяйству, которое в последние десятилетия игнорировалось консультантами по вопросам политики, в том числе мелким фермерам. Однако в условиях ускорения общих темпов урбанизации для окончательного решения проблемы нищеты необходимо также поощрять развитие трудоемкого производства в обрабатывающей промышленности и совершенствование сектора услуг. Как показывают случаи стихийных бедствий и гражданских конфликтов, одним из наиболее успешных способов, позволяющих покончить с незащищенностью, по-прежнему остается диверсификация экономики.

Комплекс мер по борьбе с хронической незащищенностью обязательно должен включать макроэкономическую политику в интересах бедных слоев населения. Во многих развивающихся странах, где сельское хозяйство по-прежнему является одним из основных источников доходов и экспортных поступлений, политика будет направлена на регулирование циклических колебаний цен на сырьевые товары, поскольку от снижения цен особенно сильно страдают беднейшие слои населения. Определенную роль в решении этой задачи сыграют стабилизационные фонды.

Еще одним необходимым условием решения задачи борьбы с незащищенностью будет поддержание конкурентоспособных и стабильных валютных курсов при низком и стабильном уровне реальных процентных ставок, для чего нередко требу-

ется отложить либерализацию операций по счету движения капитала и прибегнуть к взвешенному использованию рычагов контроля за движением капитала. Большое значение имеют также стабильные налоговые поступления, особенно для ликвидации инфраструктурных пробелов, которые в большинстве бедных стран являются одним из важнейших препятствий на пути роста.

Финансирование и страхование в интересах бедных слоев населения

Инновационные источники финансирования призваны сыграть важную роль в решении проблемы взаимосвязи между нищетой и незащищенностью. В последние годы микрофинансирование рассматривается — особенно сообществом доноров, — как предпочтительный способ содействия развитию предпринимательства и решению проблемы нищеты. Если на первом этапе упор делался на микрокредитование, то теперь сюда включаются и микросбережения с микрострахованием. Это принесло ряд позитивных социальных результатов и, в частности, позволило сократить масштабы нищеты среди женщин. Вместе с тем в большинстве стран эта деятельность по-прежнему составляет весьма незначительную долю финансового сектора и зачастую не приводит к существенному увеличению производительной занятости. Таким образом, беднейшие общины по-прежнему остаются уязвимыми по отношению к системным потрясениям. В связи с этим следует отметить, что правительствам необходимо внимательно изучить ситуацию и определить, действительно ли направление субсидий на поддержку этих механизмов является наилучшим способом решения проблемы нищеты или же правильнее перейти к проведению других стратегий борьбы с нищетой и смягчения ее последствий.

Программы социального обеспечения и социальной защиты

Такие стратегии могут быть самыми разными. Они варьируются от программ стимулирования трудовой деятельности, которые на протяжении долгого времени существуют во многих странах, до программ денежных трансфертов, ставших популярными в последнее время. Хотя большинство этих программ первоначально разрабатывалось и использовалось в качестве принимаемых постфактум мер по оказанию пострадавшему населению помощи в борьбе с экономическим спадом, в последние годы они все чаще используются в качестве упреждающих мер для снижения незащищенности бедных слоев населения. Например, Индия недавно утвердила программу стимулирования трудовой деятельности, которая гарантирует всем желающим принять в ней участие трудоустройство на 100 дней в году (пример того, как программа стимулирования трудовой деятельности превращается из механизма временной помощи после потрясения в полуофициальный постоянно действующий механизм трудоустройства).

Еще одним примером аналогичной трансформации из мер постфактум в упреждающие меры являются программы денежных трансфертов, которые используются для содействия достижению конкретных целей в области развития, таких как посещаемость школ детьми и использование услуг в сфере здравоохранения. Если на макроуровне все более популярной формой оказания помощи становится бюджетная поддержка, то на уровне домохозяйств все шире используемой формой социальной защиты становятся денежные трансферты.

Извечный вопрос, связанный с разработкой и осуществлением таких мер, заключается в том, следует ли их рассматривать как универсальные стратегии или же как стратегии, ориентированные непосредственно на защиту интересов бедных слоев

населения. Хотя в последние годы эти меры все чаще относятся к последней категории, это не обеспечивает должной сбалансированности. Тот факт, что универсальные системы, как правило, позволяют достигать более значительных результатов в искоренении нищеты, отражает сочетание более эффективного распределения доходов (при потенциально более активной динамике роста), большей политической привлекательности, особенно поддержки со стороны среднего класса, и ряда очевидных административных и финансовых преимуществ.

Назад к разработке многосторонней системы

В этом году *Обзор* содержит простую идею: разработка механизмов обеспечения надлежащего и желательного уровня экономической безопасности не может оставаться на усмотрение самих рынков. Однако это не следует рассматривать как призыв к игнорированию действия рыночных сил; в данном случае задача заключается, скорее, в том, чтобы сделать безопасность и сплоченность основой для раскрытия потенциала созидания, формируемого этими силами. Конкретное сочетание мер регулирования, смягчения последствий, защиты и чрезвычайной помощи будет зависеть от характера возникающих угроз и от местных возможностей и ресурсов, которые могут быть мобилизованы, а также от местных предпочтений и выбора. Вместе с тем при борьбе с теми видами системных потрясений, которые обсуждаются в настоящем документе, особенно заметную роль, вероятно, будет играть международное сообщество.

Повышение этой роли требует не столько разработки новых механизмов, сколько возврата к принципам многосторонности, которые были преждевременно отброшены под воздействием ошибочной веры в саморегулируемые рыночные силы. Эти принципы сформировались в период, когда национальные руководители более четко, чем в последнее время, осознавали угрозы безопасности, возникающие в результате функционирования взаимозависимой мировой экономики. Международному сообществу следует рассмотреть следующие возможности:

- **Обновление Бреттон-вудского соглашения.** Как и в годы между мировыми войнами, передача функций управления циклами гибким рынкам рабочей силы и независимым центральным банкам не принесла больших успехов. Концентрация усилий исключительно на обеспечении стабильности цен не позволила сгладить циклы подъемов и спадов, в основе которых лежит динамика активов, но при этом полностью игнорировалась задача в области трудоустройства и необходимость поддержания разумного баланса между темпами роста заработной платы и повышения производительности труда. Необходимо вернуться к мерам антициклической макроэкономической политики и финансового регулирования. Это означает, что международная финансовая архитектура не может более строиться на принципе свободной конкуренции, который привел к глобализации финансовых рынков в отсутствие соответствующих глобальных правил, ресурсов и положений. Настоятельно необходимо безотлагательно ликвидировать этот пробел. Этот процесс следует начать с пересмотра масштабов и условий доступа развивающихся стран к ресурсам МВФ, особенно к механизмам компенсационного финансирования, предназначенным для оказания помощи в борьбе с внешними потрясениями. Важно также покончить с тенденцией к навязыванию макроэкономических условий проциклического характера при предоставлении доступа к дополнительному объему ресурсов. Кроме того, при совершенствовании много-

стороннего контроля необходимо будет обеспечить учет всех возможных международных последствий национальной экономической политики.

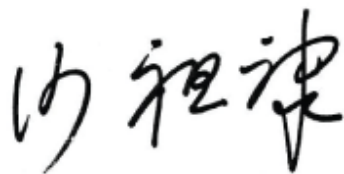
- **Пересмотр принципов Плана Маршалла.** Необходима более эффективная архитектура помощи, особенно странам, уязвимым для стихийных бедствий, и странам, покончившим с конфликтами. Большое значение в этой связи имеет достижение давно поставленной цели доведения объема ОПР до уровня 0,7 процента валового национального дохода стран — членов КСР, однако не следует этим ограничиваться. Существующим механизмам не хватает надлежащей системы организационных принципов, которые обеспечивали бы поощрение и дополнение национальных усилий по мобилизации ресурсов в соответствии с местными приоритетами и возможностями и оказание правительствам стран-получателей помощи в реализации их собственных приоритетов и стратегии в области развития.

Показатель эффективности помощи был установлен более 60 лет назад Планом Маршалла, и хотя время и задачи изменились, принципы координации национальных планов развития с международной помощью по-прежнему актуальны. К их числу относятся, в частности, выделение щедрой помощи, основная часть которой должна предоставляться уже на первом этапе, в поддержку национальных приоритетов в области развития, причем эта помощь не должна обременяться выдвиганием чрезмерных условий и требований со стороны доноров и должна быть адаптирована к национальным ограничениям и особенностям.

- **Глобальный «новый курс».** Значительное место в проводимом сегодня обсуждении политики в области развития наряду с Планом Маршалла занимает «новый курс». Недавний кризис в области продовольственной безопасности побудил Всемирный банк провозгласить новый курс в области глобальной продовольственной политики. В его рамках действие рыночных сил должно быть расширено за счет дальнейшей либерализации торговли сельскохозяйственной продукцией, при этом одновременно должны быть созданы механизмы компенсационного финансирования и сети социальной защиты для оказания поддержки импортерам продовольствия. Однако в этих рекомендациях принижается значение некоторых ключевых элементов первоначального «Нового курса», который был предложен президентом Рузвельтом в ответ на Великую депрессию, в частности механизмов, созданных для расширения и более эффективного регулирования рынков, а также мер перераспределения, направленных на улучшение распределения бремени потрясений. Вопрос о том, насколько радикальный характер должно носить перераспределение для обеспечения сбалансированности глобализации и предотвращения потенциально разрушительного отката, еще предстоит обсудить. Одно из предложений заключается в выплате всем домохозяйствам минимального базового дохода в форме денежных субсидий, т. е. реанимирует и развивает идею базовых пенсий, предложенную в *Обзоре мирового экономического и социального положения, 2007 год*. Такие меры, разумеется, чреваты осложнениями и проблемами. А обсуждение вопроса о том, на каком уровне и за счет каких ресурсов должны осуществляться такие меры в рамках более общей программы действий по обеспечению безопасности, по-прежнему остается политической абстракцией. Однако в этой области имеются интересные прецеденты: штат Аляска использует такие меры с начала 1980-х годов, аналогичные инициативы реализуются и в других странах. В последнее время организации системы Организации Объединенных Наций приступили к изучению концепции «гло-

бального социального минимума», призванного обеспечить минимальный уровень защищенности в соответствии с принципами Всеобщей декларации прав человека. Это лишний раз напоминает о том, что во взаимозависимом мире социальная сплоченность является не роскошью, а, скорее, необходимым элементом функционирования эффективной и жизнеспособной системы.

В условиях все более наглядно проявлявшегося усиления экономической и политической незащищенности в Европе в период между двумя мировыми войнами Джон Мейнард Кейнс призвал разработать «новую политику и новые инструменты для адаптации и контролирования действия экономических сил, с тем чтобы они не вступали в неразрешимое противоречие с современными представлениями о том, что представляется уместным и правильным в интересах социальной стабильности и социальной справедливости». Эти слова несколько не утратили своей актуальности и сегодня. Ответственность за выбор и сочетание стратегий, необходимых для гарантирования процветания, стабильности и справедливости, по-прежнему лежит, разумеется, на национальных институтах и на самом населении, однако в условиях все более взаимозависимого мира на нашей нестабильной планете построение более безопасного дома требует поистине международных усилий.



*Ша Цзуканг
Заместитель Генерального секретаря
по экономическим и социальным вопросам*

Май 2008 года

Содержание

	<i>Стр.</i>
Предисловие.....	iii
Общий обзор.....	iv
Содержание.....	xxvii
Пояснительные примечания.....	xxxii
I. Преодоление экономической незащищенности: цена вопроса.....	1
Политика в условиях экономической незащищенности.....	4
Экономика в условиях незащищенности: риски, уязвимость и неопределенность.....	5
Взлет и падение саморегулирующегося рынка.....	7
Преодоление экономической незащищенности.....	8
Глобальный новый курс.....	10
II. Решение проблемы макроэкономической незащищенности.....	11
Рост и макроэкономическая нестабильность.....	11
Внешние потрясения и неустойчивость.....	18
Торговые потрясения и потрясения расчетов по текущим операциям	24
Потоки капитала и изменение динамики циклов деловой активности	31
От экономической уязвимости к экономической незащищенности.....	37
Повышение нестабильности рынка труда в развитых странах.....	39
Незащищенность рынков труда в развивающихся странах.....	43
Смягчение последствий внешних потрясений и регулирование цикла деловой активности.....	48
Интеграция макроэкономической политики и стратегического развития.....	49
Необходимость проведения антициклической макроэкономи- ческой политики.....	50
Управление инвалютными резервами: сокращение потребности в «самостраховании».....	57
Многосторонние ответные меры.....	61
Приложение.....	69
Внешние потрясения и декомпозиционные методы внутренней корректировки.....	69
Диаграммы.....	72
Таблицы.....	77
III. Силы природы? Климатическая угроза экономической безопасности.....	89
Введение.....	89
Выявление и определение характера «стихийных» бедствий.....	90
Динамика бедствий: риски, уязвимость и порочные круги.....	97
Аспекты развития.....	97
Влияние бедствий на экономическую незащищенность.....	100
Порочный круг уязвимости и незащищенности.....	102

	<i>Стр.</i>
Стратегии, направленные на повышение устойчивости к стихийным бедствиям и уменьшение их последствий	106
Сокращение риска бедствия	107
Увязка деятельности по оказанию помощи и развития	109
Объединение рисков	113
Многосторонние инициативы по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и их предупреждению	119
Денежные трансферты	121
Международные инициативы по объединению ресурсов	123
Глобальный механизм борьбы с бедствиями	125
Борьба с бедствиями	130
IV. Досадные сбои: порочный круг экономической незащищенности и гражданских конфликтов	132
Введение	132
Вооруженные конфликты после Второй мировой войны	133
Разрушительное воздействие социальной напряженности на экономическую безопасность	142
Непосредственное воздействие вооруженного конфликта на благосостояние домохозяйств	142
Косвенное воздействие вооруженных конфликтов на благосостояние домохозяйств	146
«Упорство» гражданских конфликтов	148
«Ловушка конфликта»	148
Переосмысление «гипотезы алчности»	150
Пересмотр общественного договора	152
Постконфликтное восстановление и экономические приоритеты	155
Государственное строительство и экономическая реконструкция: стратегии и приоритеты	157
Наращивание потенциала в налогово-бюджетной сфере	162
Стратегии восстановления на уровне домохозяйств	170
Эффективность оказания помощи постконфликтным странам: опыт реализации Плана Маршалла	173
Заключение	180
V. Нищета, незащищенность и связанные с развитием риски	181
Введение	181
Рынки и социальная сплоченность	182
Развивающееся государство и социальная политика	184
Нищета и уязвимость для рисков потерь при падении цен	188
Смягчение риска	192
Макроэкономические стратегии	192
Стратегии сельскохозяйственного развития	193
Адаптация к риску	195
Распределение активов	195
Политика в сфере минимальной оплаты труда	198
Микрофинансирование	199

	<i>Стр.</i>
Преодоление рисков	205
Программы стимулирования трудовой деятельности/ трудоустройства	205
Программы социального обеспечения и денежных трансфертов	207
Политика в области денежных переводов	211
Курс на комплексный подход к решению проблем нищеты и экономичес- ческой незащищенности	213
Интеграция механизмов формального и неформального секторов ..	213
Сравнение всеобщего и адресного охвата	217
Справочные материалы	223
 Вставки	
II.1 Макроэкономические аспекты продовольственной безопасности	19
II.2 Сельское хозяйство и многосторонняя торговая система	67
III.1 Определение стихийных бедствий, терминология и источники данных ...	90
III.2 Малое не всегда прекрасно: малые островные развивающиеся государства и угроза бедствий	99
III.3 Обеспечение готовности к бедствиям и оценка рисков на базе общин: Индия, Эфиопия и Кения	107
III.4 Технологии и системы раннего предупреждения	110
III.5 Объединение рисков в различных условиях: примеры новаторского подхода в сфере государственного и частного страхования: Мексика и Малави	114
IV.1 Причина не только в алчности	150
IV.2 Обусловленность достижениями в мирном процессе	166
IV.3 Мониторинг эффективности оказания помощи	174
V.1 Социальная политика в странах позднего этапа индустриализации	187
V.2 Перераспределение земли в Южной Африке	196
V.3 Субсидирование программ микрофинансирования	201
V.4 Программы денежных трансфертов	209
V.5 Взаимодополняемость между различными программами микрофинансирования	215
V.6 Некоторые возможные уроки, которые следует извлечь из скандинавского опыта в сфере социального обеспечения	218
V.7 Вступаем на неизведанный путь: аргументы в пользу минимального базового дохода	220
 Диаграммы	
II.1 Неустойчивость темпов роста ВВП и объемов инвестиций, 1971–2000 годы	14
II.2a Прирост ВВП на душу населения в развитых странах, 1971–2006 годы	16
II.2b Прирост ВВП на душу населения в развивающихся странах, 1971–2006 годы	16
II.2c Прирост ВВП на душу населения в развивающихся странах, за исключением Китая и Индии, 1971–2006 годы	16
II.3a Прирост ВВП на душу населения и уровень неустойчивости в 2001–2006 годах по сравнению с периодом 1971–1980 годов по отдельным регионам ..	17

	<i>Стр.</i>
II.3b Прирост ВВП на душу населения и уровень неустойчивости в 2001–2006 годах по сравнению с периодом 1971–1980 годов по отдельным регионам, за исключением Африки	17
II.4a Зависимость от экспорта сырьевых товаров и неустойчивость роста ВВП на душу населения	29
II.4b Зависимость от экспорта сырьевых товаров и неустойчивость объема инвестиций	30
II.5 Чистая передача ресурсов развивающимся странам, 1975–2005 год	32
II.6 Чистая передача финансовых ресурсов, Латинская Америка, Африка и Восточная Азия, за исключением Китая, 1975–2005 годы	33
II.7 Темпы роста, неустойчивость и сокращение масштабов нищеты, 1981 и 2004 годы	39
II.8 Изменение доли прибыли и объемов инвестиций в развитых странах, 2000–2006 годы по сравнению с 1980–1990 годами	40
II.9 Доля лиц, вынужденных работать неполный рабочий день, в отдельных регионах, 1983–2004 годы	42
II.10 Темпы роста ВВП и занятости в отдельных развивающихся странах и регионах, 2000–2006 годы	45
II.11 Занятое городское население, охватываемое системами медицинского обслуживания и пенсионного обеспечения, в отдельных странах Латинской Америки, 2005 год	47
II.12 Соотношение между долей самозанятых лиц и неоплачиваемых домашних работников и общей численностью занятых и показателями ВВП на душу населения, 2005 год	48
II.13 Накопление инвалютных резервов развивающимися странами, 1980–2006 годы	57
II.14 Накопление инвалютных резервов странами с низким уровнем дохода, 1980, 1990 и 2000-е годы	58
III.1 Частота стихийных бедствий, 1970–2006 годы	92
III.2 Масштаб стихийных бедствий, 1976–2006 годы	93
III.3 Число погибших в результате стихийных бедствий с разбивкой по группам стран в соответствии с их уровнем развития, 1970–2006 годы	95
III.4 Распределение ущерба в результате стихийных бедствий по группам стран в соответствии с их уровнем развития, 1970–2006 годы	95
IV.1 Тенденция развития вооруженных конфликтов после 1945 года	134
IV.2 Начало вооруженных конфликтов по сравнению с числом продолжительных кризисов после 1945 года (значения за год)	134
IV.3 Региональные тенденции развития вооруженных конфликтов после Второй мировой войны	135
IV.4 Погибшие в боевых действиях во время гражданских конфликтов после Второй мировой войны	136
IV.5 Беженцы, перемещающиеся через государственные границы, и внутренне перемещенные гражданские лица, 1965–2005 годы	137
IV.6 Беженцы, перемещающиеся через государственные границы, и внутренне перемещенные гражданские лица по регионам, 1965–2005 годы	137
IV.7 Демократии третьей волны: зависимость между способом перехода к демократии и качеством государственного управления экономикой	142
IV.8 Число случаев и числовое значение масштаба этнических конфликтов после 1945 года	154

	<i>Стр.</i>
V.1 Мировые темпы роста на душу населения, 1961–2006 годы	185
V.2 Темпы роста и сокращение масштабов нищеты, 1981–2004 годы	189
Таблицы	
I.1 Страны, испытывающие продовольственный кризис, которые нуждаются во внешней помощи	2
II.1 Макроэкономическая неустойчивость в развитых странах и отдельных регионах, 1971–2006 годы	12
II.2 Частота экономических спадов в отдельных группах стран и регионах, 1971–2006 годы	15
II.3 Декомпозиционный анализ сальдо платежного баланса по текущим операциям, Азия, Восточная Азия, Латинская Америка и Карибский бассейн и Африка к югу от Сахары, 1981–2005 годы	25
II.4 Потрясения, связанные с изменением условий торговли, в отдельных регионах, 1981–2005 годы	28
II.5 Издержки, связанные с увольнением работников в Европе и Соединенных Штатах Америки в результате развития торговли, 1979–2001 годы	44
III.1 Среднее число пострадавших в результате одного стихийного бедствия с разбивкой по группам стран в соответствии с их уровнем развития, 1970–2006 годы	94
III.2 Среднее число погибших в результате одного стихийного бедствия с разбивкой по регионам, 1970–2006 годы	94
III.3 Отдельные статистические данные по бедствиям для отдельных регионов, 1970–2006 годы	94
III.4. 20 стихийных бедствий, повлекших за собой наибольший материальный ущерб и наибольшее число жертв (в абсолютных и относительных показателях), 1970–2006 годы	96
III.5 Примеры механизмов финансирования рисков до наступления бедствия и после него	106
III.6 Оценка суммы выплат страховых премий в рамках страхования сельскохозяйственного производства в 10 ведущих странах	118
III.7 Возможный размер чистой суммы платежей отдельных стран и территорий с низким уровнем дохода и с уровнем дохода ниже среднего, осуществляемых в период с 2000 по 2006 год в рамках предлагаемого глобального механизма борьбы с бедствиями	128
IV.1 Темпы роста, политическая и экономическая типология отдельных стран в период конфликтов, 1965–2000 годы	140
V.1 Управление рисками и факторами уязвимости	191

Пояснительные примечания

В таблицах, приводимых в настоящем докладе, используются следующие условные обозначения:

- .. Две точки указывают на отсутствие данных или на то, что соответствующие данные не приводятся отдельно.
 - Прочерк означает, что соответствующая величина равна нулю или пренебрежимо мала.
 - Тире означает, что соответствующая графа неприменима.
 - Знак минус означает дефицит или уменьшение, если не указано иное.
 - , Запятая указывает на десятичную дробь.
 - / Косая черта между годами используется для обозначения сельскохозяйственного или финансового года, например, 1990/91 год.
 - Тире между годами (например, 1990–1991 годы) используется для обозначения всего соответствующего периода, включая начальный и последний годы.
- «Доллары» (долл. США) означают доллары Соединенных Штатов Америки, если не указано иное.
- «Миллиард» означает тысячу миллионов.
- «Тонны» означают метрические тонны, если не указано иное.
- «Годовые темпы роста» или изменений означают среднегодовые темпы роста в сложных процентах, если не указано иное.

Ввиду округления сумма приводимых в таблицах цифровых значений и процентных показателей может отличаться от итоговых значений.

Используются следующие сокращения:

АСЕАН	Ассоциация государств Юго-Восточной Азии
БМР	Банк международных расчетов
ВВП	валовой внутренний продукт
ВМО	Всемирная метеорологическая организация
ВНД	валовой национальный доход
ВНП	валовой национальный продукт
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
ГИЕВС	Глобальная система информации и заблаговременного предупреждения по вопросам продовольствия и сельского хозяйства (ФАО)
ДЭСВ ООН	Департамент по экономическим и социальным вопросам Организации Объединенных Наций
ЕС	Европейский союз
КАРИКОМ	Карибское сообщество

КГПБ	Консультативная группа по оказанию помощи беднейшим слоям населения
КРЭД	Центр исследования эпидемиологии стихийных бедствий (Католический университет Лёвена, Брюссель)
КСР	Комитет содействия развитию (ОЭСР)
ЛИБОР	Лондонская межбанковская ставка предложения
МВФ	Международный валютный фонд
МОТ	Международная организация труда
НАФТА	Североамериканское соглашение о свободной торговле
НБЭИ	Национальное бюро экономических исследований (Кембридж, штат Массачусетс)
НИОКР	научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НФИП	Национальная программа по страхованию от наводнений (Соединенные Штаты Америки) (NFIP)
ОПР	официальная помощь в целях развития
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПИИ	прямые иностранные инвестиции
ППС	паритет покупательной способности
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
РОСКА	ротационная ссудосберегательная ассоциация
СДР	специальные права заимствования
СЗКД	Сеть затронутых конфликтами домохозяйств (Университет Сассекса, Соединенное Королевство) (HiCN)
СНГ	Содружество Независимых Государств
УВКБ ООН	Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев
ФАО	Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций
ФИВИМС	Система информации и картографирования районов продовольственной нестабильности и уязвимости населения (ФАО)
ФНБ	Фонд национального благосостояния
ЭСКАТО	Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого Океана
ЮНКТАД	Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Используемые обозначения и форма представления материала в настоящей публикации не означают выражения со стороны Секретариата Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

Термин «страна», используемый в тексте настоящего доклада, относится также, в соответствующих случаях, к территориям или районам.

Если не указано иное, то в аналитических целях используется следующая классификация стран по группам и подгруппам:

Развитые страны (развитые страны с рыночной экономикой):

Европейский союз, Исландия, Норвегия, Швейцария, Япония, Соединенные Штаты Америки, Канада, Австралия, Новая Зеландия.

Подгруппы развитых стран:**Европа**

- *Европейский союз (ЕС):* Австрия, Бельгия, Болгария, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Латвия, Кипр, Литва, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Польша, Португалия, Румыния, Словакия, Словения, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Финляндия, Франция, Чешская Республика, Швеция, Эстония.
 - *ЕС-25:* Все страны, входящие в ЕС, за исключением Болгарии и Румынии.
 - *ЕС-15:* Все страны, входящие в ЕС-12, плюс Дания, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии, Швеция.
 - *ЕС-12 (зона евро):* Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Финляндия, Франция.
 - *ЕС-10:* Все страны, входящие в ЕС-25, за исключением стран ЕС-15.
- *Другие страны Европы:* Исландия, Норвегия, Швейцария.

Страны с переходной экономикой:

- *Юго-Восточная Европа:* Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Румыния, Сербия, Хорватия, Черногория.
- *Содружество Независимых Государств (СНГ):* Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Украина.

Развивающиеся страны:

- Страны Латинской Америки и Карибского бассейна, Африки, Азии и Тихоокеанского региона (за исключением Японии, Австралии, Новой Зеландии и азиатских государств — членов СНГ).

Подгруппы стран Латинской Америки и Карибского бассейна:

- *Страны Южной Америки и Мексика:* Аргентина, Бразилия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Гайана, Колумбия, Мексика, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор.
- *Страны Центральной Америки и Карибского бассейна:* все прочие страны Латинской Америки и Карибского бассейна.

Подгруппы стран Африки:

- *Страны Северной Африки:* Алжир, Египет, Ливийская Арабская Джамахирия, Марокко, Тунис.
- *Страны Африки к югу от Сахары:* все прочие страны Африки.

Подгруппы стран Азии и Тихоокеанского региона:

- *Страны Западной Азии:* Бахрейн, Израиль, Иордания, Ирак, Йемен, Катар, Кувейт, Ливан, Объединенные Арабские Эмираты, оккупированные Палестинские территории, Оман, Саудовская Аравия, Сирийская Арабская Республика, Турция.
- *Страны Восточной и Южной Азии:* все прочие развивающиеся страны в Азии и Тихоокеанском регионе (включая Китай, если не указано иное). Эта группа подразделяется на:
 - *Страны Южной Азии:* Бангладеш, Бутан, Индия, Иран (Исламская Республика), Мальдивские Острова, Непал, Пакистан, Шри-Ланка.
 - *Страны Восточной Азии и Тихоокеанского региона:*
 - *Страны Восточной Азии:*
 - Китай
 - Новые индустриальные страны:* Специальный административный район Китая Гонконг, Республика Корея, Сингапур, провинция Китая Тайвань.
 - Другие страны Восточной Азии:* Корейская Народно-Демократическая Республика, Монголия.
 - Страны Юго-Восточной Азии:* Бруней-Даруссалам, Вьетнам, Индонезия, Камбоджа, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Малайзия, Мьянма, Сингапур, Таиланд, Тимор-Лешти, Филиппины.
 - *Страны Океании:* Вануату, Кирибати, Маршалловы Острова, Микронезия (Федеративные штаты), Папуа-Новая Гвинея, Самоа, Соломоновы Острова, Тонга, Тувалу, Фиджи.

Наименее развитые страны:

Ангола, Афганистан, Бангладеш, Бенин, Буркина-Фасо, Бурунди, Бутан, Вануату, Гаити, Гамбия, Гвинея, Гвинея-Бисау, Демократическая Республика Конго, Джибути, Замбия, Йемен, Кабо-Верде, Камбоджа, Кирибати, Коморские Острова, Лаосская Народно-Демократическая Республика, Лесото, Либерия, Мавритания, Мадагаскар, Малави, Мали, Мальдивские Острова, Мозамбик, Мьянма, Непал, Нигер, Объединенная Республика Танзании, Руанда, Самоа, Сан-Томе и Принсипи, Сенегал, Соломоновы Острова, Сомали, Судан, Сьерра-Леоне, Тимор-Лешти, Того, Тувалу, Уганда, Центральноафриканская Республика, Чад, Экваториальная Гвинея, Эритрея, Эфиопия.

Глава I

Преодоление экономической незащищенности: цена вопроса

По окончании «холодной войны» ослабление длившейся долгие годы политической напряженности наряду с быстрыми интеграционными процессами в мировой экономике породили большие надежды на то, что наступает новая эра мира, благополучия и стабильности. Это был момент, когда установление правильных цен гарантировало значительное повышение эффективности экономики и позволяло высвободить динамичные факторы конкуренции и готовности идти на риск. Вооруженные готовым набором объяснений, как свободные рынки будут стимулировать развитие всех стран, смогут обеспечить конвергенцию доходов и положить конец циклам «стоп–старт», современные экономисты способствовали достижению политического консенсуса в рамках новой эры.

Несомненно, удалось добиться определенных успехов: удалось сдержать инфляцию, объемы международной торговли выросли, а трансграничное перемещение капитала достигло беспрецедентных масштабов. Однако имеющиеся данные свидетельствуют о неравномерном росте и о том, что макроэкономические условия становятся все менее сбалансированными. Наблюдаемая повсеместно тенденция развития ведет к резкому обострению проблемы неравенства.

Однако, пожалуй, ни один другой вопрос не тревожит сторонников свободных рынков так, как вопрос об усилении чувства экономической незащищенности. В 2008 году повышение цен на продовольственные товары и расширение масштабов голода предоставили убийственное подтверждение несовместимости действия рыночных сил с достижением социально-экономического процветания. Для многих стран, сталкивающихся с проблемой серьезной продовольственной незащищенности, эта проблема нередко является одной из многочисленных угроз, связанных с нищетой, стихийными бедствиями и гражданским насилием (см. таблицу I.1); однако случаи продовольственных бунтов в странах со средним уровнем дохода и быстрым ростом городского населения, в том числе и в характеризующихся устойчивыми темпами экономического роста, свидетельствуют о наличии более серьезных структурных дисбалансов в рамках этих рынков. Проблема усугубляется отсутствием энергетической безопасности, поскольку цены на топливо достигли новых рекордных показателей и будущие поставки начинают определяться целым комплексом геополитических соображений.

Все более гибкие рынки труда также сокращают гарантии занятости. Во многих развивающихся странах вакуум, образовавшийся в результате стагнации или сокращения занятости в государственном секторе и разукрупнения промышленных предприятий, заполняется за счет создания рабочих мест, не обеспечивающих долгосрочную занятость или характеризующихся низким уровнем оплаты труда, в неформальном секторе экономики или в расширяющемся секторе услуг. В развитых странах образ жизни среднего класса размывается, что с трудом удерживает тех, кто разрабатывает политику, от принятия популистских мер, направленных против дешевого импорта, переноса рабочих мест на периферию и присутствия рабочих-иммигрантов. Вместо того чтобы обеспечить защиту в условиях все более турбулентного развития

Несмотря на повышение ценовой стабильности и открытости, имеющиеся данные свидетельствуют о неравномерном росте и усиливающейся несбалансированности макроэкономических условий

Продовольственные, топливные и финансовые рынки не обеспечивают экономической безопасности

Таблица I.1

Страны, испытывающие продовольственный кризис, которые нуждаются во внешней помощи

Страна	Степень продовольственной небезопасности	Уязвимость для стихийных бедствий	Социально-политические факторы	Экономическая уязвимость, 1996–2006 годы	
				Продолжительность периода с отрицательными темпами роста (в годах)	Среднегодовые темпы роста на душу населения
Ирак	Исключительная	Засуха, наводнения	Конфликт, отсутствие безопасности	5	1,0
Зимбабве	Исключительная	Засуха, ураганы	Вероятность гражданских беспорядков	9	-3,7
Свазиленд	Исключительная	Засуха, ураганы, наводнения		2	0,6
Сомали	Исключительная	Засуха, высокие волны	Конфликт	6	-0,3
Лесото	Исключительная	Засуха, ураганы		3	1,5
Бурунди	Высокая	Наводнения, ураганы, засуха, землетрясения	Гражданские беспорядки, внутренне перемещенные лица, репатрианты	7	-1,5
Центрально-африканская Республика	Высокая	Ураганы, наводнения	Беженцы, локальная незащищенность	6	-1,3
Чад	Высокая	Засуха, наводнения	Беженцы, разрастание конфликта	4	4,4
Кот-д'Ивуар	Высокая		Гражданские беспорядки	5	-0,1
Гана	Высокая	Наводнения		0	2,4
Гвинея	Высокая	Ураганы, наводнения	Беженцы	2	1,7
Гвинея-Бисау	Высокая	Засуха, наводнения	Локальная незащищенность	5	-2,7
Кения	Высокая	Оползни, засуха, высокие волны, наводнения	Гражданские беспорядки	4	0,4
Непал	Высокая	Наводнения, оползни, засуха	Конфликт	2	1,4
Тимор-Лешти	Высокая		Внутренне перемещенные лица, постконфликтная ситуация	5	-1,7
Эфиопия	Высокая	Засуха, наводнения	Отсутствие безопасности в отдельных частях страны	3	2,8
Демократическая Республика Конго	Высокая	Ураганы, наводнения, извержения вулканов	Внутренне перемещенные лица	6	-2,1
Судан	Высокая	Засуха, ураганы, наводнения	Гражданские беспорядки	0	5,3
Уганда	Высокая	Засуха, ураганы, наводнения	Гражданские беспорядки на севере страны	0	2,9
Шри-Ланка	Высокая	Наводнения, высокие волны, ураганы, засуха	Гражданский конфликт	1	4,2
Боливия	Высокая	Наводнения, засуха, ураганы, оползни		2	1,2
Гаити	Высокая	Наводнения, ураганы, засуха		6	-0,8
Бангладеш	Высокая	Наводнения, ураганы, волны, землетрясения		0	3,6
Китай	Высокая	Наводнения, ураганы, землетрясения, оползни, засуха		0	8,4

Страна	Степень продовольственной небезопасности	Уязвимость для стихийных бедствий	Социально-политические факторы	Экономическая уязвимость, 1996–2006 годы	
				Продолжительность периода с отрицательными темпами роста (в годах)	Среднегодовые темпы роста на душу населения
Доминиканская Республика	Высокая	Ураганы, землетрясения		1	4,4
Эквадор	Высокая	Наводнения, извержения вулканов, оползни		1	1,8
Никарагуа	Высокая	Ураганы, засуха, наводнения, оползни		1	2,4
Таджикистан	Высокая	Наводнения, землетрясения, оползни, засуха		1	3,6
Вьетнам	Высокая	Наводнения, ураганы, засуха		0	5,7
Эритрея	Широко распространена	Засуха, наводнения	Постконфликтная ситуация, внутренне перемещенные лица	7	-1,1
Либерия	Широко распространена		Постконфликтная ситуация	2	7,7
Мавритания	Широко распространена	Засуха, наводнения		5	1,3
Сьерра-Леоне	Широко распространена	Наводнения	Постконфликтная ситуация	4	-1,6
Афганистан	Широко распространена	Оползни засуха, землетрясения, наводнения	Конфликт, отсутствие безопасности	..	..
Корейская Народно-Демократическая Республика	Широко распространена	Ураганы, наводнения		4	-0,2

Источники: Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций и Секретариат ДЭСВ ООН.

экономических процессов, рынки ссудного капитала в значительной мере способствовали усилению чувства незащищенности. Нестабильные международные финансовые потоки, циклы подъемов и спадов, обваливающиеся валюты и спекулятивная паника поставили под угрозу рабочие места, жилищный сектор и пенсии во многих развитых странах.

Однако усиление незащищенности нельзя объяснить лишь деструктивными импульсами, посылаемыми рынками. В конце концов, созидательное разрушение является характерной чертой процесса функционирования рынков. В гораздо большей степени это связано с той готовностью, с которой лица, определяющие политику, переложили экономическую ответственность на плечи независимых центральных банков, независимых корпораций и руководителей нерегулируемых фондов хеджирования, основываясь на их обещании обеспечить благоприятный инвестиционный климат и помочь в получении всеми значительных экономических благ. Как показано в главе II, несмотря на повышение стабильности макроэкономических условий, роста объемов инвестиций в развитие производственного сектора не наблюдается. В то же время все больше домохозяйств, общин и стран подвергается внешним потрясениям и сталкивается с рисками убытков, а их возможности по противодействию этим процессам и преодолению их последствий резко сокращаются.

Нестабильные международные финансовые потоки, циклы подъемов и спадов, обваливающиеся валюты и спекулятивная паника поставили под угрозу рабочие места, жилищный сектор и пенсии во многих развитых странах

Политика в условиях экономической незащищенности

Современное государство не может достигнуть высокого уровня экономического и социального развития, внутреннего порядка и мира без установления сотрудничества, базирующегося на эффективном общественном договоре

Тот факт, что общественный или экономический уклад может быть стабильным, лишь в том случае, если он отвечает интересам большей части живущего при нем населения, требует наличия того, что европейские политические философы в XVII и XVIII веках называли «общественным договором»: четкого понимания членами сообщества необходимости сотрудничества на основе обоюдной выгоды наряду с наличием формальных правил и институциональных механизмов, способствующих укреплению доверия, соблюдению баланса противоположных интересов, урегулированию споров и обеспечению справедливого распределения создаваемых благ. Современное государство не может достигнуть высокого уровня экономического и социального развития, внутреннего порядка и мира без установления такого сотрудничества и разработки соответствующих правил. Кроме того, чем выше уровень развития, тем более масштабный характер должны носить совместные усилия по закреплению уже достигнутых успехов и использованию их в качестве трамплина для обеспечения дальнейшего прогресса.

В современную эпоху такой договор формируется под влиянием проблем и рисков, порождаемых расширяющимися рынками и все более сложными формами разделения труда. В качестве реакции на эти проблемы и риски появились новые механизмы социальной защиты от производственного травматизма, заболеваний и инвалидности, а также формы социальной поддержки безработных, лиц, занимающихся воспитанием детей, и пожилых людей. Однако добиться надлежащего баланса интересов оказалось достаточно сложно, тем более что демократические институты способствовали расширению запросов со стороны тех, кто подвергался наибольшему риску убытков. В период между мировыми войнами в результате беспрецедентных по своим масштабам убытков, отчаяния и насилия хрупкий консенсус был разрушен.

«Новый курс», сформированный после 1945 года, основывался на «стремлении к безопасности». В целях адаптации к действию рыночных сил, обеспечения контроля за ними и предоставления гарантий в области социальной защиты была разработана новая политика и созданы новые институты. Политика, направленная на стимулирование национальных инвестиций и роста, не только помогла предотвратить возврат к экономическому хаосу, наблюдавшемуся в период между мировыми войнами, но и способствовала наступлению эры полной занятости, растущей заработной платы и либерализации торговли. Устойчивый рост облегчил финансирование программ социальной защиты и расширил границы государства всеобщего благосостояния. В свою очередь, социальная стабильность стала основой для долгосрочного планирования инвестиционной деятельности и способствовала технологическому прогрессу. Сформировался благотворный круг.

Благодаря имевшимся ресурсам и готовности пойти на компромисс в вопросах, относящихся к категории национальных эгоистичных интересов, конструктивное руководство было обеспечено и на международном уровне. Недавно получившие независимость развивающиеся страны обрели возможность покончить с наследием экономической эксплуатации, отсталостью и незащищенностью — характерными признаками периода колониального господства. При поощрении и поддержке со стороны более развитых стран-партнеров эти страны стали использовать новые принципы экономической политики, направленные на обеспечение промышленного подъема, большого толчка и перемещение «догоняющих стран» на более высокие ступени лестницы раз-

вития. Социальная политика отставала от потребностей времени, однако устойчивые инвестиции в развитие человеческого капитала и инфраструктуру помогли многим странам вырваться из ужасной западни нищеты.

Период беспрецедентного социально-экономического прогресса и безопасности продолжался до начала 1970-х годов, когда обострение внутренних противоречий и внешние потрясения стали угрожать существовавшему консенсусу, в первую очередь в наиболее развитых странах. В конце десятилетия резкое ужесточение макроэкономической политики в этих странах послужило сигналом об отказе от использовавшихся в прошлом методов и свидетельством стремления к переосмыслению общественного договора. Вопросы гражданства, сотрудничества и социальной защиты отошли в повестку дня на второй план, а в ряде случаев вообще были исключены из нее; вместо них на центральное место вышли вопросы потребительского выбора, конкуренции и принятия рисков.

В развитых странах эта тенденция часто сдерживалась политическими ограничениями практического и социального характера. Во многих развивающихся странах противодействие такой тенденции оказалось гораздо более слабым, что повысило степень их уязвимости по отношению к рискам падения рынка. И действительно, как отмечается в настоящем *Обзоре*, восстановление более эффективных государственных институтов является одной из не терпящих отлагательства задач в рамках усилий по созданию и сохранению более безопасного пространства, в котором отдельные лица, общины и, в конечном счете, государства могли бы осуществлять свою деятельность с разумной степенью предсказуемости и стабильности при должном учете целей и интересов других сторон.

Экономика в условиях незащищенности: риски, уязвимость и неопределенность

Усиление экономической незащищенности, безусловно, наносит ущерб благосостоянию затрагиваемых домохозяйств и отдельных лиц. Это также может поставить под угрозу социально-экономический прогресс в результате сдерживания инновационной деятельности, сокращения продолжительности инвестиционного периода, ограничения возможностей выбора и провоцирования беспринципного и нежелательного поведения. Вместе с тем экономическая незащищенность является неизбежным фактом экономической жизни и — в той степени, в какой она ведет к изменению закостеневших принципов поведения и открывает новые инвестиционные возможности, — оказывает определенное позитивное влияние.

Экономисты пытаются осмыслить эту двойственность путем отождествления незащищенности с риском, положительной стороной которого является стимулирование предпринимательской активности, а отрицательной — потеря дохода и сокращение уровня благосостояния. Если эти альтернативные варианты могут быть просчитаны с разумной степенью точности, то граждане смогут заранее подготовиться, обеспечив поддержку на уровне семьи, накапливая сбережения или страхуя себя от потерь путем заключения неких договоров страхования. Все это по существу представляет собой различные виды индивидуальных стратегий преодоления последствий риска.

Разумеется, отдельные лица располагают минимальными возможностями влияния на многие из событий, обуславливающих незащищенность, или вообще лишены таких возможностей. В попытке оценить связанный с этими событиями возможный

С конца 1970-х годов в рамках общественного договора вопросы гражданства, сотрудничества и социальной защиты стали уступать место вопросам потребительского выбора, конкуренции и принятия рисков

Экономическая незащищенность может поставить под угрозу социально-экономический прогресс в результате сдерживания инновационной деятельности, сокращения продолжительности инвестиционного периода и провоцирования нежелательного поведения

ущерб экономисты разграничивают *идиосинкратические риски*, порождаемые отдельными изолированными событиями, такими как болезнь, несчастный случай или преступление, и *ковариантные риски*, присущие событиям, жертвами которых одновременно становится большое число людей, таким как экономические потрясения или опасные климатические явления, и которые нередко сопряжены с множественными комплексными издержками.

От обоих видов риска, в принципе, можно застраховаться на индивидуальном уровне или обеспечить их покрытие с использованием различных форм социальной защиты, финансируемых за счет налоговых поступлений. Экономисты и лица, разрабатывающие политику, давно спорят об относительных преимуществах этих вариантов, оба из которых имеются в большинстве стран. Оценка желаемого сочетания отчасти представляет собой сопоставление потенциально негативных побочных последствий (внешние факторы), сопряженных с риском событий, которые часто трудно подсчитать, с издержками субъективного риска, связанного с принятием ответных коллективных мер.

Преодоление рисков
убытков требует
использования
государственных
стратегий в сочетании с
индивидуальными

В целом, индивидуальные механизмы преодоления последствий риска наиболее эффективны в случае идиосинкратических рисков, характеризующихся небольшим потенциальным ущербом. Однако они часто недоступны для наиболее уязвимых групп населения. Ограничительный характер таких индивидуальных стратегий и потенциально большой размер ущерба, связанного с болезнями, безработицей или обнищанием в пожилом возрасте, обуславливают необходимость формирования системы социальной защиты в рамках государства всеобщего благосостояния и делают все более настоятельной необходимость подтверждения Организацией Объединенных Наций того, что экономическая безопасность является одним из основных прав человека.

Согласие с вышеизложенным также означает признание того, что риск — это не то же самое, что незащищенность. Незащищенность, представляющая собой менее определенное понятие, описывается в качестве категории, находящейся в области пересечения предполагаемого и фактического риска убытков (Jacobs, 2007). Экономистами подготовлены многочисленные и узкоспециализированные работы о субъективном измерении риска (Osberg, 1998). Ощущения незащищенности связаны, однако, с весьма конкретными различиями в степени воздействия общей угрозы и различиями в способности контролировать непредвиденные события и восстанавливаться после них.

Преодоление уязвимости,
обусловленной
структурными факторами
и носящей локальный
характер неопределенности,
требует осуществления
инвестиций в создание
механизмов подготовки,
планирования и
предупреждения

В данном контексте уязвимость указывает на источник незащищенности, который в большей степени является структурным, чем субъективным, что, очевидно, справедливо по отношению ко многим более бедным странам, не имеющим достаточных ресурсов для противодействия угрозам, особенно носящим масштабный характер. В некоторых отношениях это делает реальным источником незащищенности нищету. Однако такой аргумент может вводить в заблуждение. Уязвимость по отношению к значительным потерям в результате спада может наблюдаться на различных уровнях экономического развития и сопровождаться разрушительными социальными и экономическими последствиями. Это, безусловно, справедливо по отношению к системным или катастрофическим рискам, которые связаны с огромным и повсеместным ущербом и которые трудно заранее предугадать. И действительно, в мире, характеризующемся структурной уязвимостью и носящей локальный характер неопределенностью, страхование вряд ли сможет обеспечить необходимый уровень экономической безопасности для отдельных лиц, домохозяйств и стран. Скорее, это может быть обеспечено за счет осуществления инвестиций в создание механизмов подготовки, планирования

и предотвращения до того, как угроза приведет к реальным и долгосрочным потерям, которые действительно представляют собой реальную проблему.

Исходя из этого можно сказать, что экономическая незащищенность представляет собой проблему в области развития, однако она также связана и с ролью государства в формировании прочного общественного договора.

Взлет и падение саморегулирующегося рынка

Концепция саморегулирующегося рынка не была чем-то новым в конце XX века. Экономисты занимались ею с конца XIX века, и она на короткое время вышла на политическую сцену (приведя при этом к катастрофическим последствиям) сразу после окончания Первой мировой войны. Что было новым в отношении этой концепции, так это убежденность в том, что благодаря целому ряду технологических, организационных и политических изменений ее теперь можно использовать в действительно глобальном масштабе.

Система политических сдержек и противовесов, ранее определявшая то, каким образом рынки могут наиболее оптимально служить целям обеспечения роста и стабильности, перестала использоваться. По мнению некоторых, рынки могут вполне обойтись и без общественного договора. С другой стороны, рынок спонтанно формирует собственный общественный договор, центральное место в котором будет отведено гарантированным имущественным правам, верховенству закона и низким операционным издержкам. В мире, где существуют гибкие рынки труда и полные и конкурентные рынки страховых услуг, на которых отдельные лица могут приобрести страховку от любых рисков по разумной цене, и где существуют эффективно действующие рынки капитала, в рамках которых лица могут соотносить свои доходы и решения о потреблении, не будет реальной незащищенности, о которой стоит говорить.

В последнее время нерегулируемые финансовые рынки привлекли к себе повышенное внимание сторонников «рыночного партеногенеза» благодаря приписываемой этим рынкам информационной эффективности («гипотеза эффективного рынка») и способности преодолевать риск («секьюритизация»), что позволяет рассчитывать на стабильный рост и сохранение устойчивой модели потребления в долгосрочной перспективе.

Каким образом эти модели действуют в реальной жизни, в частности в развивающихся странах, более подробно рассматривается в главе II. Промышленно развитые страны, со своей стороны, уже задаются вопросом о том, не зашел ли процесс «финансизации» слишком далеко. Более того, беспокойство вызывает не только то, что эти рынки, по словам комментатора «Файнэншл таймс» Мартина Вольфа (2007 год), имеют тенденцию «сходить с ума», но и то, что за счет углубления социального расслоения, недостаточного инвестирования в развитие социального капитала и размывания связей на уровне общин они способны создать реальную угрозу для выживания самой рыночной системы.

Неудивительно, что вновь заявили о себе теоретики саморазрушающегося рынка: нового прочтения требует работа «Великая трансформация» Карла Полаanyi (Polanyi, 1944); рыночные аналитики вновь обратились к гипотезе финансовой нестабильности Химана Мински; Джордж Сорос предупреждает о «рыночном фундаментализме»; и весьма часто приводятся ссылки на идею порочных кругов Гуннара Мирдала. Удивительнее другое: самый активный противник «экономики казино»,

Отмечается растущая обеспокоенность в отношении последствий функционирования нерегулируемых финансовых рынков

Джон Мейнард Кейнс, который до последнего времени был «персоной нон грата» в политических кругах, вновь стал «покойным экономистом», труды которого заслуживают внимания.

Преодоление экономической незащищенности

Простая истина состоит в том, что большинство людей фактически повсеместно хотят практически одного и того же: достойной работы, безопасного жилища, безопасной окружающей среды и лучшего будущего для своих детей. Рынки играют центральную роль в достижении этих целей, однако для этого их нельзя оставлять без должного контроля. В этой связи появляются различные альтернативные подходы к обеспечению более безопасного экономического будущего. По мнению одних, проблема заключается главным образом в расширении повестки дня, сформулированной во Всеобщей декларации прав человека.¹ Данный подход предполагает, что экономические, социальные и политические аспекты безопасности должны обеспечиваться одновременно. Позднее «безопасность человека» была тесно увязана с гарантированием возможностей полноценной и свободной жизни для всех людей (United Nations Development Programme, 1994).

Другие считают, что незащищенность в большей степени связана с проблемой обеспечения беднейших общин в мире эффективными механизмами, которые помогли бы им лучше управлять рисками путем смягчения последствий потрясений за счет принятия адресных политических мер и расширения их возможностей по преодолению последствий с использованием мер страхования и систем социальной защиты, а также путем укрепления групп гражданского общества (World Bank, 2001).

Для третьих проблема состоит главным образом в укреплении социальной солидарности на основе сохранения рабочих мест, обеспечения достойных условий труда и расширения представительства и повышения роли трудящихся (International Labour Organization, 2004a).

Эти точки зрения проливают свет на проблему незащищенности. Они подтверждают ее многоплановый характер и указывают на то, что гарантирование безопасности и обеспечение роста не обязательно должны выступать в качестве противоречащих друг другу целей. Однако эти точки зрения не совпадают до такой степени, что можно было выработать более комплексный подход. Это частично объясняется тем, что они, как правило, связывают возникновение незащищенности с отсутствием этого вопроса в разумной в других отношениях экономической политике, а частично тем, что они обычно исходят из убежденности в повсеместности процесса усиления незащищенности, в то время как в действительности некоторые, включая владельцев прав интеллектуальной собственности, международных банкиров и транснациональные корпорации, пользуются в последние годы все большей защитой, а другие — безземельные и работающие бедняки, мелкие фермеры, промышленные рабочие и лица, занятые в неформальном секторе экономики, — сталкиваются со снижением степени своей защищенности; однако отсутствие связи обусловлено главным образом тем, что все эти точки зрения, как правило, отражают в определенной степени негативную оценку роли государства и недооценку важнейшей роли политических мер в возникновении экономической незащищенности и противодействии ей.

Можно предположить, что обеспечение безопасности своих граждан во всех ее аспектах является главной обязанностью государства, даже в тех случаях, когда это

1 Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи.

связано с делегированием некоторых полномочий негосударственным действующим лицам. Обеспечение безопасности также требует использования комплексного политического подхода, основанного на сочетании мер в области регулирования, перераспределения и управления рисками.

В этом году *Обзор* построен на ряде взаимосвязанных проблем, решение которых требует нового курса в области обеспечения экономической безопасности:

- Системный риск, связанный, в частности, с функционированием нерегулируемых финансовых рынков, стал наиболее серьезной угрозой для экономической безопасности (глава II): нестабильные потоки капитала, возникновение «дутых» активов и повышение уровней задолженности препятствуют формированию благоприятного инвестиционного климата или обеспечению всеобъемлющего и устойчивого характера развития. Кроме того, это часто происходит за счет сокращения возможностей политического маневра, что еще более затрудняет возможности отдельных стран по обеспечению их интеграции в мировую экономику на сбалансированной основе.
- Во многих развивающихся странах экономическая незащищенность усугубляется уязвимостью этих стран по отношению к повторяющимся и катастрофическим потрясениям, связанным со стихийными бедствиями (глава III) и гражданским конфликтом (глава IV), что может привести к возникновению порочного круга хронической нищеты и постоянной подверженности потрясениям в будущем. Системы социальной защиты, схемы страхования и методы управления рисками могут помочь странам в противодействии идиосинкратическим потрясениям и сглаживании диспропорций в области доходов и потребления, однако эти меры сами по себе недостаточны для решения проблемы незащищенности или обеспечения устойчивого и всеобъемлющего экономического подъема.
- Одна из основных проблем, стоящих перед лицами, разрабатывающими политику, — это проблема осуществления заблаговременных инвестиций в формирование различных механизмов, необходимых для подготовки планов на случай потрясений и предотвращения превращения последних в бедствия. Это требует наличия у государств возможностей для принятия эффективных политических мер и обеспечение снабжения товарами и услугами, предоставляемыми для общественного потребления. В случае постконфликтных стран эта проблема неразрывно связана с процессом восстановления эффективного государства, способного предотвратить возврат к насилию (глава IV).
- Тот факт, что для большинства развивающихся стран экономическая незащищенность является наиболее серьезной проблемой в области развития, требует принятия мер по обеспечению экономической диверсификации и проведения политики, направленной на стимулирование производительных инвестиций. Однако возвращение государства в центр повестки дня по вопросам безопасности также требует более тесной увязки экономической и социальной повесток дня (глава V), что может способствовать повышению эффективности и созданию более благоприятных для роста условий. В рамках этого процесса, вероятно, потребуются перейти от использования подхода, предполагающего проведение адресной социальной политики и применение универсальных экономических правил, к применению подхода, для которого характерны более универсальная социальная повестка дня и адресная экономическая политика.

Обеспечение экономической безопасности требует использования комплексного политического подхода, основанного на сочетании мер в области регулирования, перераспределения и управления рисками

Глобальный новый курс

Разработка альтернативной повестки дня по вопросам экономической безопасности, безусловно, потребует большой изобретательности для создания новых форм солидарности и политической активности, соответствующих современной более интегрированной мировой экономике. В главах настоящего *Обзора* приводятся различные варианты политики как на национальном, так и на международном уровне, направленные на преодоление различных рассматриваемых аспектов экономической незащищенности.

Во взаимозависимом
мире экономическая
безопасность не может быть
гарантирована усилиями
действующих в одиночку
стран

Каждая страна должна экспериментальным путем найти конфигурацию институтов и договоренностей, которые бы действовали наиболее эффективно в ее национальных условиях и отвечали ожиданиям ее населения. Однако во взаимозависимом мире экономическая безопасность не может быть гарантирована усилиями действующих в одиночку стран. В течение первых трех десятилетий послевоенного периода мирового развития это было обеспечено путем создания многосторонней системы торговли и платежей, которая способствовала быстрому росту и развитию. В дополнение к формальному механизму многосторонних переговоров, необходимому для формирования более открытой системы торговли, эта система также потребовала принятия мер безопасности в целях обеспечения ее эффективного функционирования и сохранения; в ее поддержку была создана упорядоченная система многосторонних платежей с использованием стабильных, но корректируемых на основании многосторонних договоренностей обменных курсов, в условиях жесткого ограничения международных потоков частного капитала. Несмотря на признание того факта, что усиление глобальной взаимозависимости создает сегодня все более серьезные проблемы, механизмы и институты, созданные в течение последних трех десятилетий, не совершенствуются с учетом задачи, касающейся сплоченности, взаимодополняемости и координации процессов разработки экономической политики на глобальном уровне. Укрепление многосторонних договоренностей на основе полномасштабного участия и открытого диалога в рамках мирового сообщества открывает наиболее благоприятные перспективы с точки зрения обеспечения безопасного экономического будущего для всех.

Глава II

Решение проблемы макроэкономической незащищенности

Цикл «стоп–старт», характеризующийся периодическими кризисами в сфере платежного баланса, стал основным препятствием для долгосрочного роста во многих развивающихся странах в 1960-х и 1970-х годах. Радикальное изменение рекомендаций по вопросам политики в конце 1970-х годов должно было положить конец этому циклу благодаря переходу к стратегии, определяемой рынком развития, имеющего внешнюю ориентацию. Это позволяло надеяться на возвращение к макроэкономической стабильности, а также на более устойчивый, всеобъемлющий и стабильный экономический рост за счет устранения создаваемых государством диспропорций и высвобождения факторов глобальной конкуренции. В последние годы в большинстве стран наблюдалось явное улучшение макроэкономических показателей с точки зрения снижения нестабильности основных показателей и сдерживания темпов инфляции. Однако это не привело к ожидавшемуся динамизму экономики и не способствовало в ожидаемой степени снижению уязвимости населения к рискам, связанным с экономическим спадом, будь то сокращение доходов или снижение занятости. Основные регионы мира продолжают оставаться весьма уязвимыми к внешним потрясениям, и во многих странах повышение экономической стабильности в узком значении этого термина, как представляется, было достигнуто за счет более низких темпов роста валового внутреннего продукта (ВВП) и более низких норм инвестирования, по крайней мере, при сопоставлении с концом 1960-х и 1970-х годов. В отсутствие эффективных компенсационных мер на национальном уровне или многостороннего характера растущая нестабильность цен на сырьевые товары и потоков капитала, в частности, заставила правительства наращивать чрезмерные объемы золотовалютных резервов в ущерб росту инвестиций и потребления. Таким образом, хотя новая политика положила конец старому циклу, она не смогла предложить ему разумную альтернативу.

В настоящей главе рассматривается, каким образом изменения в цикле деловой активности как в развитых, так и в развивающихся странах влияют на степень экономической незащищенности.

Рост и макроэкономическая нестабильность

Исходя из целого ряда макроэкономических показателей может показаться, что мы живем в более безопасном с экономической точки зрения мире. За последние десятилетия во всем мире снизился уровень макроэкономической неустойчивости по сравнению с 1970-ми и 1980-ми годами. Колебания темпов роста объемов производства и уровня инфляции уменьшились во всех регионах (см. таблицу II.1), хотя уровни неустойчивости в развивающихся странах по-прежнему намного превышают аналогичные показатели в развитых странах. Стандартное отклонение темпов роста объемов производства в развитых странах снизилось за текущее десятилетие до менее 1 про-

В большинстве стран наблюдается повышение макроэкономической стабильности...

...однако это не позволило обеспечить динамичного роста и экономической безопасности

Неустойчивость объемов производства и цен по-прежнему весьма высока в развивающихся странах

Таблица II.1

Макроэкономическая неустойчивость в развитых странах и отдельных регионах, 1971–2006 годы (стандартное отклонение в процентах)

	1971–1980 годы	1981–1990 годы	1991–2000 годы	2001–2006 годы
Развитые страны				
Темпы роста ВВП	2,43	1,88	1,55	0,98
Валовое накопление основного капитала	5,99	5,42	4,44	3,44
Личное потребление	7,17	5,60	4,93	5,59
Инфляция ^a	9,20	6,09	2,39	2,00
Латинская Америка и Карибский бассейн				
Темпы роста ВВП	3,30	4,60	3,38	3,11
Валовое накопление основного капитала	11,26	13,26	11,79	9,83
Личное потребление	6,19	5,16	5,64	3,36
Инфляция ^b	63,31	310,26	23,36	7,61
Африка				
Темпы роста ВВП	5,17	4,74	3,24	2,22
Валовое накопление основного капитала	17,34	16,52	14,34	12,53
Личное потребление	7,46	9,53	7,98	8,75
Инфляция ^c	12,97	16,01	103,87	13,73
Восточная и Южная Азия				
Темпы роста ВВП	4,62	3,42	3,05	1,63
Валовое накопление основного капитала	11,33	9,26	10,96	6,00
Личное потребление	4,91	3,94	3,70	1,56
Инфляция ^d	9,92	8,98	9,36	5,39
Западная Азия				
Темпы роста ВВП	8,23	6,54	5,00	4,57
Валовое накопление основного капитала	25,27	13,82	12,87	16,44
Личное потребление	16,79	10,08	6,56	10,34
Инфляция ^e	19,23	33,79	33,58	10,85

Источники: ДЭСВ ООН, на основе базы данных по основным агрегированным показателям Системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций; оценки показателей инфляции основаны на онлайн-базе данных по мировым показателям развития Всемирного банка, имеющейся по адресу: <http://ddp-ext.worldbank.org/ext/DDPQQ/member.do?method=getMembers>.

Серийный код: FP.CPI.TOTL.ZG (доступ открыт 8 мая 2008 года).

Примечание: Неустойчивость темпов роста ВВП, объемов инвестиций и потребления измеряется стандартным отклонением этих показателей в постоянных ценах 2000 года. Средние региональные значения взвешены с учетом относительной доли ВВП стран в начале периода. Инфляция определяется как средневзвешенное изменение годовых потребительских цен. Ее показатель был рассчитан для подгрупп стран, по которым имеются соответствующие данные.

- a Данные об инфляции в развитых странах не учитывают страны с переходной экономикой.
- b Темпы инфляции в 16 странах Латинской Америки и Барбадосе, на долю которых приходится около 55 процентов ВВП региона.
- c Темпы инфляции в 28 странах Африки, на долю которых приходится почти 90 процентов ВВП региона.
- d Данные о темпах инфляции в Восточной и Южной Азии относятся к 10 странам, на долю которых приходится около 60 процентов ВВП региона.
- e Данные о темпах инфляции в Западной Азии относятся к 7 странам, на долю которых приходится почти 90 процентов ВВП региона.

цента по сравнению с более чем 2 процентами в 1970-х годах. В развивающихся странах колебания по отношению к средним темпам экономического развития снизились до 2,4 процентных пункта, что более чем в два раза меньше показателей неустойчивости в 1970-х или 1980-х годах. Показатели неустойчивости объемов производства в развивающихся странах Азии в целом ниже, чем в развивающихся странах других регионов. Во всем мире снизились темпы инфляции и, вместе с ними, показатели неустойчивости совокупных цен. В странах Латинской Америки и Карибского бассейна средний показатель неустойчивости темпов инфляции заметно уменьшился в 1990-х годах и продолжал уменьшаться в текущем десятилетии, что свидетельствует о явном изменении ситуации по сравнению с периодами гиперинфляции в 1980-х годах. В развивающихся странах в других регионах положительных результатов в виде укрепления стабильности цен удалось добиться позднее.

В Африке показатели неустойчивости объемов производства резко снизились в начале 1990-х годов, и эта тенденция сохраняется, даже несмотря на ускорение темпов экономического развития в текущем десятилетии. Вместе с тем отмечается более высокий, чем где-либо еще, уровень неустойчивости темпов роста объемов личного потребления и инвестиций, а неустойчивость темпов роста объемов личного потребления в самой Африке остается на таком же высоком уровне, как и в предыдущие десятилетия, что позволяет высказать предположение о том, что более низкий уровень неустойчивости совокупного объема производства не влечет за собой повышение уровня экономической безопасности домохозяйств.

Таблица II.1 также показывает, что при некотором снижении темпов роста объемов инвестиций в большинстве регионов в развивающихся странах всех регионов они остаются весьма неустойчивыми. В текущее десятилетие наблюдается заметное снижение неустойчивости объемов инвестиций в Восточной и Южной Азии, однако это в основном объясняется быстрым экономическим развитием Китая и Индии. В других развивающихся регионах показатель неустойчивости объемов инвестиций сохраняется на высоком уровне (см. диаграмму II.1).

Сохраняющийся высокий уровень неустойчивости объемов инвестиций в развивающихся странах обусловлен целым рядом факторов. С 1970-х годов частота и глубина экономических спадов продолжают оставаться на высоком уровне (см. таблицу II.2). Хотя, судя по всему, в текущее десятилетие их интенсивность немного сокращается, эта проблема по-прежнему является основным источником неопределенности в контексте осуществления предпринимательской активности, что сдерживает осуществление долгосрочных инвестиций в производственную деятельность. Ускоренная либерализация торговли и рынка капитала в 1990-х годах стала дополнительной причиной нестабильного поведения и неуверенности инвесторов. Эта тенденция усилилась в результате преимущественно проциклического характера проводившейся во многих странах макроэкономической политики в условиях снижения деловой активности и экономических спадов. Как подробнее рассматривается ниже, зарождавшееся явление, определяемое как «финансизация», вероятно, также ограничивало возможности использования мер стимулирования инвестиций в производственную деятельность и создание новых рабочих мест, превратившись в новый источник экономической незащищенности.

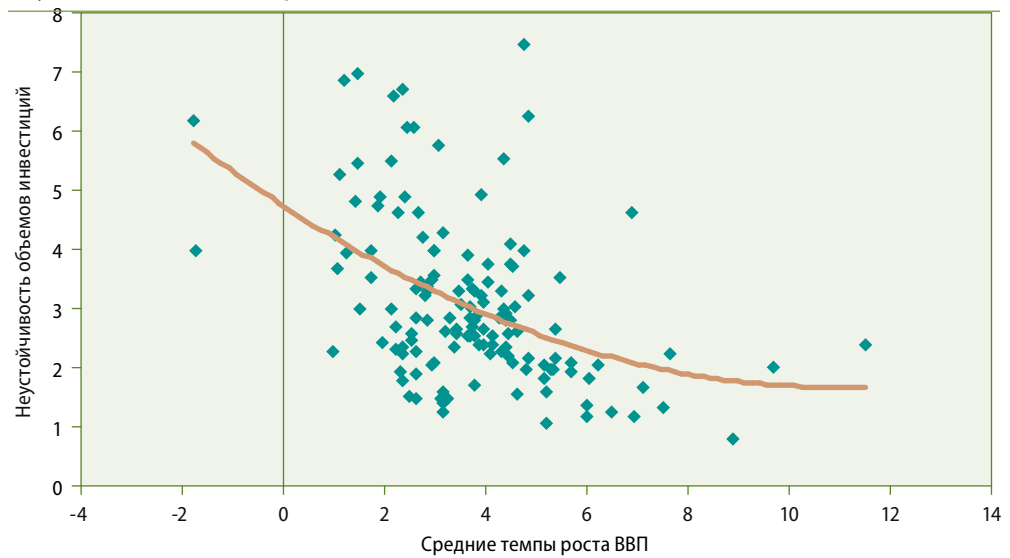
Снижение уровня макроэкономической неустойчивости в целом было достигнуто за счет сокращения средних темпов роста. В развитых странах тенденция снижения роста ВВП на душу населения наблюдается с 1970-х годов (см. диаграмму II.2a). В развивающихся странах начиная с 1990-х годов отмечается повышательная тенденция, однако это

Темпы роста объемов инвестиций в развивающихся странах всех регионов продолжают оставаться неустойчивыми

Повышение стабильности сопровождалось сокращением темпов экономического роста в связи с сохраняющейся неустойчивостью объемов инвестиций

Диаграмма II.1

Неустойчивость темпов роста ВВП и объемов инвестиций, 1971–2000 годы



Источник: ДЭСВ ООН, на основе базы данных по основным агрегированным показателям Системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций.

Примечание: В постоянных ценах 2000 года для периода 1971–2006 годов.

Коэффициент вариации (КВ) годовых темпов роста объемов валового накопления основного капитала в ценах 2000 года в период 1971–2006 годов. Коэффициент вариации определяется как стандартное отклонение, деленное на среднее значение для конкретного периода.

объясняется главным образом быстрым развитием Китая и Индии. Без учета этих стран динамика роста объемов производства на душу населения в последние три десятилетия (так же как и в период оживления деловой активности в текущем десятилетии) существенно отстает от соответствующих показателей 1970-х годов (диаграммы II.2b и II.2c).

Корреляция этой тенденции с макроэкономической неустойчивостью показана на диаграммах II.3a и II.3b. Графики отображают динамику роста и уровень неустойчивости отдельных стран в период 2001–2006 годов по сравнению с 1970-ми годами. Страны, которые развивались в начале XXI века быстрее, чем в 1970-е годы, расположены справа от вертикальной линии. Страны, характеризующиеся меньшей неустойчивостью, измеряемой коэффициентом вариации роста ВВП на душу населения, расположены ниже горизонтальной линии. Большинству стран мира удалось добиться снижения неустойчивости за счет сокращения темпов роста; исключение составили страны Африки к югу от Сахары. Наблюдаемые в последние годы в большей части стран Африки к югу от Сахары высокие показатели экономического развития отмечаются после двух десятилетий замедленного (или отрицательного) роста и высокой степени неустойчивости и обусловлены ростом цен на сырьевые товары и процессами восстановления после гражданских войн и конфликтов. Другие страны, добившиеся в 2001–2006 годах более высоких показателей развития по сравнению с 1970-ми годами, находятся в основном в Восточной и Южной Азии. Несколько стран Латинской Америки (такие, как Аргентина, Чили, Ямайка и Коста-Рика) также улучшили в этот период свои показатели, частично в связи с тем, что в 1970-е годы они столкнулись с кризисами. В подавляющем большинстве развитых и развивающихся стран Европы и Западной Азии, в большей части Латинской Америки и Карибского бассейна, а также в отдельных регионах Восточной и Южной Азии повышение стабильности было достигнуто ценой замедления темпов роста.

Предсказуемые макроэкономические условия являются одним из важных элементов благоприятного инвестиционного климата. Нестабильные условия ведения предпринимательской деятельности могут способствовать повышению неопределенности, что снижает заинтересованность инвесторов в расширении производственных

Таблица II.2
Частота экономических спадов в отдельных группах стран и регионах, 1971–2006 годы

	1971–1980 годы			1981–1990 годы			1991–2000 годы			2001–2006 годы		
	Средняя продолжительность (в годах)	Среднее снижение ВВП	Число спадов	Средняя продолжительность (в годах)	Среднее снижение ВВП	Число спадов	Средняя продолжительность (в годах)	Среднее снижение ВВП	Число спадов	Средняя продолжительность (в годах)	Среднее снижение ВВП	
Развитые страны ^а	44	1,22	-2,52	44	1,38	-1,90	66	2,44	-8,78	17	1,46	-1,36
Развивающиеся страны	122	1,79	-4,18	134	2,36	-4,89	121	1,72	-3,77	47	1,54	-2,75
Латинская Америка и Карибский бассейн	27	2,26	-2,74	50	2,52	-4,37	40	1,48	-2,79	19	1,25	-2,57
Южная и Восточная Азия	22	1,44	-3,76	13	2,02	-3,90	19	1,95	-4,83	8	1,25	-1,75
Восточная Азия	12	1,29	-3,07	10	2,02	-3,82	14	2,10	-5,77	7	1,29	-1,72
Южная Азия	10	1,65	-4,72	3	2,00	-4,18	5	1,44	-1,70	1	1,00	-1,93
Западная Азия	30	1,63	-7,29	30	2,35	-8,00	28	1,48	-4,84	10	1,83	-4,36
Африка	43	1,68	-3,83	41	2,34	-4,00	34	2,09	-3,45	10	2,06	-2,31
Наименее развитые страны	85	2,24	-4,39	75	2,74	-4,13	70	2,47	-4,75	33	1,59	-3,37

Источник: ДЭСВ ООН, на основе базы данных по основным агрегированным показателям Системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций.

Примечание: Термин «экономический спад» употребляется в отношении периодов с отрицательным ростом. Средняя продолжительность — это среднее число лет негативного роста ВВП. Среднее снижение ВВП — это среднее сокращение темпов роста ВВП в период спада.

^а Включая страны, входящие в состав Европейского союза (ЕС), страны, не являющиеся членами ЕС, страны — члены Содружества Независимых Государств (СНГ) и страны с переходной экономикой.

Диаграмма II.2a

Прирост ВВП на душу населения в развитых странах, 1971–2006 годы (в процентах)

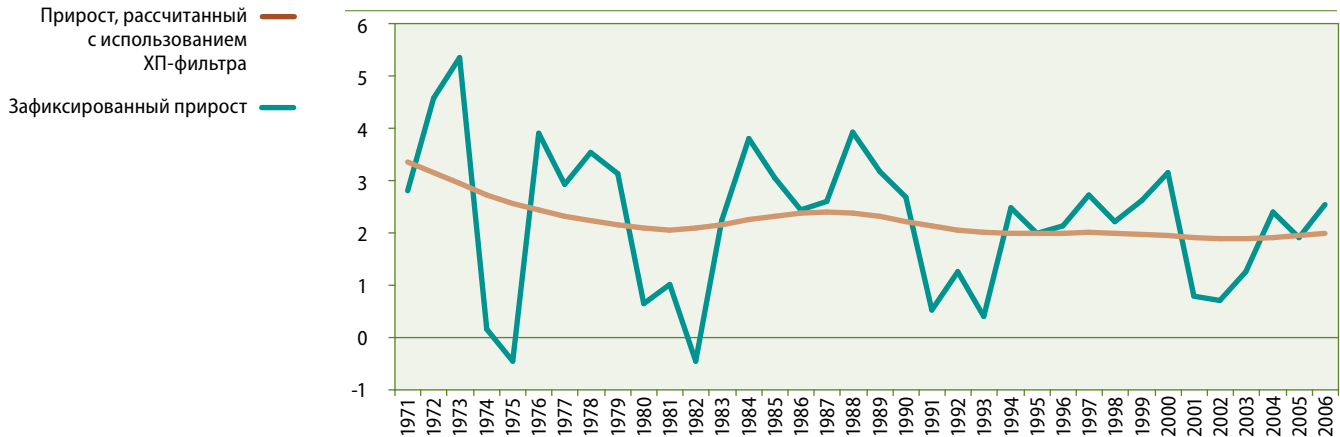
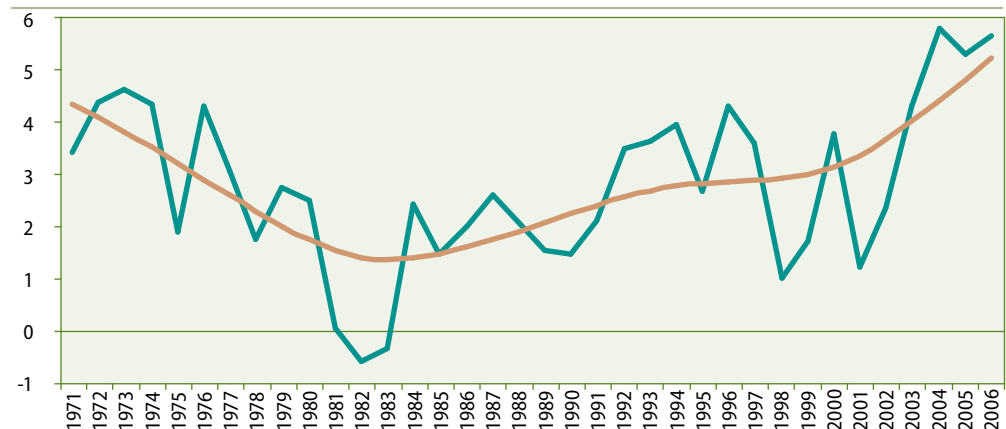


Диаграмма II.2b

Прирост ВВП на душу населения в развивающихся странах, 1971–2006 годы (в процентах)



Источник: ДЭСВ ООН, на основе базы данных по основным агрегированным показателям Системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций.

Примечание: Оранжевая линия отражает сглаженную динамику изменения прироста ВВП на душу населения, рассчитанного с использованием фильтра Ходрика–Прескотта (ХП). Эта методика позволяет исключить влияние краткосрочных колебаний на развитие долгосрочных тенденций. В соответствии с предлагаемой в литературе методикой, долгосрочная тенденция в диаграммах была рассчитана с лагом, равным 1, и $\mu = 100$, как это рекомендуется в отношении годовых данных.

Диаграмма II.2c

Прирост ВВП на душу населения в развивающихся странах, за исключением Китая и Индии, 1971–2006 годы (в процентах)

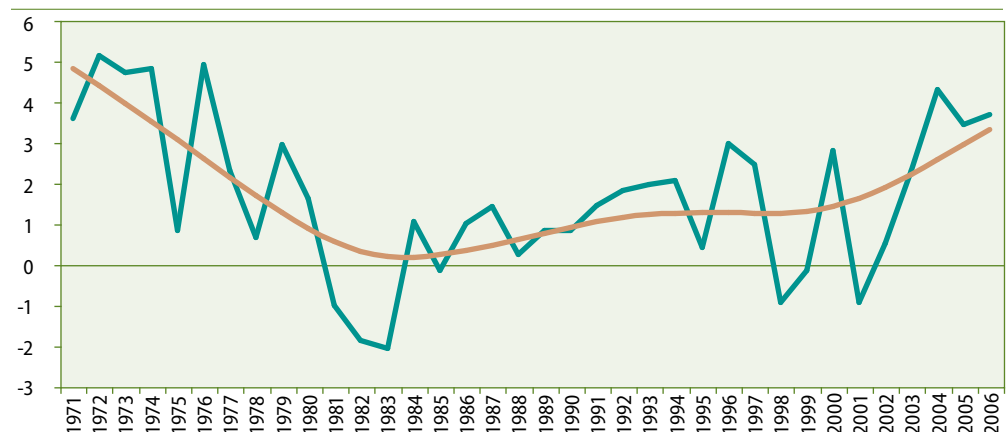


Диаграмма II.3a

Прирост ВВП на душу населения и уровень неустойчивости в 2001–2006 годах по сравнению с периодом 1971–1980 годов по отдельным регионам

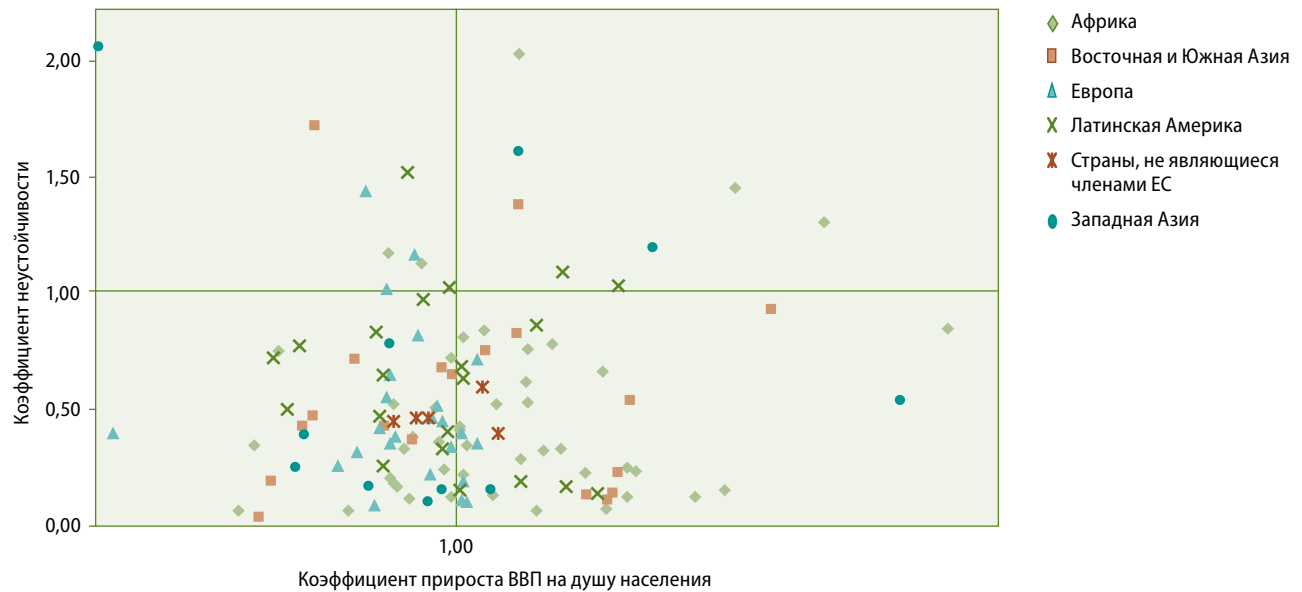
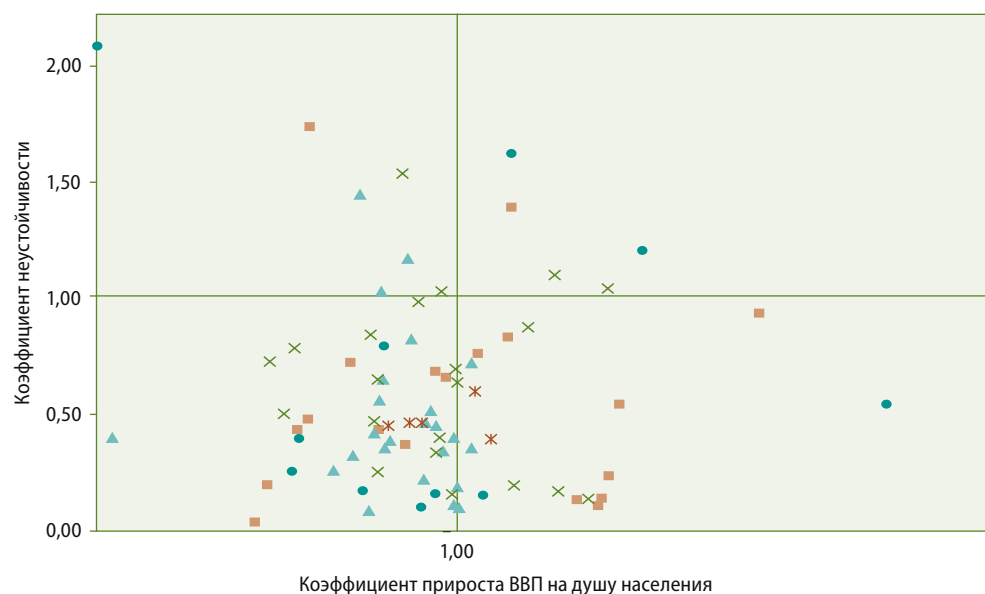


Диаграмма II.3b

Прирост ВВП на душу населения и уровень неустойчивости в 2001–2006 годах по сравнению с периодом 1971–1980 годов по отдельным регионам, за исключением Африки



Источник: ДЭСВ ООН, на основе базы данных по основным агрегированным показателям Системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций.

Примечание: Показателем неустойчивости является коэффициент вариации прироста ВВП на душу населения. Четыре квадранта построены вокруг коэффициента среднего роста ВВП на душу населения и показателя неустойчивости.

мощностей, а это, в свою очередь, может привести к замедлению темпов роста производительности, повышая тем самым возможность дальнейшего роста неопределенности. В отсутствие автоматических стабилизирующих механизмов и в связи высокой степенью зависимости инвестиционной деятельности от внешних источников финансирования и импортируемых товаров производственного назначения, предполагается, что циклы деловой активности в развивающихся странах характеризуются более высокой степенью неустойчивости, чем в развитых странах. Это может еще более осложнить установление долгосрочных целей развития в некоторых странах с учетом того, что минимальный объем инвестиций, необходимых для начала и продолжения индустриализации, постоянно увеличивается (United Nations Conference on Trade and Development, 2003; United Nations, 2006).

Более низкие показатели экономического роста в последнее десятилетие могут быть также объяснены серьезным замедлением роста объемов общественного потребления и государственных инвестиций в большинстве стран. Правительства многих развивающихся стран сократили объем государственных расходов в рамках реализации традиционных программ стабилизации, а также в качестве проциклических ответных мер в условиях спада экономической активности и внешних потрясений. В частности, в 1980-х и 1990-х годах жесткая финансовая политика вынудила правительства многих стран отказаться от важных инвестиционных проектов в области развития инфраструктуры, а также социальных программ для достижения этих целей. Эта тенденция наиболее отчетливо наблюдалась в Латинской Америке и в странах Африки к югу от Сахары (Организация Объединенных Наций, 2006).

Медленный прирост объемов инвестиций в производственную деятельность в последние десятилетия является, вероятно, наиболее явным свидетельством краха доминирующего подхода, согласно которому макроэкономическая политика должна стимулировать созидательную инновационную деятельность и рост. Ограниченный подход к разработке макроэкономической политики, основанный на стремлении к обеспечению низких уровней инфляции и налогово-бюджетной сбалансированности, не смог обеспечить сохранение высоких темпов роста в связи с тем, что в его рамках не уделялось достаточного внимания факторам, определяющим накопление капитала, производительность и полномасштабное и эффективное использование производственных мощностей¹.

Внешние потрясения и неустойчивость

Вряд ли кто-нибудь будет спорить с тем, что расширение масштабов международной торговли и перемещения капиталов может быть одним из способов наращивания национального богатства. Однако эти процессы могут также служить источником незащищенности.

Те, кто разрабатывает политику в развитых странах, давно признают двойственный характер процесса расширения объемов торговли и спорят о том, что с этим делать, и в первую очередь о том, как компенсировать потери проигравшим. Еще большую проблему торговые потрясения представляют для стран, зависящих от более традиционных экспортных отраслей. Большинство развивающихся стран являются производителями и экспортерами сырьевых товаров или продуктов их переработки, и экономи-

Макроэкономическая политика не смогла оказать стимулирующего влияния на созидательную инновационную деятельность и рост

Высокая неустойчивость цен на сырьевые товары продолжает оставаться источником нестабильности

¹ Более подробный анализ и обсуждение вопроса см. Ffrench-Davis (2006); Easterly, Islam and Stiglitz (2001); и Ocampo and Vos (2008).

ческая активность в этих странах в значительной мере зависит от функционирования данных отраслей. Недавнее повышение цен на сырьевые товары, связанное с высоким уровнем спроса на них со стороны Китая и Индии, способствовало ускорению роста в странах-экспортерах, главным образом в Африке и Латинской Америке. Однако высокая неустойчивость цен на сырьевые товары продолжает оставаться причиной нестабильности. В прошлом было весьма сложно обеспечить контроль над быстрым ростом цен на сырьевые товары; и спады деловой активности, особенно в случаях их резкого характера, нанесли серьезный ущерб экономике, который весьма трудно компенсировать. Кроме того, недавний резкий рост цен на топливо и продовольствие оказывает давление на инфляционные процессы и может привести к быстрому сокращению объема доходов домохозяйств, сведя тем самым на нет многие из успехов, достигнутых странами в области сокращения масштабов нищеты (см. вставку II.1). Недостаточный уровень контроля за этими факторами, в первую очередь со стороны небольших стран, не имеющих возможностей для оказания влияния на внешние условия, ведет к еще большей экономической незащищенности, с которой все труднее бороться.

Вставка II.1

Макроэкономические аспекты продовольственной безопасности

Согласно определению Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО), «продовольственная безопасность существует тогда, когда все люди имеют возможность в достаточном объеме получать безопасные и полезные продукты питания, соответствующие их пищевым потребностям и предпочтениям и позволяющие им вести активный и здоровый образ жизни». В 2008 году разразился острый продовольственный кризис. Значительное повышение мировых цен на продовольственные товары затрудняет оказание чрезвычайной продовольственной помощи и закупку продовольствия на мировом рынке, что усиливает ощущение того, что продовольственная безопасность находится под угрозой. Это ведет к дальнейшему обострению проблемы хронического недоедания, от которого, по оценкам, страдает почти 1 млрд. человек (см. диаграмму).

Текущая ситуация вызвана отсутствием в течение длительного времени внимания к развитию сельскохозяйственного производства, особенно в развивающихся странах; однако данный кризис имеет также и более конъюнктурный макроэкономический аспект.

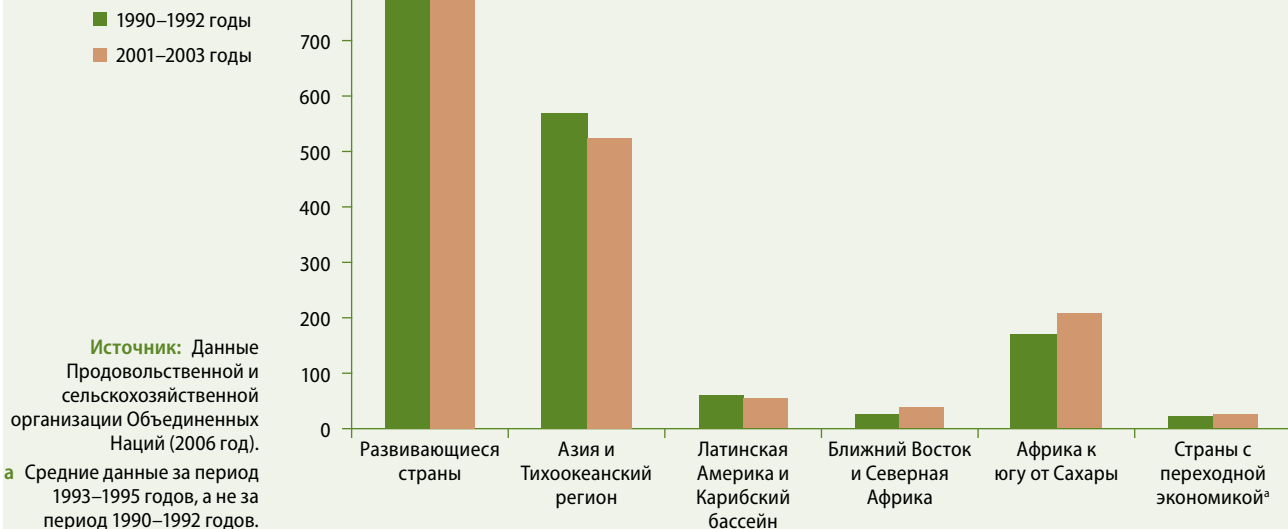
Отсутствие продовольственной безопасности и нищета

В начале 2008 года в незамедлительной продовольственной помощи нуждались 37 стран, из которых каждая третья находилась в Африке к югу от Сахары, а большинство остальных — в Азии (Food and Agricultural Organization of the United Nations, 2008). По одной из оценок, еще 109 млн. человек, возможно, оказались ниже черты бедности, составляющей 1 долл. США в день, в результате повышения цен на продовольствие с 2006 года (см. таблицу). При прочих равных условиях в странах Африки к югу от Сахары масштабы крайней нищеты могли увеличиться почти на 8 процентных пунктов, означая, что недавний рост цен на продовольственные товары свел на нет успехи в области сокращения масштабов нищеты, достигнутые в регионе в период 1990–2004 годов.

Макроэкономические факторы продовольственной незащищенности

Недавний резкий рост цен на продовольствие во многом связан с действием целого ряда взаимосвязанных кратковременных и долговременных факторов, которые в совокупности привели к возникновению данной беспрецедентной ситуации. После падения объемов инве-

Диаграмма
Численность мирового населения, страдающего от недоедания, отдельные регионы, 1990–1992 и 2001–2003 годы (в млн. чел.)



стиций в развитие сельского хозяйства в развивающихся странах в первой половине 1980-х годов инвестирование сельского хозяйства немного восстановилось, однако его объемы не вернулись на уровень, отмечавшийся в 1970-х годах (Food and Agricultural Organization of the United Nations, 1999). Кроме того, с 1960 года в развивающихся странах замедлились темпы роста урожайности основных зерновых культур (пшеницы, кукурузы и риса) (World Bank, 2007). Хотя средняя урожайность кормовых зерновых культур повысилась за период с 1960-х годов по настоящее время с 1,4 до 3,2 млн. т/га, темпы роста урожайности замедлились с 2,6 процента в год в 1960-е годы до 1,6 процента в год в последнее десятилетие^а.

^а Расчеты основаны на данных Бюро по изучению товарных рынков (Commodity Research Bureau), *The CRB Commodity Yearbook 2007* (Hoboken, New Jersey, John Wiley and Sons, 2007).

В настоящее время эти неблагоприятные долгосрочные тенденции усиливаются под действием целого ряда структурных и макроэкономических факторов. Во-первых, сохраняющийся в течение продолжительного периода времени низкий курс доллара привел к повышению на мировом рынке цен на все продовольственные товары наряду с ценами на другие товары. Хотя изменение уровня мировых цен на продовольствие не столь быстро ощущается потребителями, проведенные исследования свидетельствуют о значительном росте потребительских цен, особенно в развивающихся странах. В развивающихся странах не менее половины корзины потребительских товаров составляют продукты питания, в связи с чем повышение мировых цен на продовольствие оказывает серьезное воздействие на инфляционные процессы. В результате данного роста цен понижательное развитие инфляции прекратилось, и появился еще один аспект экономической незащищенности в современных условиях. Во-вторых, высокие темпы экономического развития в некоторых крупных развивающихся странах и ускоренные темпы урбанизации привели к изменению потребительских предпочтений в сторону более дорогостоящих продуктов питания, таких как мясо. Это способствовало повышению спроса на корма для животных, в том числе на зерно, которое относится также к основным продовольственным продуктам. В-третьих, резкое повышение цен на нефть привело к удорожанию транспортировки продовольственных товаров и росту себестоимости производства удобрений. В-четвертых, обеспокоенность вопросами энергетической безопасности способствовала повышению спроса на биологическое топливо, что потребовало расширения производства зерна и сахарного тростника. По имеющимся

Влияние резкого роста цен на сельскохозяйственное сырье на масштабы глобальной нищеты

	Смоделированное влияние повышения на 69 процентов мировых цен на сельскохозяйственные продовольственные товары на потребительские цены на продовольствие, 2006–2008 годы (в процентах)	Масштабы нищеты (в процентах) (черта бедности, составляющая 1 долл. США по ППП в день)			Число бедных (млн. человек)			Общая численность населения, охваченного моделированием (млн. человек)
		База (2004 год)	Модель цен на продовольствие	Расширение масштабов нищеты	База	Модель цен на продовольствие	Рост числа бедных	
Восточная Азия	5	9,6	10,8	1,2	150,5	169,9	19,5	1 570,7
Южная Азия	5	31,2	34,7	3,5	433,8	481,8	48,0	1 390,4
Латинская Америка и Карибский бассейн	6	8,7	9,6	0,9	45,5	50,3	4,8	524,2
Африка к югу от Сахары	19	36,9	44,6	7,8	175,9	212,9	37,0	476,9
Всего		20,3	23,1	2,8	805,7	914,9	109,2	3 962,2

Источник: ДЭСВ ООН, на основе данных обследования домашних хозяйств с использованием PovcalNet Всемирного банка. Методологию проведения оценки см. Vos (2008).

оценкам, почти половина роста спроса на основные продовольственные культуры в Соединенных Штатах Америки в 2006 и 2007 годах была обусловлена расширением спроса на этанол, для производства которого используются зерновые культуры (International Monetary Fund, 2008), причем практически весь прирост объемов мирового производства кукурузы в период 2004–2007 годов был использован для производства биологического топлива в Соединенных Штатах Америки (World Bank, 2008a).

Определенную роль в недавнем резком повышении цен на продовольственные товары также сыграли финансовые спекулятивные операции. Недавно было отмечено повышение цен на фьючерсном рынке пшеницы и зерновых культур, и эти цены существенно превышают цены на спотовом рынке или по сделкам с немедленной оплатой наличными; кроме того, с 2006 года между этими системами цен не наблюдается сближения, которого можно было бы ожидать. Судя по всему, трейдеры ожидают дефицита на этих рынках; однако, поскольку цены на фьючерсы выше текущих цен на дату поставки, осуществляющие хеджирование своих операций трейдеры закупают товар по текущим ценам, обеспечивают его хранение и затем продают фьючерсный контракт для получения прибыли. Это явление привело не только к дополнительной надбавке цены продаваемого товара, но и к повышению неустойчивости на рынке. Кроме того, оно создало неопределенность для производителей, полагающихся на эти инструменты в целях обеспечения надлежащего уровня цен для долгосрочного планирования инвестиций и производства. Дополнительная неопределенность возникла в связи с повышенным спросом, который привел к сокращению запасов до рекордно низкого уровня, особенно это касается зерновых культур. Это делает цену мирового рынка более чувствительной ко всем новостям о проблемах с предложением, что еще более повышает неустойчивость цен.

Последствия для политики в области развития

В краткосрочном плане потребности в оказании гуманитарной и чрезвычайной продовольственной помощи четко сформулированы уполномоченными организациями системы Орга-

низации Объединенных Наций. Дополнительная продовольственная и финансовая помощь необходима для смягчения остроты проблемы голода. К числу наиболее уязвимых групп населения во время нынешнего продовольственного кризиса относятся те, кто уже зависел от получения продовольственной помощи и кто сталкивается с сокращением или оскудением своего рациона питания. К числу пострадавших также относятся малоприбыльные фермерские хозяйства, по разным причинам лишившиеся своего урожая, и бедные фермеры, являющиеся нетто-покупателями продовольствия, которые должны соотнести повышение себестоимости производства и рост цен на продовольствие для того, чтобы довести до необходимого уровня объемы своего потребления.

В целях обеспечения национальной продовольственной безопасности некоторые страны прибегают к мерам экспортного контроля, варьирующимся от введения квот и тарифов до полного запрета экспорта. Хотя каждая страна обладает правом проводить собственную политику в области обеспечения продовольственной безопасности, такие меры по принципу «разори соседа» могут оказаться контрпродуктивными. Во многих случаях экспортеры продуктов питания протестуют против принятия этих мер, поскольку они приводят к перебоям с поставками продуктов питания даже на внутренний рынок и дальнейшему росту цен. В то же время эти не отвечающие принципам сотрудничества меры способствуют сокращению предложения продовольственных товаров на региональном и глобальном уровнях и тем самым усугубляют проблему.

Для предотвращения принятия таких мер переживающим кризис странам, особенно странам с низким доходом, сталкивающимся с дефицитом продовольствия, необходимо предоставить незамедлительную помощь. Во время нынешнего кризиса проявились недостатки механизмов оказания краткосрочной продовольственной помощи, поскольку повышение цен привело к сокращению физического объема помощи. Исходя из этого в рамках обязательств стран-доноров агентствам по оказанию помощи следует предусмотреть механизм индексации цен или гарантировать, что объем помощи будет определяться количеством продовольствия (а не стоимостными показателями). Улучшению ситуации не способствовало и происшедшее в последние годы изменение в структуре официальной помощи в целях развития (ОПР), выразившееся в снижении внимания к проблемам развития производственных секторов, таких как сельское хозяйство, доля которого в общем объеме предоставляемой помощи упала до лишь 3,1 процента. В дополнение к этому (сократившийся) объем помощи сельскому хозяйству приходится в основном на ограниченное число стран, что ведет к частому дублированию усилий доноров и возникновению противоречий между ними (World Bank, 2007). Таким образом, для повышения эффективности оказываемой помощи требуется большая координация усилий.

Хотя обеспечение полной продовольственной безопасности на глобальном уровне представляет собой труднодостижимую задачу, в долгосрочном плане для увеличения объемов инвестиций и стимулирования производства продуктов питания необходимо реализовать программы развития и реформирования аграрного сектора. В рамках этих программ основное внимание должно уделяться бедным мелким фермерам, поскольку они являются наиболее уязвимой группой в сельских районах, путем осуществления инвестиций в инфраструктуру сельских районов и обеспечения доступа к кредитам, приемлемым по ценам современным средствам сельскохозяйственного производства и к земельным ресурсам за счет перераспределения земель. В центре внимания этих программ должны находиться Южная Азия и страны Африки к югу от Сахары (а также некоторые страны Латинской Америки и Карибского бассейна), поскольку они наиболее уязвимы с точки зрения продовольственной безопасности. В недавнем докладе Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2008) показано, что повышение продуктивности сельскохозяйственного производства во всех странах

региона до уровня Таиланда может вывести из состояния нищеты более 200 млн. человек. Продуктивность земель и производительность труда при выращивании зерновых культур в Африке ниже, чем в Азии и Латинской Америке (World Bank, 2007).

Большое значение имеет увеличение государственных расходов на научные исследования и разработки, направленные на совершенствование технологий сельскохозяйственного производства и повышение производительности. В 1980-х годах правительства сократили объемы финансирования научных исследований и разработок в области развития сельского хозяйства, считая, что проблема продовольственной безопасности уже решена. Эта тенденция нанесла серьезный ущерб продуктивности сельского хозяйства, особенно в хозяйствах мелких фермеров в развивающихся странах.

Субсидирование сельского хозяйства в Европе и Соединенных Штатах Америки затрудняет возможность конкуренции на мировых рынках для многих производителей сельскохозяйственной продукции из развивающихся стран и является причиной замедления темпов роста продуктивности. Хотя масштабы поддержки в области сельского хозяйства, оказываемой странами — членами Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в период между серединой 1980-х годов и 2004–2006 годами сократились, они все еще весьма значительны, достигая уровня 60 процентов доходов фермеров в некоторых странах (Organization for Economic Cooperation and Development, 2007a). Кроме того, большая часть поддержки по-прежнему направлена на отдельные сырьевые товары, что ведет к росту цен на них. Дальнейшее сокращение или прекращение субсидирования фермеров в Европе и Северной Америке должно стать частью среднесрочной стратегии. Первоначально такая мера скорее всего приведет к дальнейшему повышению мировых цен на продовольственные товары. Предотвращение негативного влияния либерализации торговли сельскохозяйственной продукцией на продовольственную безопасность в странах с низким доходом может быть еще одним основанием для проведения давно назревшей реформы международных систем компенсационного финансирования, обсуждаемых в настоящем докладе.

В то же время в последние десятилетия значительно выросли вес и влияние финансовых рынков, участников финансовой деятельности и финансовых институтов (см. ниже). Это могло бы создать стимулы для роста, однако неустойчивый и проциклический характер потоков капитала превратил рост финансового сектора в источник экономической незащищенности. Эти потоки зачастую сказываются на состоянии счетов государственного сектора, особенно путем изменения объема финансовых ресурсов, имеющихся в распоряжении правительств для покрытия государственных расходов, и уровня процентных ставок по обслуживанию государственного долга. Однако еще более заметное влияние они, как правило, оказывают на расходы и балансы частного сектора.

Переход развивающихся стран к стратегиям опережающего развития экспорта привел к фактическому усилению этой тенденции во многих странах. Растущее влияние финансовых расчетов способствует повышению неустойчивости цен на сырьевые товары, воздействие которой на цикл деловой активности еще более усиливается за счет проведения проциклической политики, в частности за счет увеличения бюджетных расходов в период подъема экономической активности и их сокращения в период снижения цен. Последнее усиливается тем, что оказание международной финансовой помощи в периоды кризисов обуславливается выполнением ряда обязательств, предполагающих реализацию комплекса традиционных политических мер макроэкономической стабилизации.

Растущее влияние
финансовых рынков
усиливает экономическую
незащищенность

Такая динамика финансовых потоков имеет далеко идущие последствия для реального сектора экономики. Периоды исключительно быстрого экономического развития, обусловленного «пузырями» на финансовом рынке, могут иметь своим результатом рост процветания, однако они могут весьма неожиданно смениться глубоким спадом или даже более длительными периодами экономического застоя. Разным странам присуща различная степень уязвимости к резкому изменению направления потоков капитала, однако во многих странах с формирующейся рыночной экономикой это часто обусловлено действием неподконтрольных странам-получателям факторов, включая изменение денежно-кредитной и финансовой политики в крупнейших промышленно развитых странах.

Торговые потрясения и потрясения в сфере расчетов по текущим операциям

Изменение объемов и условий торговли исторически играло важнейшую роль в рамках циклов деловой активности в развивающихся странах, особенно в тех из них, экономика которых зависит от производства сырьевых товаров. Возможно, данная ситуация продолжает сохраняться, а с учетом масштабного перехода развивающихся стран к стратегиям опережающего развития экспорта роль этих изменений, скорее всего, возросла.

Декомпозиционный анализ потрясений в сфере расчетов по текущим операциям и внутренней корректировки приводит к мысли об изменяющемся характере и масштабах внешних потрясений, испытываемых странами в последние два десятилетия². Торговые потрясения (с точки зрения как цен, так и объемов) все еще в большой степени определяют характер принимаемых мер в рамках корректировки расчетов по текущим операциям и вновь стали играть более заметную роль после реструктуризации в конце 1980-х годов значительных объемов внешней задолженности развивающихся стран, аккумулированной в коммерческих банках, в частности стран Латинской Америки. Уязвимость к торговым потрясениям в значительной мере зависит от характера и уровня диверсификации экспорта.

Несмотря на больший упор на стратегии опережающего развития экспорта, масштабы потрясений, вызванных изменением условий торговли, по отношению к величине валового национального продукта (ВНП) в развивающихся странах в среднем сокращаются по сравнению с наблюдавшимися в 1980-х годах (см. таблицы II.3 и II.4)³.

Степень уязвимости отдельных стран к торговым потрясениям зависит от уровня диверсификации их экспорта

² Декомпозиционный метод предполагает разделение причин изменения отрицательного сальдо текущего платежного баланса, анализ роли изменения условий торговли, развития мировой торговли, масштабов участия в экспортных операциях на мировых рынках, потрясений, связанных с изменением банковской процентной ставки, накопления задолженности, изменений в области официальных и частных переводов и изменений во внутреннем совокупном спросе. Методология описана в разделе А приложения к настоящей главе и основана на ранней работе Балассы (Balassa, 1981) и дополнениях к ней, сделанных в работах Avila and Bacha (1987) и FitzGerald and Sarmand (1997). Информацию о применении этой методологии в последнее время и ее описание см. Morley and Vos (2006), а более подробное обсуждение представленных в настоящем документе результатов см. Vos and Parra (2008).

³ Следует обратить внимание на то, что декомпозиционный метод позволяет описать изменения отрицательного сальдо баланса по текущим операциям. Это означает, что содержащиеся в таблицах показатели с отрицательным значением отражают потрясения позитивного характера, а показатели с положительным значением — потрясения негативного характера.

Таблица II.3

Декомпозиционный анализ сальдо платежного баланса по текущим операциям, Азия, Восточная Азия, Латинская Америка и Карибский бассейн и Африка к югу от Сахары, 1981–2005 годы (в процентах ВВП)

С	1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000	1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000
	годы	годы	годы	годы	годы	годы	годы	годы
По	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005
	годы	годы	годы	годы	годы	годы	годы	годы
	Азия				Восточная Азия			
Зафиксированное увеличение отрицательного сальдо	-0,95	0,45	-2,22	-0,93	-1,14	0,51	-3,41	-1,06
Внешние потрясения	-1,13	-0,11	-2,28	0,60	-1,82	-0,02	-2,43	2,44
Ухудшение условий торговли	-1,96	-0,92	-0,38	2,25	-3,34	-2,30	-1,28	3,05
Влияние изменения импортных цен	2,23	-0,74	0,43	0,19	4,15	-1,83	0,95	0,47
Влияние изменения экспортных цен	-4,19	-0,18	-0,81	2,06	-7,49	-0,46	-2,22	2,58
Потрясения, связанные с изменением банковской процентной ставки	-0,29	-0,18	-0,17	-0,40	-0,37	-0,25	-0,17	-0,33
Замедление темпов развития международной торговли	1,12	0,99	-1,73	-1,26	1,89	2,52	-0,99	-0,29
Другие внешние имеющие переменный характер факторы	1,05	0,43	0,36	-0,13	0,89	0,41	0,98	-0,71
Бремя накопленной задолженности	0,60	0,14	0,27	0,08	0,72	0,10	0,37	-0,24
Изменение объемов прямых инвестиций	0,16	0,26	0,32	-0,04	0,11	0,28	0,65	-0,22
Изменение объемов переводов	0,28	0,04	-0,22	-0,14	0,08	0,04	-0,02	-0,18
Изменение объемов официальной помощи	0,02	-0,01	-0,01	-0,04	-0,01	-0,01	-0,02	-0,06
Внутренняя корректировка	-1,66	-0,18	-0,04	-3,30	-1,63	-0,68	-1,52	-6,27
Внутренние расходы	-0,72	0,63	-1,12	-0,99	-1,04	1,23	-1,65	-1,25
Сокращение объемов потребления	-0,54	-0,41	-0,76	-0,55	-0,74	-0,38	-1,05	-0,64
Потребление в частном секторе	-0,40	-0,43	-0,62	-0,61	-0,47	-0,48	-0,81	-0,76
Потребление в государственном секторе	-0,14	0,02	-0,15	0,06	-0,28	0,11	-0,24	0,12
Сокращение объемов инвестиций	-0,18	1,04	-0,36	-0,44	-0,30	1,61	-0,60	-0,61
Торговые соотношения	-0,95	-0,81	1,08	-2,31	-0,59	-1,91	0,13	-5,02
Импортозамещение	1,63	4,38	3,57	7,52	2,41	5,07	3,25	10,04
Масштабы участия в экспортной торговле	-2,57	-5,19	-2,49	-9,83	-3,00	-6,98	-3,12	-15,07
Эффект взаимодействия	0,79	0,32	-0,26	1,91	1,42	0,81	-0,43	3,49
	Латинская Америка и Карибский Бассейн				Африка к югу от Сахары			
Зафиксированное увеличение отрицательного сальдо	0,51	2,42	-0,07	-3,77	-6,42	0,80	1,17	1,44
Внешние потрясения	3,60	-2,51	-5,30	-5,97	-0,55	-13,25	-13,19	-9,23
Ухудшение условий торговли	4,48	0,85	-0,53	-0,56	3,78	-0,54	-0,82	-0,58
Последствия изменения импортных цен	1,48	-2,12	-1,95	0,68	4,08	0,16	-0,23	0,01
Последствия изменения экспортных цен	3,00	2,98	1,41	-1,24	-0,30	-0,70	-0,60	-0,59
Потрясения, связанные с изменением банковской процентной ставки	0,41	-0,91	-0,18	-0,65	-1,10	-2,01	-0,21	-0,64

С	1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000	1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000
	годы	годы	годы	годы	годы	годы	годы	годы
По	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005
	годы	годы	годы	годы	годы	годы	годы	годы
Замедление темпов развития международной торговли	-1,30	-2,45	-4,59	-4,76	-3,23	-10,70	-12,15	-8,01
Другие внешние имеющие переменный характер действия факторы	-0,08	3,28	0,49	1,30	0,21	1,26	-0,04	-0,24
Бремя накопленной задолженности	-1,49	4,21	1,02	0,76	0,73	0,32	-0,06	0,06
Изменение объемов прямых инвестиций	0,82	-0,63	-0,35	1,19	0,79	0,90	-0,21	1,66
Изменение объемов переводов	-0,18	-0,31	-0,20	-0,66	-1,44	0,12	0,03	-2,04
Изменение объемов официальной помощи	-0,03	0,01	0,01	-0,01	0,13	-0,08	0,21	0,08
Внутренняя корректировка	-1,04	6,12	5,41	2,55	-5,61	9,75	10,76	10,22
Внутренние расходы	-0,78	0,15	-0,06	0,01	-2,62	3,70	-1,42	0,20
Сокращение объемов потребления	-0,51	-0,03	-0,21	0,14	-1,88	5,04	-1,63	-0,55
Потребление в частном секторе	-0,50	0,17	-0,05	0,22	-0,52	5,51	-1,24	0,12
Потребление в государственном секторе	0,00	-0,20	-0,15	-0,08	-1,36	-0,47	-0,39	-0,66
Сокращение объемов инвестиций	-0,28	0,18	0,15	-0,13	-0,73	-1,33	0,22	0,75
Торговые соотношения	-0,26	5,96	5,47	2,54	-2,99	6,05	12,17	10,01
Импортозамещение	0,59	6,62	6,48	1,61	-3,47	-4,91	3,29	6,22
Масштабы участия в экспортной торговле	-0,85	-0,66	-1,01	0,93	0,48	10,96	8,88	3,80
Эффект взаимодействия	-1,16	-4,47	-0,66	-1,66	-0,47	3,04	3,63	0,69

Источник: ДЭСВ ООН, расчеты на основе онлайн-баз данных Статистического отдела Организации Объединенных Наций, World Bank Global Development Finance (GDF) и Международной финансовой статистики Международного валютного фонда.

Примечание: С методологией можно ознакомиться в разделе А приложения к данной главе. В разделе А приложения также определены регионы. Средние показатели по регионам взвешены с учетом величины ВВП. Положительное (отрицательное) значение свидетельствует об увеличении (уменьшении) отрицательного сальдо и, соответственно, о неблагоприятных (благоприятных) последствиях внешнего потребления.

Экспортеры сырьевых товаров, большинство из которых находятся в Африке к югу от Сахары и Латинской Америке, в 1980-х годах испытывали крайне неблагоприятные потрясения, связанные с изменением условий торговли, главным образом вследствие обвала экспортных цен. В 1990-х годах сохранялась высокая степень неустойчивости цен на сырьевые товары (см. диаграмму А.9), однако опять же в среднем потрясения, связанные с изменением условий торговли, имели благоприятные последствия для экспортирующих сырье регионов, особенно в текущем десятилетии. И наоборот, страны, являющиеся нетто-импортерами сырьевых товаров, в первую очередь страны Азии, столкнулись с негативными последствиями изменения условий торговли в связи с недавним резким увеличением цен на сырьевые товары. Вместе с тем большинство из наименее развитых стран, особенно африканских, постоянно испытывали на себе неблагоприятные последствия изменения условий торговли в 1980-х и 1990-х годах и продолжают их испытывать в текущем десятилетии.

После 1945 года объемы мировой торговли постоянно росли более высокими темпами, чем объемы производства, причем в последние 25 лет этот разрыв в темпах роста стал весьма значительным. В этот же период доля развивающихся стран постоянно увеличивалась, в том числе и в экспорте продукции обрабатывающей промышленности. Реализация стратегии экономического развития с большей внешней ориентацией

может способствовать обеспечению более стабильной динамики развития, особенно при небольшом объеме внутреннего рынка. Однако повышение зависимости от поставок на внешние рынки может привести к повышению уязвимости стран к резким изменениям в объемах экспорта или условиях торговли в тех случаях, когда им не удается диверсифицировать структуру производства и экспорта. Декомпозиционный анализ показывает, что расширение масштабов мировой торговли сыграло значительную роль в сокращении величины отрицательного сальдо по текущим операциям в странах Африки к югу от Сахары (с середины 1980-х годов) и Латинской Америки (с 1990-х годов, хотя и в меньшей степени) (см. таблицу II.3). Последствия этого процесса в Восточной Азии не были столь существенными, о чем свидетельствует незначительное отрицательное значение показателя, отражающего влияние изменения объемов внешней торговли (что является подтверждением того, что рост объемов мировой торговли способствовал сокращению величины отрицательного сальдо по текущим операциям) с 1990-х годов. Основное различие между этими регионами определяется значительными усилиями, предпринятыми странами Восточной Азии (главным образом Китаем) по диверсификации своих экспортных секторов и усилению своих конкурентных преимуществ на мировых рынках. Представленные в таблице II.3 данные свидетельствуют о том, что большинство стран Латинской Америки и Карибского бассейна, стран Африки и малых островных развивающихся государств утратили свои позиции на международных рынках (Vos and Parra, 2008). Потеря экспортной конкурентоспособности (выражаемая положительным значением показателя участия в экспортной торговле) наиболее значительна среди наименее развитых стран (см. таблицу A.2). В отличие от этих стран, рассмотренная в рамках анализа группа стран Азии смогла добиться повышения своей конкурентоспособности и, тем самым, масштабов участия в экспортной торговле.

Различия в показателях деятельности этих регионов на мировых рынках свидетельствуют о более фундаментальных различиях в возможностях отдельных стран получать выгоду от расширения масштабов торговли. Страны Восточной Азии добились больших успехов в быстрой перестройке своих экспортных секторов экономики, перейдя от экспорта сырьевых и ресурсно-сырьевых товаров и низкотехнологичной промышленной продукции к экспорту более капиталоемких и высокотехнологичных товаров. Доля первой группы товаров в общем объеме экспорта стран региона снизилась с 76 процентов в 1980 году до 35 процентов в 2005 году. В Китае эта доля сократилась с 93 процентов в 1985 году до 44 процентов в 2005 году. Другие регионы добились меньших успехов в изменении структуры своей производственной экспортной базы. Южная и Центральная Америка продолжают зависеть от поставок сырьевых товаров и продукции первичной переработки (около 78 процентов объема экспорта в 2005 году, что, тем не менее, ниже соответствующего показателя 1983 года, составившего около 90 процентов). В Африке доля экспорта продукции с низкой добавленной стоимостью остается более высокой (83 процента в 2005 году) (см. таблицу A.3).

Высокое положительное значение показателя импортозамещения (отражающее повышение зависимости от импорта) в развивающихся странах в 1990-х годах свидетельствует о влиянии либерализации торговли, хотя и со значительными межрегиональными различиями. В Восточной Азии повышение спроса на импортные товары происходило одновременно с реализацией стратегий индустриализации, ориентированных на развитие экспортной базы, что определило более высокий уровень спроса на поставки сырьевых и промышленных товаров, в том числе за счет формирования

Большинство развивающихся стран не смогли обеспечить диверсификацию экспортного сектора своей экономики и продолжают оставаться уязвимыми к внешним потрясениям

Увеличение объемов импорта странами Африки и Латинской Америки отражает более высокий уровень спроса на потребительские товары

Таблица II.4

Потрясения, связанные с изменением условий торговли, в отдельных регионах, 1981–2005 годы

Регионы ^а		1981–1985 гг.	1986–1990 гг.	1991–1995 гг.	1996–2000 гг.
		1986–1990 гг.	1991–1995 гг.	1996–2000 гг.	2001–2005 гг.
Латинская Америка и Карибский бассейн	Ухудшение условий торговли	4,48	0,85	-0,53	-0,56
	Влияние изменения импортных цен	1,48	-2,12	-1,95	0,68
	Влияние изменения экспортных цен	3,00	2,98	1,41	-1,24
Южная Америка	Ухудшение условий торговли	3,43	2,10	-0,98	-0,34
	Влияние изменения импортных цен	0,75	-0,96	-2,07	3,97
	Влияние изменения экспортных цен	2,68	3,06	1,09	-4,30
Центральная Америка, без учета Мексики	Ухудшение условий торговли	-1,14	-1,74	-1,13	1,58
	Влияние изменения импортных цен	-0,70	-0,95	0,45	-0,11
	Влияние изменения экспортных цен	-0,45	-0,79	-1,58	1,70
Мексика	Ухудшение условий торговли	8,60	-2,15	0,92	-1,55
	Влияние изменения импортных цен	4,42	-5,81	-2,00	-8,21
	Влияние изменения экспортных цен	4,18	3,66	2,92	6,66
Карибский бассейн	Ухудшение условий торговли	-0,83	-1,07	-2,55	-0,51
	Влияние изменения импортных цен	-6,46	-5,32	2,15	3,13
	Влияние изменения экспортных цен	5,62	4,25	-4,69	-3,64
Азия	Ухудшение условий торговли	-1,96	-0,92	-0,38	2,25
	Влияние изменения импортных цен	2,23	-0,74	0,43	0,19
	Влияние изменения экспортных цен	-4,19	-0,18	-0,81	2,06
Восточная Азия, без учета Китая	Ухудшение условий торговли	0,67	-0,61	-1,70	2,75
	Влияние изменения импортных цен	-0,28	-3,60	4,91	3,12
	Влияние изменения экспортных цен	0,96	2,98	-6,61	-0,37
Южная Азия, без учета Индии	Ухудшение условий торговли	0,35	0,47	-0,89	3,37
	Влияние изменения импортных цен	0,38	0,13	0,58	2,29
	Влияние изменения экспортных цен	-0,03	0,34	-1,48	1,08
Китай	Ухудшение условий торговли	-4,53	-2,80	-1,16	3,14
	Влияние изменения импортных цен	5,47	-1,31	-0,23	-0,32
	Влияние изменения экспортных цен	-10,00	-1,49	-0,92	3,46
Индия	Ухудшение условий торговли	0,01	-0,01	0,49	1,92
	Влияние изменения импортных цен	0,10	-0,37	-0,54	1,08
	Влияние изменения экспортных цен	-0,10	0,35	1,04	0,84
Западная Азия	Ухудшение условий торговли	-0,29	2,38	2,10	-0,80
	Влияние изменения импортных цен	-1,40	2,40	-0,38	-2,87
	Влияние изменения экспортных цен	1,11	-0,03	2,48	2,07
Африка	Ухудшение условий торговли	3,14	-0,42	-0,67	-0,48
	Влияние изменения импортных цен	3,35	0,12	-0,18	0,03
	Влияние изменения экспортных цен	-0,21	-0,53	-0,49	-0,51
Африка, без учета Нигерии	Ухудшение условий торговли	3,25	-1,03	-0,23	-0,09
	Влияние изменения импортных цен	3,11	0,52	-0,44	0,43
	Влияние изменения экспортных цен	0,14	-1,55	0,21	-0,52
Нигерия	Ухудшение условий торговли	1,13	10,42	-8,44	-7,41
	Влияние изменения импортных цен	7,57	-7,10	4,44	-7,01
	Влияние изменения экспортных цен	-6,44	17,52	-12,88	-0,40
Северная Африка	Ухудшение условий торговли	0,28	0,14	0,00	-0,04
	Влияние изменения импортных цен	0,11	-0,05	0,02	0,12
	Влияние изменения экспортных цен	0,18	0,19	-0,01	-0,15
Наименее развитые страны Африки к югу от Сахары	Ухудшение условий торговли	4,77	4,20	1,68	1,66
	Влияние изменения импортных цен	4,92	8,68	0,23	2,43
	Влияние изменения экспортных цен	-0,15	-4,48	1,45	-0,80
Другие страны Африки к югу от Сахары ^б	Ухудшение условий торговли	9,37	-8,40	-2,55	-1,86
	Влияние изменения импортных цен	8,78	-5,68	-2,13	-0,50
	Влияние изменения экспортных цен	0,59	-2,72	-0,42	-1,37

Источник: Приложение, таблица А.2.

Примечание: Положительное (отрицательное) значение свидетельствует об увеличении (уменьшении) отрицательного сальдо и, соответственно, о неблагоприятных (благоприятных) последствиях внешнего потрясения.

^а Регионы, как они определены в разделе А приложения.

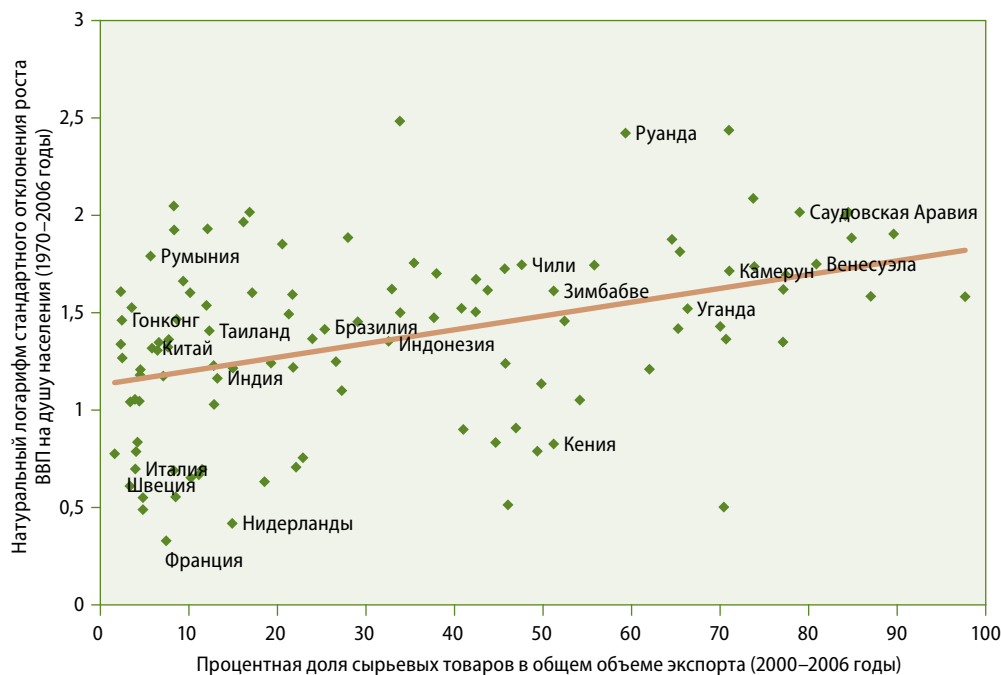
^б За исключением Нигерии.

международных производственных сетей (United Nations, 2006). В целом рост зависимости от импорта был компенсирован за счет расширения масштабов участия в экспортной торговле и тенденции увеличения размера положительного сальдо торгового баланса. В других странах, в частности в большинстве стран Латинской Америки и Африки, повышение зависимости от импорта было мало связано с процессами экономической диверсификации, а было в большей мере обусловлено увеличением объема импорта потребительских товаров и/или ростом объемов производства легко перемещающихся с места на место промышленных предприятий, выпускающих продукцию с низкой нормой добавленной стоимости⁴.

Степень экономической диверсификации отдельных стран и масштабы их интеграции в мировые рынки являются важными факторами, определяющими их рост и экономическую нестабильность. Поступательная диверсификация экономической деятельности рассматривается в качестве одного из общих признаков современного пути развития и тесно связана с промышленным развитием (Imbs and Wacziarg, 2003). Диверсификация экспорта, направленная на увеличение в нем доли продукции с более высоким уровнем добавленной стоимости, повышает устойчивость стран к торговым потрясениям и создает более прочную основу для обеспечения роста и стабильности в течение более продолжительных периодов времени (Rodrik, 2007). Диаграммы II.4а и 4б свидетельствуют о том, что большая степень зависимости от экспорта сырьевых товаров влечет за собой более высокий уровень нестабильности объемов производства и инвестиций

Большая степень зависимости от экспорта сырьевых товаров влечет за собой более высокий уровень нестабильности объемов производства и инвестиций

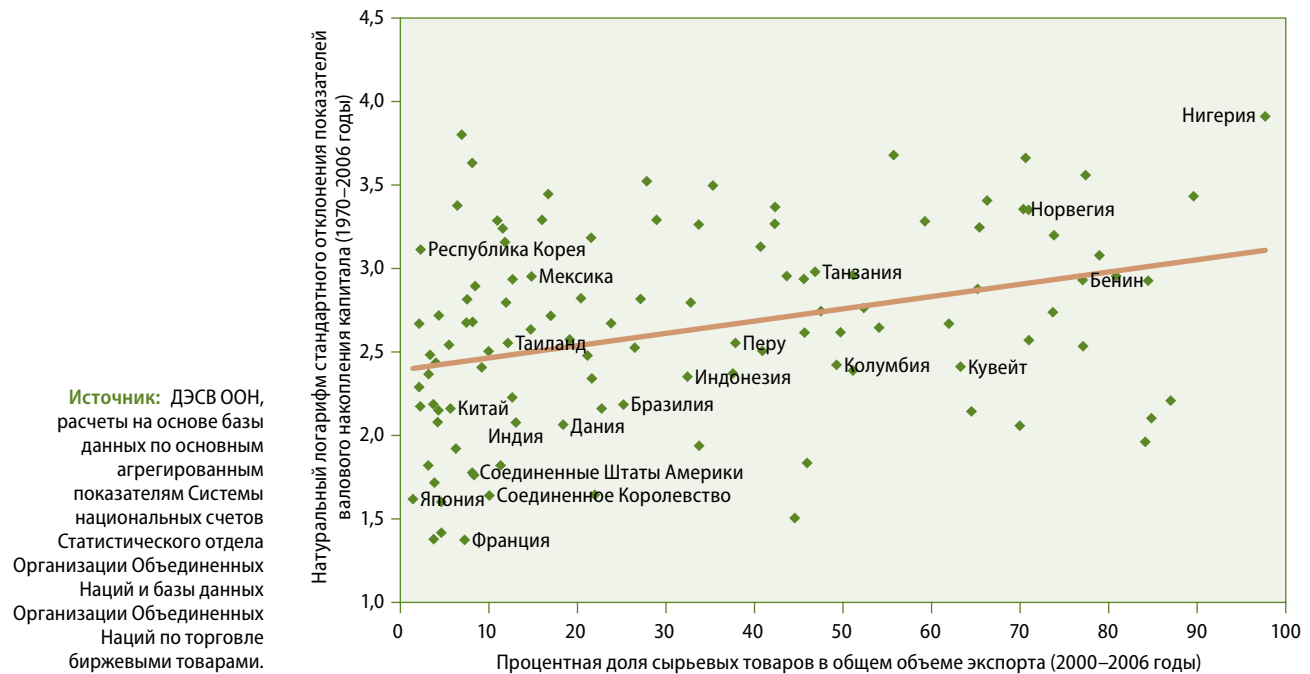
Диаграмма II.4а
Зависимость от экспорта сырьевых товаров и неустойчивость роста ВВП на душу населения



4 Эти факторы играют, например, важную роль в повышении зависимости от импорта Мексики и стран Центральной Америки. См. таблицу А.2(В).

Диаграмма II.4b

Зависимость от экспорта сырьевых товаров и неустойчивость объема инвестиций



и инвестиций. Этот эффект еще более усиливается при снижении степени диверсификации экспорта.

Диверсификации экспорта
требуется устойчивых
инвестиций...

В условиях растущей интеграции в мировую экономику возможность получения положительного эффекта от глобализации зависит от способности стран динамично развивать свои конкурентные преимущества на основе инновационной деятельности и диверсификации производства. Это требует устойчивого притока инвестиций для обеспечения внедрения новых технологий, развития инфраструктуры и повышения квалификации рабочей силы (United Nations, 2006). Международная конкурентоспособность, основанная на низком уровне заработной платы, дает странам исходные преимущества на мировых рынках и может служить соответствующей стратегией повышения уровня занятости для стран, значительную долю рабочей силы в которых составляют неквалифицированные рабочие. Однако возможности эффективной реализации данной стратегии являются достаточно ограниченными. И, судя по всему, эти ограничения в последние годы становятся все более жесткими. В ходе исследования, которым были охвачены 127 развитых и развивающихся стран, Доурик и Голли (Dowrick and Golley, 2004) установили, что в период между 1960 и 1980 годами увеличение объемов торговли способствовало росту производительности в более бедных странах, темпы которого вдвое превышали темпы роста в более богатых странах. Однако ситуация полностью изменилась в период между 1980 и 2000 годами, когда режим торговли стал более открытым, и предельное влияние торговли на рост производительности оказалось благоприятным для более богатых стран, став негативным для бедных. Это было связано с «ошибкой перенесения свойств частного на целое», совершенной экспортерами некоторых промышленных товаров, и свидетельствует о широком распространении попыток воспроизведения стратегий опережающего развития экспорта, которые использовались новыми индустриальными странами Восточной

Азии (United Nations Conference on Trade and Development, 2002). Это может привести к тому, что некоторые страны будут продолжать идти по пути экономического развития, характеризующемуся вялой инвестиционной деятельностью и медленным ростом производительности, который уязвим для внешних потрясений того или иного рода.

Тот факт, что конкурентоспособность и экономическое развитие в долгосрочной перспективе зависят от экспорта капиталоемкой и наукоемкой продукции, требует проведения четко сформулированной промышленной политики, направленной на оказание поддержки зарождающимся отраслям промышленности и экспортирующим свою продукцию компаниям, а также установление правил обязательного использования местных комплектующих и материалов и согласования крупных инвестиций в инфраструктуру и развитие человеческого капитала.

Успешно изменить структуру экспорта в странах Восточной Азии удалось благодаря тому, что макроэкономическая политика была тесно увязана с принятием политических мер в других областях. Кредитно-денежная политика была скоординирована с политикой в отношении финансового сектора и промышленной политикой, включая использование механизмов целевого и льготного кредитования и регулирования процентных ставок, с тем чтобы оказывать непосредственное влияние на уровни инвестиций и сбережений, при этом поддержание курса национальной валюты на конкурентоспособном уровне считалось важным для стимулирования роста и диверсификации экспорта.

Аналогичным образом, переходу стран Восточной Азии к производству продукции с более высокой долей добавленной стоимости способствовала налогово-бюджетная политика, в которой приоритет отдавался инвестициям в образование, здравоохранение и инфраструктуру, а также субсидиям и кредитным гарантиям для экспортных отраслей промышленности. Также существовала и тесная взаимосвязь между экономической и социальной политикой (см. главу V). Макроэкономическая политика в этих странах была частью более общей стратегии развития, что способствовало обеспечению долгосрочного экономического роста. И напротив, макроэкономическая политика, проводившаяся во многих странах Латинской Америки и Африки с 1980-х годов, была ориентирована на достижение гораздо более узко определенных целей краткосрочной стабилизации, что весьма часто приводило к сокращению объемов государственных инвестиций и завышению валютного курса, сводя тем самым на нет усилия по диверсификации производства и экспорта (United Nations, 2006).

...что требует проведения последовательной макроэкономической и промышленной политики в целях обеспечения экономического развития

Потоки капитала и изменение динамики циклов деловой активности

Наряду со значительным расширением масштабов торговли отмена контроля за движением капитала в большинстве стран способствовала повышению финансовой интеграции развитых и развивающихся стран (Prasad and others, 2003). Объемы чистой передачи финансовых ресурсов развивающимся странам значительно возросли с начала 1990-х годов после наблюдавшейся в 1980-х годах засухи⁵. Диаграмма II.5 свидетельствует о продолжающемся быстром увеличении объемов чистого притока прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Увеличение объемов чистой передачи финансовых средств, связанной с прочими портфельных инвестициями, носило (в целом) достаточно краткосрочный характер, а после азиатского финансового кризиса 1997 года этот

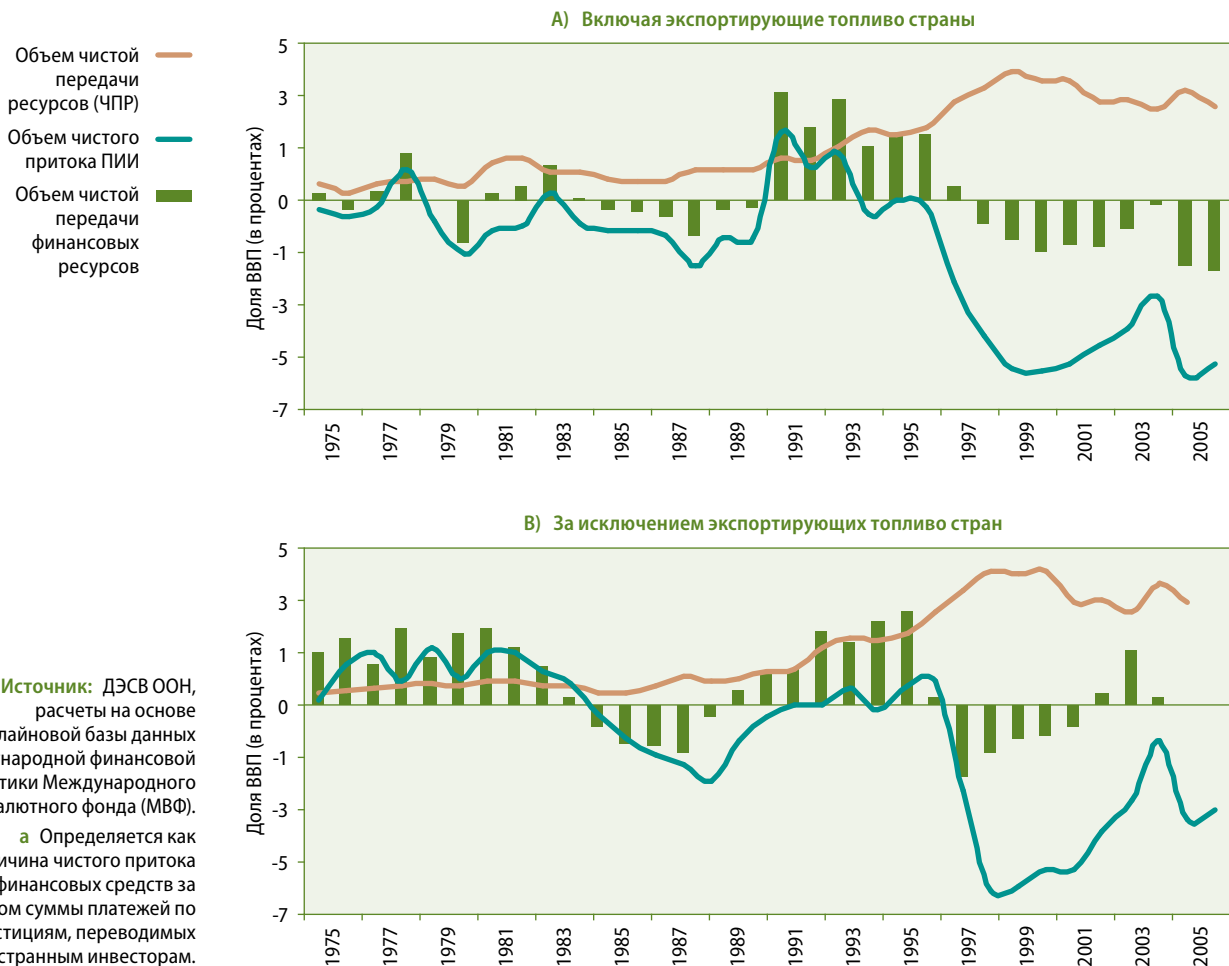
Либерализация рынков капитала привела к расширению масштабов чистой передачи финансовых ресурсов

5 Под чистой передачей понимается величина чистого притока финансовых средств за вычетом суммы платежей по инвестициям, переводимых иностранным инвесторам.

процесс приобрел противоположную направленность. Изменение динамики этого процесса фактически свело на нет тенденцию увеличения объемов чистого притока ПИИ. Изменение ситуации было связано с неожиданным прекращением притока частного капитала в страны с формирующимися рынками в качестве реакции на серию финансовых кризисов, наблюдавшихся в конце 1990-х годов. За прекращением притока капитала последовал активный процесс образования положительного сальдо баланса

Диаграмма II.5

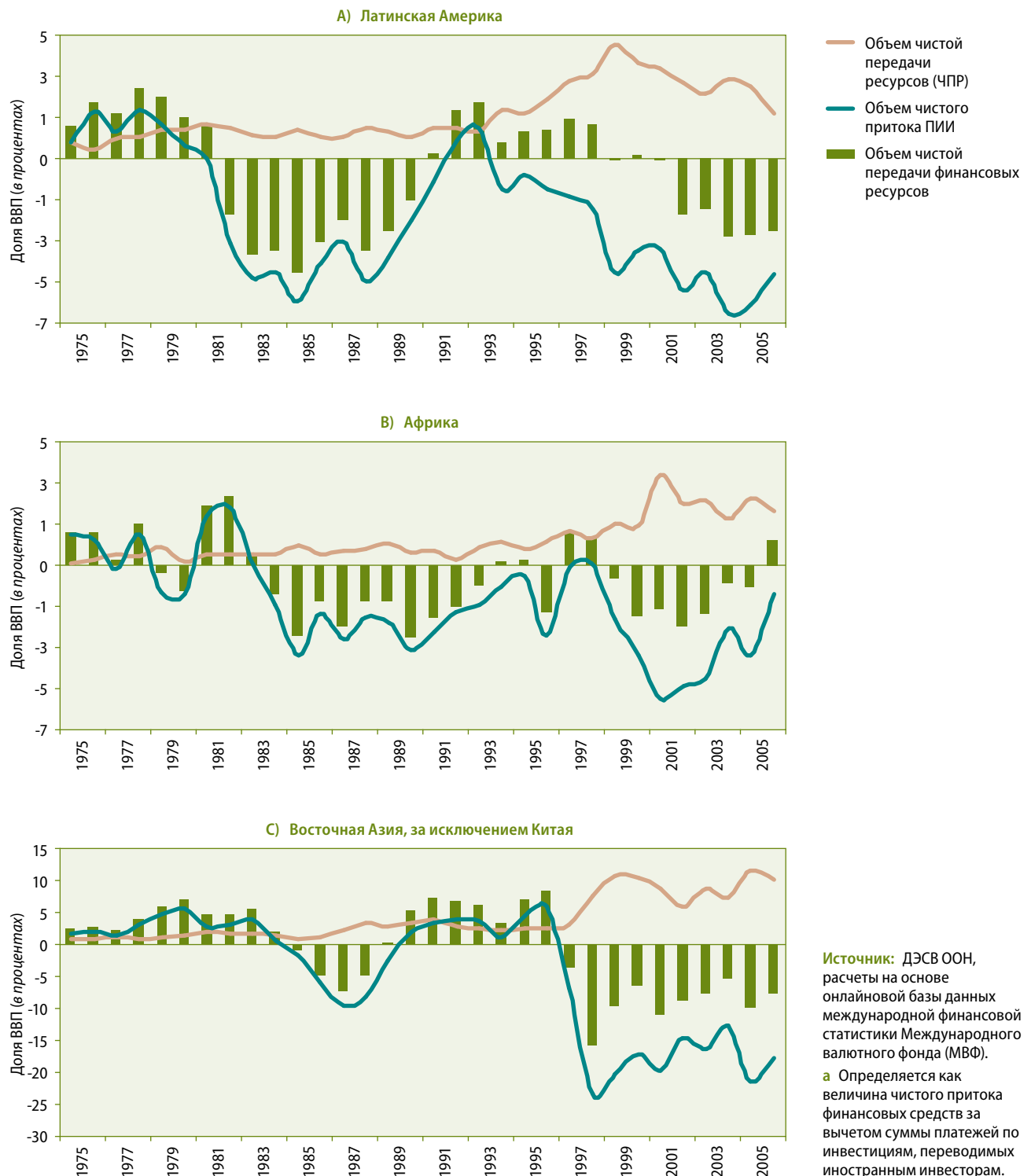
Чистая передача ресурсов^а развивающимся странам, 1975–2005 годы



текущих операций во многих развивающихся странах. Эта тенденция отмечается во всех развивающихся регионах, хотя и в разной степени (см. диаграмму II.6).

С 1998 года был зарегистрирован быстрый рост положительного сальдо баланса текущих операций в странах Восточной Азии благодаря резкому сокращению объемов импорта (в связи с замедлением темпов экономического развития) одновременно с увеличением объемов экспорта (вследствие обесценивания валюты). Многие экспортеры сырьевых товаров, в частности страны — экспортеры нефти, также начали демонстрировать значительное положительное сальдо баланса текущих операций, что последовало за резким ростом цен на сырьевые товары в начале 2000-х годов. В Азии рост

Диаграмма II.6
 Чистая передача финансовых ресурсов^a, Латинская Америка, Африка
 и Восточная Азия, за исключением Китая, 1975–2005 годы



положительного сальдо внешних расчетов отражает желание государств обеспечить более высокую степень «самострахования» от внешних потрясений путем накопления официальных резервов. Поскольку в то же время в странах региона возобновился масштабный приток капитала, то наращивание резервов могло частично происходить за счет «накопленных резервов» (то есть резервов, образовавшихся благодаря положительному сальдо баланса текущих операций), а частично — за счет «заемных резервов», что обусловлено действием политических факторов, рассматриваемых ниже.

Растущее влияние финансовых рынков и учреждений на экономический рост и развитие определяется как процесс «финансизации». Он предполагает осуществление структурных изменений в организации экономической деятельности за счет «повышения роли финансовых мотивов, финансовых рынков, действующих на финансовых рынках лиц и финансовых учреждений в рамках функционирования национальных и мировой экономик» (Epstein, 2005, p.3).

И действительно, объем мировых финансовых активов вырос после 1980 года в 12 раз, что втрое превышает темпы роста мирового ВВП. Объем ежедневных операций по обмену валюты, составлявший в 1980 году всего лишь 80 млрд. долл. США, в настоящее время достигает почти 2000 млрд. долл. США, и темпы роста этого показателя в шесть раз превышают темпы роста международной торговли. Было отмечено значительное разнонаправленное движение капитала с преобладанием краткосрочного перемещения капитала в форме трансграничных операций по банковскому кредитованию, операций с акциями и облигациями. Также весьма активно развивался рынок корпоративных операций в форме трансграничных слияний и поглощений, и отмечалась высокая активность иностранных инвесторов в банковской сфере, а также в области страхования и оказания других финансовых услуг (Cumming, 2006).

Эти тенденции тесно связаны с быстрой либерализацией национальных финансовых рынков и упразднением контроля за состоянием счетов движения капитала по международным операциям, что наряду с расширением масштабов трансграничных потоков должно было, как предполагалось, привести к повышению эффективности и ускорению темпов роста (Mishkin, 2006). Такие положительные результаты могли бы быть, в частности, получены за счет более высокого уровня межвременной сбалансированности операций значительного числа вкладчиков и инвесторов. Кроме того, финансовые инновации (тесно связанные с обострением конкурентной борьбы на финансовых рынках) и расширение масштабов финансовых рынков должны были значительно понизить степень риска, поскольку предложения в области хеджирования и страхования стали более привлекательными, а угроза потрясений и кризисов уменьшилась. И действительно, термин «секьюритизация», введенный в обращение для характеристики новых многочисленных финансовых инструментов, предназначенных для перераспределения риска, предполагал, что либерализация финансовых операций будет способствовать повышению устойчивости и стабильности мировой экономики.

Однако на практике такая динамика финансовых потоков, характеризующаяся повышением вероятности проциклической неустойчивости, имеет далеко идущие последствия для реального сектора экономики. Периоды исключительно быстрого экономического роста, обусловленные «пузырями» на финансовом рынке, могут выражаться в кратковременном повышении уровня процветания, но при этом они могут весьма неожиданно сменяться глубоким спадом или даже более длительными периодами экономического застоя. Резкие колебания стоимости активов, валютных курсов и показателей объемов совокупного спроса порождают ощущение всеобщей неопределенности в отношении нормы прибыльности на вложенный капитал, что приводит

Предполагалось, что расширение масштабов финансовых потоков приведет к повышению эффективности и ускорению темпов роста...

... однако финансовые рынки способствовали повышению уязвимости стран к действию неподконтрольных им факторов

к сокращению периодов планирования и принятию консервативных и спекулятивных стратегий инвестиционной деятельности, а это, в свою очередь, может оказать значительное негативное воздействие на темпы и структуру накопления капитала, экономический рост и масштабы занятости⁶. Эти проблемы носят особенно серьезный характер в развивающихся странах в связи с отсутствием у них возможностей по проведению эффективной антициклической макроэкономической политики⁷. Характер уязвимости к изменению тенденций притока капитала может отличаться в разных странах, однако во многих странах с формирующимся рынком после 1970-х годов финансовые кризисы нередко были обусловлены действием факторов, неподконтрольных странам-получателям, включая изменение денежно-кредитной и финансовой политики в крупнейших промышленно развитых странах.

Развивающиеся страны пережили два полномасштабных среднесрочных цикла движения капитала, оказавших серьезное влияние на стабильность и экономический рост во многих странах, а совсем недавно они, по-видимому, вступили в третий такой цикл. Первый цикл начался с резкого увеличения объемов кредитования развивающихся стран международными банками в 1970-х годах и завершился кризисом задолженности в 1980-х годах. В 1990-х годах произошел еще один бум, который был обусловлен главным образом притоком портфельных инвестиций и, в меньшей степени, ПИИ; он завершился резким сокращением объемов чистого притока капитала после азиатского финансового кризиса. Оживление деловой активности после снижения темпов роста мировой экономики в 2001 году, улучшение международной экономической обстановки и укрепление экономического положения развивающихся стран создали условия для возобновления с 2003 года роста потоков частного капитала, что свидетельствует о начале третьего цикла. Проциклический характер движения капитала убедительно подтвержден документами (см., в частности, такие документы, как United Nations, Conference on Trade and Development, 1991; Vos, 1994; World Bank, 1999; United Nations, 2006, chap. IV).

Помимо того, что циклы резких взлетов и падений носят ярко выраженный проциклический характер, они имеют тенденцию распространяться и на другие рынки (цепная реакция). Валютный кризис в Мексике привел к оттоку капитала из других стран с формирующейся рыночной экономикой. Азиатский кризис и дефолт в России в 1998 году вызвали более общий отток финансовых средств, инвестированных в развивающиеся страны. Поскольку утрата страной доступа к рынку услуг, предоставляемых международными банками, или к рынку облигаций распространяется и на другие источники финансирования (в дополнение к тому, что это может отразиться на доступе к рынку других стран), за этим может последовать всеобщее закрытие рынков. Даже в тех случаях, когда страны не лишаются в полном объеме доступа к рынку, они, скорее всего, могут столкнуться с увеличением для них страховой премии за риск. Проциклический перевод в более низкую категорию агентствами, дающими оценку кредитоспособности, часто усугубляет проблемы, связанные с сокращением возможностей получения портфельных кредитов и повышением величины спреда при размещении облигаций.

6 Например, в странах Восточной Азии, пострадавших от финансового кризиса в конце 1990-х годов, период быстрого экономического подъема сопровождался повышением средней доли инвестиций на 7 процентных пунктов, а период кризиса — снижением этого показателя на более чем на 16 процентных пунктов. Инвестиции не увеличились и в последовавший за кризисом период оживления деловой активности, в результате чего в течение всего цикла было отмечено резкое сокращение доли инвестиций (United Nations, Conference on Trade and Development, 2000).

7 См. Ocampo (2003); United Nations (2006); и Ocampo and Vos (2008).

Прямые иностранные инвестиции (ПИИ) также носят проциклический характер, особенно в тех случаях, когда они обусловлены процессами слияний и поглощений

Несмотря на то что азиатский кризис негативно сказался и на динамике потоков ПИИ, она, тем не менее, сохранила положительный характер, и ПИИ превратились в основной источник притока частного капитала в развивающиеся страны. Однако следует отметить, что движение ПИИ также носит проциклический характер, хотя и не столь явный, как это имеет место в случаях краткосрочного кредитования и осуществления портфельных инвестиций (World Bank, 1999). Поэтому ПИИ также могут способствовать повышению макроэкономической нестабильности. Это частично обусловлено тем, что значительная часть ПИИ осуществляется в рамках слияния и поглощения компаний в развивающихся странах, а данный процесс носит проциклический характер (United Nations, 2006, chap. III). Кроме того, в той степени, в какой ПИИ адаптированы к условиям внутреннего рынка, иностранные инвесторы могут отреагировать на экономический спад таким же образом, как и национальные инвесторы.

Имеющие проциклический характер потоки частного капитала ограничивают возможности проведения антициклической макроэкономической политики

Проциклический характер потоков частного капитала ограничивает имеющиеся у правительств развивающихся стран возможности по проведению антициклической макроэкономической политики. В связи с этим либерализация операций по счетам движения капитала внесла в финансовые циклы в развивающихся странах новый и приобретающий все более доминирующий характер аспект, приводя к взаимно усиливающейся зависимости рынков кредитования, капитала и иностранной валюты. Неспособность ограничить масштабы последствий волнообразного притока капитала может, таким образом, привести к возникновению значительных макроэкономических диспропорций, которые потребуют проведения широкомасштабной экономической корректировки в сторону понижения деловой активности в случае внезапного прекращения доступа к внешним источникам финансирования. Этот ограниченный потенциал для проведения антициклической политики означает, что доступ к международным финансовым потокам также оказывает воздействие на реальный сектор экономики, причем не в форме сглаживания цикла деловой активности, как это предполагалось в рамках экономической теории, а в форме увеличения амплитуды его колебаний (Kaminsky, Reinhart and Végh, 2004; Ocampo and Vos, 2008). В условиях слабого регулирования, характерного для большинства развивающихся стран, волнообразный характер потоков капитала усиливает тенденцию к принятию излишне рискованных решений и создает условия для развития циклов резких взлетов и падений.

Финансовая неустойчивость ведет к повышению неопределенности в сфере инвестиционной деятельности и негативно отражается на долгосрочном экономическом росте

Неустойчивость и проциклический характер притока частного капитала в развивающиеся страны частично объясняют, почему невозможно найти доказательств того, что такая динамика движения капиталов в целом в течение трех последних десятилетий приводила к увеличению объемов инвестиций или повышению темпов долгосрочного экономического роста (Prasad and others, 2003; Ramey and Ramey, 1995). Хотя резкое повышение активности на рынках капиталов стимулировало рост совокупного спроса и увеличение объема инвестиций, полученный от этого выигрыш зачастую перекрывался потерями, когда в результате внезапного прекращения притока капитала наступал финансовый кризис. Таким образом, финансовая неустойчивость вела к повышению инвестиционной неопределенности и усилению неустойчивости объемов производства, что негативно отражалось на долгосрочных показателях экономического роста, подтверждение чему приводится в предыдущем разделе.

В последнее десятилетие рост денежной массы и низкие ставки банковского процента также способствовали быстрому расширению объемов кредитования на рынке недвижимости в развитых странах, в первую очередь в Соединенных Штатах Америки, где субстандартные ипотечные кредиты с повышенным уровнем риска быстро превратились в источник глобальной нестабильности. Последствия этого ощущаются

сторонними инвесторами далеко за рамками рынка ипотечных кредитов, поскольку права на получение платежей по закладным были переданы первоначальными кредиторами в пакетах ипотечных ценных бумаг и облигаций, обеспеченных долговыми обязательствами. Несмотря на вмешательство центральных банков промышленно развитых стран, ситуация на кредитных рынках носит напряженный характер, поскольку банки начали сообщать о крупных убытках. Существуют явные признаки того, что крайне благоприятные циклические условия, преобладавшие в мировой экономике с начала десятилетия, прекращают свое действие, вызывая все большую обеспокоенность в отношении того, что финансовые эксцессы не удастся исправить за счет принятия стандартных корректирующих мер (United Nations, 2008a).

Финансовые «пузыри» почти всегда приводят к неравномерному развитию отдельных секторов экономики, которые становятся нежизнеспособными при возвращении к нормальным условиям деятельности. Это особенно относится к секторам, чувствительным к притоку спекулятивных инвестиций, таким как секторы жилой и коммерческой недвижимости, хотя с этим явлением могут столкнуться и секторы, в большей степени связанные с производственной деятельностью, как это имело место в Юго-Восточной Азии в период вхождения в кризис в 1997 году. Кроме того, с повышением доступности кредитов для домохозяйств финансовый бум также может привести к резкому увеличению потребительских расходов, что влечет за собой сокращение объемов сбережений домохозяйств и повышение уровня задолженности, как это имело место в Латинской Америке в 1990-е годы. Повышение роли финансовых рынков в мировой экономике может таким образом отвлечь ресурсы из сферы инвестирования в производственную деятельность. Уменьшение объема ресурсов для осуществления инвестиций в производственную деятельность, возможно, является одной из причин того, что сокращение объемов производства в периоды неблагоприятных экономических потрясений обычно не компенсируется в периоды экономического роста, в частности в странах с либерализованной системой операций по счетам движения капитала.

От экономической уязвимости к экономической незащищенности

Проциклический характер развития финансового рынка и уязвимость стран к внешним потрясениям приводят к экономической незащищенности отдельных лиц и домохозяйств. Представленные выше данные свидетельствуют о том, что снижения неустойчивости основных макроэкономических показателей недостаточно для стимулирования инвестиций в производственную деятельность и ускорения темпов развития во многих странах. Сохраняющийся высокий уровень неустойчивости инвестиций и обусловленное этим снижение темпов роста оказывают негативное влияние на рост занятости и доходов домохозяйств. Периоды исключительно быстрого экономического роста за счет финансовых «пузырей» могут, безусловно, способствовать большему процветанию по сравнению с периодами роста, в меньшей степени определяемыми развитием финансового сектора. Однако возникают серьезные вопросы относительно того, сколь долгим будет это процветание и не приведет ли подверженность к более глубоким спадам или более продолжительным периодам застоя к существенной потере ресурсов, имеющихся в сфере капитала и рабочей силы. Экономическая незащищенность еще более усугубляется отсутствием общественного договора, предусматривающего минимальный уровень защиты граждан от непредвиденной потери доходов (см. главу V).

Повышение уязвимости стран к внешним потрясениям приводит к экономической незащищенности отдельных лиц и домохозяйств

Данная проблема является особенно серьезной во многих развивающихся странах ввиду их ограниченных возможностей для проведения эффективной антициклической макроэкономической политики. Самое опасное проявление экономической незащищенности — это крайняя нищета, под которой следует понимать отсутствие у людей ресурсов, необходимых им для удовлетворения повседневных потребностей в продуктах питания. В последние годы экономический рост во многих случаях не привел к повышению уровня доходов бедных слоев населения. Даже те страны, где отмечались более высокие и стабильные темпы роста, не всегда смогли воспользоваться этим экономическим ростом в целях борьбы с нищетой. Это одна из причин наблюдаемой в различных странах слабой корреляции между темпами роста дохода на душу населения и сокращением масштабов нищеты (см. диаграмму II.7)⁸. Такой результат отчасти отражает наличие слабых взаимосвязей между экономическим ростом, инвестиционной деятельностью и ситуацией на рынке труда в новых экономических условиях.

Проблемы нестабильной занятости, низкого уровня оплаты труда и недостаточной защиты систематически входят в число проблем, вызывающих наибольшую обеспокоенность населения развитых и развивающихся стран. В Латинской Америке безработица была названа проблемой номер один в 10 из 18 стран. В 2006 году 67 процентов населения региона выразили обеспокоенность (или серьезную обеспокоенность) в связи с возможностью потери ими работы⁹. В Азии проведенные в 34 странах опросы общественного мнения показали, что наибольшую обеспокоенность населения вызывают проблемы нищеты и безработицы¹⁰. Опросы общественного мнения, проведенные в 15 африканских странах в 2002–2003 годах, продемонстрировали весьма пессимистичную оценку отдельными гражданами и семьями экономики и своего личного положения. Хотя в рамках опросов проблема безработицы в явном виде не упоминалась, около 50 процентов респондентов оценили свои условия жизни как «весьма плохие» или «очень плохие»¹¹. В ходе опросов общественного мнения, проведенных в Европе в 2007 году, безработица фигурировала в качестве наиболее серьезной проблемы: 34 процента респондентов назвали ее вызывающей у них наибольшую обеспокоенность проблемой, за которой следовали преступность (24 процента), экономическая ситуация, инфляция и положение дел в области здравоохранения¹².

Такие взгляды противоречат ссылкам на устойчивость основных показателей и наблюдаемое снижение макроэкономической неустойчивости. Следовательно, дело должно быть в том, что в основе этих агрегированных показателей лежат изменения

8 Хотя большинство регионов мира демонстрируют более высокий уровень экономической стабильности и роста, оценки масштабов нищеты в 100 странах, на долю которых приходится 93 процента населения, проживающего в странах с низким и средним уровнем дохода, свидетельствуют о незначительном прогрессе в плане сокращения масштабов нищеты, за исключением Китая (Chen and Ravallion, 2007).

9 Результаты, взятые из Latinobarómetro (Opinion Pública Latinoamericana). С ними можно ознакомиться по адресу: www.latinobarometro.org (по состоянию на 14 сентября 2007 года).

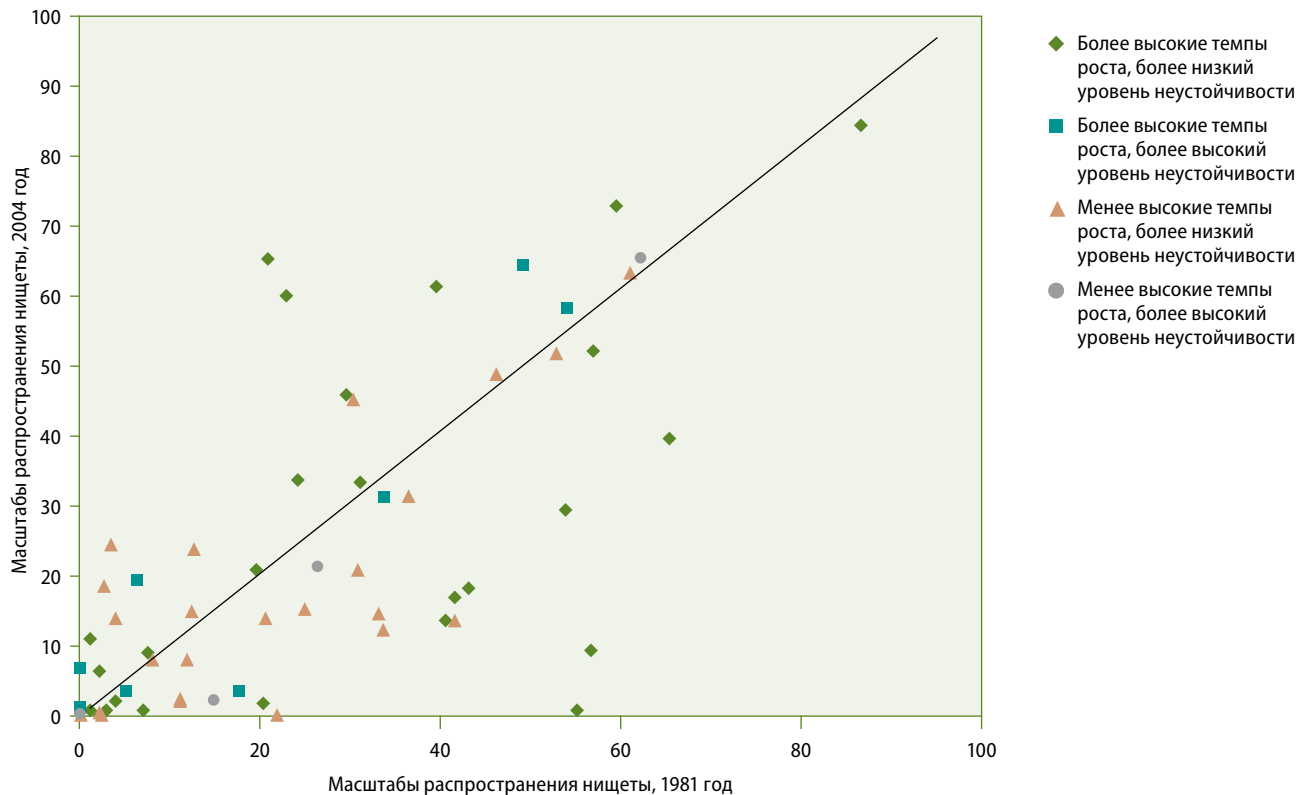
10 С полным списком стран, в которых проводились эти опросы, и страновыми докладами можно ознакомиться по адресу: <https://www.asiabarometer.org/en/findings/General%20findings> (по состоянию на 14 сентября 2007 года).

11 Данные по Африке основаны на результатах опросов, представленных исследовательской программой «Афробарометр» по 15 странам за период 2002–2003 годов. С полным текстом доклада и материалами этих опросов можно ознакомиться по адресу: <http://www.afrobarometer.org/papers/AfrobarerNo34.pdf> (по состоянию на 14 сентября 2007 года).

12 Опрос был проведен в апреле–мае 2007 года в 30 европейских странах. См. веб-сайт агентства «Евробарометр» по адресу: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb_67_first_en.pdf (по состоянию на 14 сентября 2007 года).

Диаграмма II.7

Темпы роста, неустойчивость и сокращение масштабов нищеты, 1981 и 2004 годы
(в процентах)



Источник: ДЭСВ ООН, на основе базы данных Системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций; и оценки масштабов нищеты из PovcalNet, World Bank.

Примечание: Классификация стран была произведена на основе следующих критериев: к странам с более высокими (низкими) темпами роста относятся страны, характеризующиеся более высокими (низкими) темпами роста показателей ВВП на душу населения в период 2001–2006 годов по сравнению со средними темпами роста в течение 1971–1980 годов. Показатель более высокого (низкого) уровня неустойчивости используется в отношении стран, характеризовавшихся более высокой (низкой) степенью неустойчивости роста ВВП на душу населения в период 2001–2006 годов по сравнению с периодом 1971–1980 годов. Неустойчивость измерялась коэффициентом вариации темпов роста ВВП.

на рынках труда, оказывающие влияние на чувство уверенности в сохранении работы, в справедливости вознаграждения, перспективах карьерного роста и гарантированности минимального уровня доходов. В настоящем разделе будет предпринята попытка выявить те изменения, которые в течение последних десятилетий происходят на мировых рынках труда, для того чтобы понять, действительно ли уязвимость повышается.

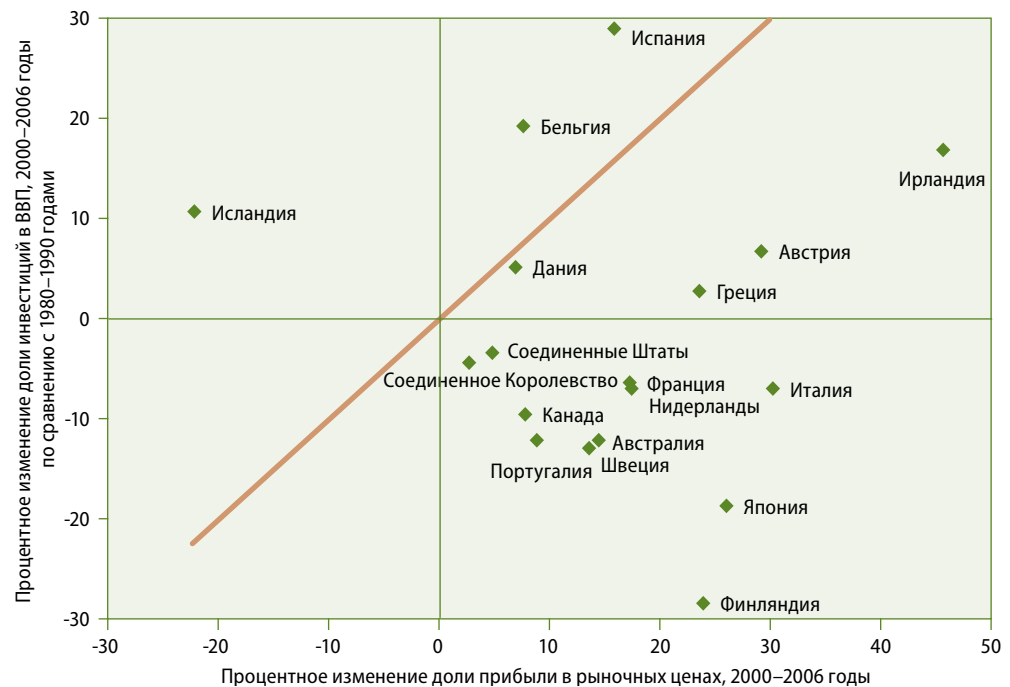
Повышение нестабильности рынка труда в развитых странах

Чувство незащищенности, нашедшее отражение в результатах опросов общественного мнения, вероятно, связано с более фундаментальными изменениями в структуре занятости и системе социальной защиты, в частности в развитых странах. Как мы видим, наблюдавшаяся в предыдущие десятилетия макроэкономическая нестабильность и проводившаяся в большинстве стран для ее преодоления консервативная политика привели к формированию более ярко выраженного инвестиционного цикла, для ко-

того характерны более высокие темпы роста объема инвестиций по сравнению с уровнем дохода в периоды экономического подъема и более быстрое их сокращение во время спадов деловой активности; этой более высокой степени инвестиционной неопределенности, как правило, сопутствуют более низкие средние темпы роста объемов инвестиций. Данный цикл в большинстве стран сопровождается повышением доли прибыли, что не приводит к такому же значительному увеличению доли инвестиций в ВВП, причем во многих случаях происходит сокращение этой доли (диаграмма II.8).

Диаграмма II.8

Изменение доли прибыли и объемов инвестиций в развитых странах, 2000–2006 годы по сравнению с 1980–1990 годами



Источник: ДЭСВ ООН, расчеты на основе данных АМЕКО (база данных ежегодных макроэкономических показателей) Генерального директората Европейской комиссии по экономическим и финансовым вопросам.

Примечание: Доля прибыли представляет собой одну долю заработной платы, где доля заработной платы определяется как размер компенсации из расчета одного наемного работника в процентах от ВВП по рыночным ценам. Инвестиции определяются как валовое накопления основного капитала в частном секторе в процентах от ВВП по рыночным ценам. В диаграмме приведены процентные изменения среднегодовых значений показателей в период 2000–2006 годов по сравнению с периодом 1980–1990 годов.

Повышение роли финансовых рынков ведет к снижению привлекательности инвестиций в производственную деятельность и проектов, способствующих созданию новых рабочих мест

При прочих равных условиях более низкие темпы роста объемов инвестиций ведут к уменьшению числа создаваемых рабочих мест и, вероятно, к ухудшению условий работы по найму. Такая ситуация может, в частности, складываться в тех случаях, когда сокращение объема инвестиций отражается на производственных секторах экономики, требующих крупных долгосрочных инвестиций в основной капитал, то есть, видимо, на тех секторах, которые могли бы обеспечивать более высокую степень стабильности занятости и лучшие условия труда.

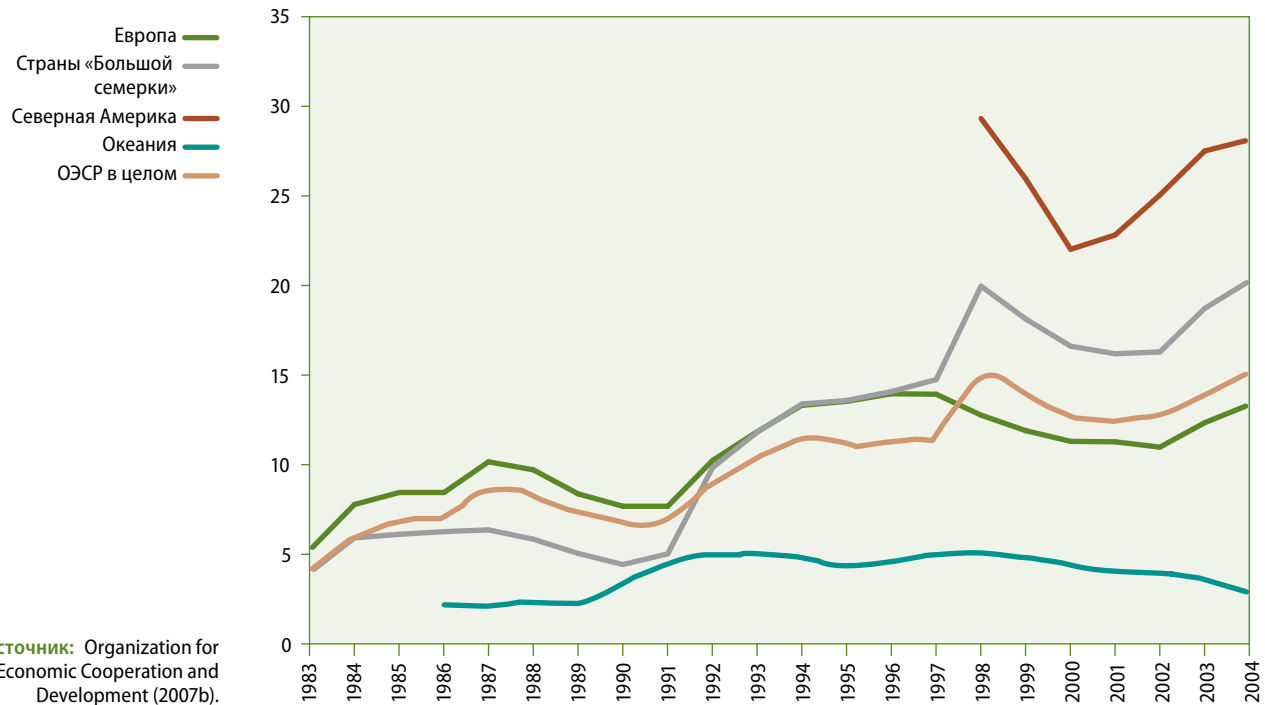
Сочетание более высокой прибыльности и стагнации или сокращения объемов инвестиций, по-видимому, связано с повышением в последние годы роли финансового сектора экономики. Стокхэммер (Stockhammer, 2004) высказал предположение о том, что появление новых финансовых инструментов и изменение структуры оплаты труда руководителей (например, предоставление им права выкупа акций по льготной цене) привели к изменению системы приоритетов руководителей компаний в некоторых странах и переключению их внимания с долгосрочных целей развития компании на сиюминутные интересы получения дивидендов. Это изменение может предполагать осуществление масштабной перестройки и активный поиск стратегий по сокращению затрат даже в относительно благоприятные периоды времени, что ведет к сокращению числа рабочих мест и производственных мощностей в целях получения наличных средств для поддержания на высоком уровне курса акций и проведения корпорациями скупки собственных акций. Более того, финансовая нестабильность и чрезмерная задолженность во время циклического спада деловой активности также могут приводить к более широкому использованию прибылей для сокращения задолженности в ущерб расширению производственных мощностей по мере изменения ситуации к лучшему, в результате чего наблюдается низкий уровень занятости при растущей производительности труда и доли прибыли, причем даже тогда, когда экономическая обстановка улучшается. Изменению такого положения дел не способствуют продолжительные периоды неопределенности в отношении масштабов подъемов, следующих за вызванными финансовыми проблемами спадами, что в еще большей степени удерживает компании от принятия на себя долгосрочных обязательств в области трудоустройства. И действительно, одним из последствий повышения финансовой нестабильности является растущая заинтересованность компаний в использовании более гибких систем найма и увольнения персонала в качестве механизма защиты от масштабных и неожиданных скачкообразных изменений общей экономической конъюнктуры.

Одним из признаков неблагоприятного или ухудшающегося положения на рынке труда в ряде развитых стран является увеличение доли лиц, вынужденных работать неполный рабочий день. Некоторые работники могут рассматривать такую работу в качестве привлекательной альтернативы, и в ряде стран это помогает повысить уровень занятости молодежи, женщин, имеющих детей, и лиц пожилого возраста. Однако для все большего числа работников, которые не могут найти работу на условиях полной занятости, единственной альтернативой и последней надеждой остается частичная занятость. Хотя доля лиц, вынужденных работать неполный рабочий день, то есть тех, кто предпочел бы полную занятость, но не может найти соответствующую работу, в общем числе занятых невелика, эта становящаяся все более явной тенденция в целом ряде стран вызывает обеспокоенность, поскольку она свидетельствует либо о том, что для имеющейся рабочей силы создано недостаточное число рабочих мест, предполагающих полную занятость, либо о том, что созданные рабочие места не соответствуют в полной мере квалификации рабочей силы (см. диаграмму II.9).

Еще одним фактором, способствующим изменению условий занятости в глобальном масштабе, является возникновение новых индустриальных стран, ориентированных на развитие экспорта. Эта тенденция развивается в рамках наблюдаемого в настоящее время процесса более тесной интеграции посредством торговли, который ведет к постепенному изменению структуры производства и характера торговли между странами. Мнение о том, что торговля с новыми индустриальными странами может

Растущая роль глобальных цепей поставок повышает обеспокоенность, связанную с возможностью более существенного сокращения числа рабочих мест

Диаграмма II.9
Доля лиц, вынужденных работать неполный рабочий день, в отдельных регионах, 1983–2004 годы (в процентах)



Источник: Organization for Economic Cooperation and Development (2007b).

привести к корректировкам занятости, возможно, весьма значительным, в признанных странах-производителях, безусловно, является достаточно обоснованным; довод же о том, что это является *независимой* причиной уязвимости рынка труда в развитых странах, выглядит гораздо менее убедительным. Скорее, то, что обычные корректировки вызвали необычно сильное чувство незащищенности, может быть в большей мере связано с наличием неблагоприятных макроэкономических условий с конца 1970-х годов, когда как раз происходила более тесная интеграция в сфере торговли, что еще более осложнило для увольняемых работников поиск возможностей трудоустройства на сопоставимых или лучших условиях (United Nations Conference on Trade and Development, 1995).

По некоторым оценкам, эти корректировки стали более значительными и менее поддающимися контролю в результате взаимодействия таких факторов, как изменение характера торговли, развитие технологий и повышение мобильности капитала в рамках глобальных цепей поставок, а также возможный перенос экономической активности в офшорные зоны. Происходящее в результате этого расширение возможностей трудоустройства для неквалифицированных рабочих в развивающихся странах почти неизбежно ведет к сокращению уровня занятости в развитых странах. Масштаб такого сокращения в последнее время стал предметом активного обсуждения, и, безусловно, между разными странами существуют явные различия в этом отношении (Milberg and Scholler, 2008). Однако этот процесс не является чем-то новым и сам по себе не дает каких-либо более убедительных объяснений повышения обеспокоенности, связанной с ухудшением условий на рынке труда, по сравнению с предыдущими периодами быстро-

го расширения масштабов торговли¹³. Точнее будет сказать, что этот наблюдаемый в последнее время во многих странах процесс происходит на фоне сокращения масштабов социальной защиты, будь то в показателях уровня замещения пособия по безработице, членства в профсоюзе, расходов на проведение активной политики на рынке труда, объема регулирования найма и увольнения работников или в других показателях. И действительно, существующие между странами различия в масштабах социальной защиты представляются важным показателем того, насколько серьезно работники оценивают угрозу, возникающую в результате развития международной торговли (там же).

Один из важных показателей экономической незащищенности основывается на способности работников, уволенных в результате развития торговли, найти новое место работы без потери в уровне заработной платы. Клетцер (Kletzer, 2001) провела наиболее широкий анализ показателей устройства на новую работу и замещающего заработную плату пособия работников, уволенных в результате развития внешней торговли. В ходе исследования ситуации в Соединенных Штатах в 1979–1999 годах она выявила, что потеря заработка в результате сокращения рабочих мест была значительной и носила долгосрочный характер. В частности, она установила, что 64,8 процента работников обрабатывающей промышленности, уволенных в течение 1979–1999 годов, были вновь трудоустроены, при этом у четверти из них заработки сократились более чем на 30 процентов. Положение работников в отраслях, не относящихся к обрабатывающей промышленности, было несколько лучше: 69 процентов были вновь трудоустроены, и у 21 процента из них размер заработной платы сократился на 30 или более процентов. Организация экономического сотрудничества и развития (2005 год) провела аналогичное исследование в 14 европейских странах за период 1994–2001 годов и установила, что, хотя доля нашедших новую работу в Европе была невелика по сравнению с Соединенными Штатами Америки, доля лиц, чей заработок после устройства на новую работу снизился более чем на 30 процентов, была намного меньше, чем в Соединенных Штатах, а доля тех, кто не потерял заработка или стал получать больше, чем до увольнения, была немного выше (таблица П.5).

Работники, уволенные с нынешнего места работы, сталкиваются со снижением уровня заработной платы при устройстве на новую работу

Незащищенность рынков труда в развивающихся странах

В последние годы много споров вызывает проблема влияния процесса глобализации на условия занятости в развивающихся странах. С одной стороны, основная часть рабочей силы в развивающихся странах занята в нетоварных секторах экономики, в том числе в неформальных городских районах, и в натуральном сельском хозяйстве (особенно в странах с низким уровнем дохода). В связи с этим изменение условий занятости в значительной мере определяется специфическими для каждой страны факторами. С другой стороны, более глубокая интеграция в рамках торговых и финансовых рынков приводит к важным изменениям в характере и особенностях развития циклов деловой активности и к масштабной перестройке производственного сектора в отдельных странах.

Занятость значительного числа работников в неформальном секторе экономики является источником экономической незащищенности в развивающихся странах

¹³ Первое офшорное предприятие по сборке транзисторов и интегральных микросхем было создано в Гонконге, специальном административном районе Китая, в 1961 году американской компанией Fairchild Semiconductor, однако потоки ПИИ в рамках Европы в 1960-е годы имели в определенной степени те же характеристики, и их последствия с точки зрения развития торговли в формате Север–Юг уже были проанализированы в 1970-е годы [см., например, Streeten (1973)].

Таблица II.5

Издержки, связанные с увольнением работников в Европе и Соединенных Штатах Америки в результате развития торговли, 1979–2001 годы

Отрасль	14 европейских стран 1994–2001 годы ^a			Соединенные Штаты Америки 1979–1999 годы		
	Доля лиц, устроившихся на новую работу через два года	Доля лиц, у которых зарплаток не снижился или повысился	Доля лиц, у которых зарплаток снижился более чем на 30 процентов	Доля лиц, устроившихся на новую работу на момент обследования	Доля лиц, у которых зарплаток не снижился или повысился	Доля лиц, у которых зарплаток снижился более чем на 30 процентов
Обработывающая промышленность	57,0	45,8	6,5	64,8	35,0	25,0
Высокий уровень конкуренции на мировом рынке	51,8	44,0	5,4	63,4	36,0	25,0
Средний уровень конкуренции на мировом рынке	58,7	45,7	7,0	65,4	34,0	25,0
Низкий уровень конкуренции на мировом рынке	59,6	47,3	6,8	66,8	38,0	26,0
Услуги и коммунальные службы ^b	57,2	49,6	8,4	69,1	41,0	21,0
Все отрасли	57,3	47,1	7,5	—	—	—

Источники: Organization for Economic Cooperation and Development (2005, p. 45, table 1.3); и Kletzer (2001, p. 102, table D2).

a Оценки Секретариата, основанные на данных Группового обследования домохозяйств Европейского сообщества (ГОДЕС) по Австрии, Бельгии, Германии, Греции, Дании, Ирландии, Испании, Италии, Люксембургу, Нидерландам, Португалии, Соединенному Королевству Великобритании и Северной Ирландии, Финляндии и Франции.

b Услуги для Европы.

Обусловленные движением международного капитала циклы подъема–спада–оживления деловой активности характеризуются в развитых и развивающихся странах похожими тенденциями в сфере инвестиционной деятельности и занятости. Циклы резких взлетов и падений, не только ведут к изменению структуры инвестиций, но и, как отмечалось выше, демонстрируют тенденцию к снижению средней амплитуды их колебаний в течение всего цикла. На рынке труда экономические бумы, вызванные притоком капитала, нередко имели своим результатом повышение реальной заработной платы, но ситуация в сфере занятости определялась действием целого ряда факторов. Тем не менее в периоды спадов во всех странах наблюдалось резкое сокращение размеров реальной заработной платы и рост безработицы, зачастую до уровня, который был ниже отмеченного в период предыдущего спада. Кроме того, последующие периоды оживления деловой активности в целом не характеризовались созданием новых рабочих мест: уровень безработицы оставался на 4–6 процентных пунктов выше аналогичного показателя, отмеченного в период подъема деловой активности, даже с учетом восстановления уровня доходов. И действительно, имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в условиях повышения уровня нестабильности и неопределенности вполне вероятно, что даже в течение более продолжительных периодов экономического роста не удастся создать достойные рабочие места¹⁴. В отношении Турции Независимая группа по оценке Всемирного банка (World Bank, Independent Evaluation Group, 2006, p. 4)

¹⁴ Данные о рабочих местах и заработной плате в течение этих циклов см. United Nations, Conference on Trade and Development (2000); International Labour Organization (2004b); и van der Hoeven and Lübker (2006).

отметила, что «наблюдавшийся (в течение 1993–2004 годов) экономический рост не привел к созданию сколько-нибудь значительного числа новых рабочих мест, поскольку неустойчивость экономической ситуации заставляла работодателей не нанимать новых работников, а скорее увеличивать продолжительность рабочего дня уже имеющихся».

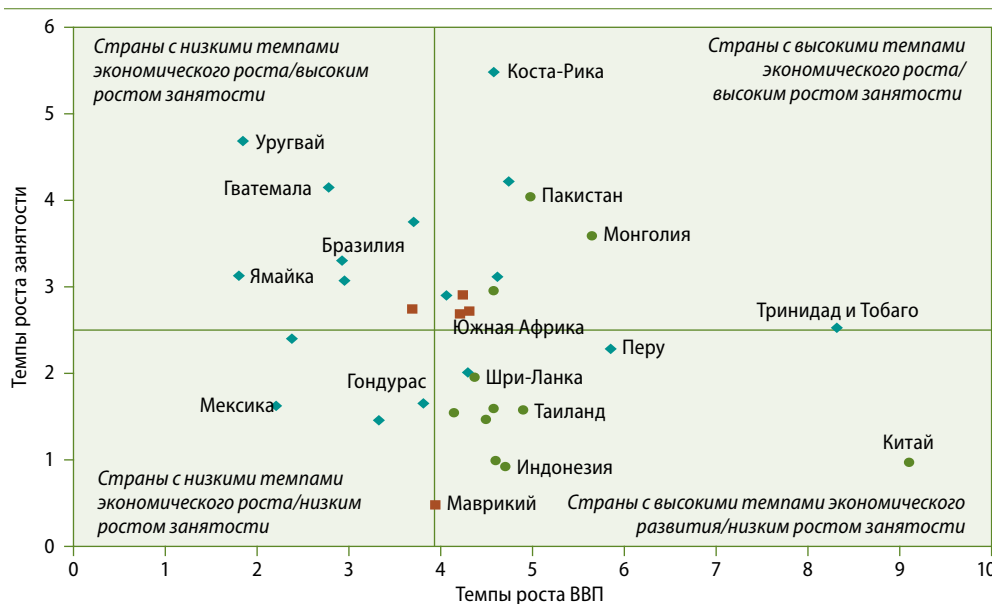
Более сложной проблемой является оценка влияния либерализации торговли и быстрого роста объемов ПИИ, связанных с повышением роли глобальных производственных цепочек и аутсорсинга. Исходя из стандартных теоретических воззрений, ожидаемый в развивающихся странах существенный рост благосостояния в результате либерализации торговли должен быть обеспечен за счет более полного использования имеющихся у них ресурсов путем расширения производства в сырьевом секторе или в трудоемких отраслях обрабатывающей промышленности. Однако более сложные модели, в которых торговля зависит не только от обеспеченности такими факторами производства, предполагают большее число вариантов изменения уровня благосостояния. Эмпирические данные свидетельствуют о том, что влияние торговли на экономический рост и занятость имеет разноплановый и в целом незначительный характер и зависит от взаимодействия целого комплекса факторов, определяемых параметрами спроса и предложения в экономике, а также государственной политикой в области макроэкономического регулирования и регулирования рынков труда¹⁵.

Данные, содержащиеся в докладе «Мировое экономическое положение и перспективы на 2008 год» (United Nations, 2008, chap. I), которые воспроизводятся в приводимой ниже диаграмме II.10, говорят о том, что недавнее оживление деловой активности в развивающихся странах не сопровождалось соответствующим улучшением ситуации в сфере занятости. Примерно половина стран, характеризовавшихся высо-

Периоды оживления деловой активности не приводят к созданию достаточного числа новых рабочих мест, позволяющего компенсировать сокращение масштабов занятости в периоды спадов

Диаграмма II.10

Темпы роста ВВП и занятости в отдельных развивающихся странах и регионах, 2000–2006 годы (в процентах)



◆ Латинская Америка и Карибский бассейн
■ Африка
● Азия

Источники: ДЭСВ ООН, на основе данных Международной организации труда, содержащихся в издании Key Indicators of the Labour Market: Fifth Edition (Geneva, International Labour Office, 2007), и показателей мирового развития из World Bank, World Development Indicators (Washington, DC, 2007, World Bank).

15 Анализ хода этой дискуссии в литературе см., например, Vos (2007); International Labour Organization and World Trade Organization (2007); Spiezia (2004); и De Ferranti and others (2000).

Отсутствие надлежащих систем социальной защиты повышает экономическую незащищенность работников

кими темпами экономического роста, продемонстрировала аналогичное улучшение показателей в сфере занятости населения. Лишь небольшое число стран имели низкие темпы экономического роста и более высокий показатель, касающийся создания новых рабочих мест. Для многих стран высокий уровень безработицы является отражением того, что в условиях быстрого роста численности рабочей силы не создается достаточное число новых рабочих мест.

Как рассматривалось выше, страны с менее диверсифицированной структурой производства и экспорта демонстрируют, как правило, более высокий уровень инвестиционной неустойчивости и уязвимости к внешним потрясениям. При отсутствии надлежащих систем социальной защиты такая неустойчивость ведет к формированию в развивающихся странах все менее гарантированных условий занятости. Кроме того, специализация на производстве сырьевых товаров и продукции некапиталоемких отраслей обрабатывающей промышленности на экспорт, что характерно для большинства офшорных производственных зон, не создает, в отсутствие дополнительных политических мер, заметного мультипликационного эффекта в сфере занятости. Экспорт полезных ископаемых и отдельных сельскохозяйственных культур предполагает, как правило, использование относительно капиталоемких производственных процессов, обладающих при этом низким потенциалом с точки зрения непосредственного создания новых рабочих мест¹⁶.

Значительная часть производства продукции некапиталоемких отраслей обрабатывающей промышленности на экспорт связана с осуществлением сборочных операций (предприятия «макиладорас»), которые, будучи по своему характеру трудоемкими, также характеризуются низкой долей добавленной стоимости и весьма ограниченным воздействием на экономику в целом, поскольку производство в значительной мере базируется на использовании импортируемых компонентов. Например, по оценкам недавно проведенного в Мексике исследования, на импорт товаров для их последующей переработки приходится от половины до двух третей всего объема продаж филиалами базирующихся в Соединенных Штатах Америки транснациональных корпораций такой продукции, как компьютерная техника и транспортное оборудование, при этом рост добавленной стоимости является весьма незначительным (Hanson and others, 2002). Даже в Юго-Восточной Азии и, в последнее время, в Китае, где развитие этих секторов позволило обеспечить весьма существенное увеличение объемов экспорта и уровня занятости, рост заработной платы отстает от темпов повышения производительности труда, а слабая связь с национальной экономикой и медленный переход к использованию технологий средней степени сложности вызывают все большую обеспокоенность у тех, кто разрабатывает политику¹⁷.

Что касается большинства городских рабочих в развивающихся странах, то из-за недостаточного количества создаваемых новых рабочих мест в высокопроизводитель-

¹⁶ Это связано с потенциалом ПИИ с точки зрения создания новых рабочих мест; в ходе недавно проведенного исследования влияния ПИИ на уровень занятости было установлено, что это влияние имеет весьма ограниченный характер в странах с низким уровнем дохода, но является более значительным в странах с высоким уровнем дохода (Spiezia, 2004).

¹⁷ Описание различных тенденций изменения ситуации в сфере занятости и развития процессов перехода к использованию более сложных технологий в Азии см. United Nations Conference on Trade and Development (1996) и United Nations Development Organization (2002). В рамках недавно проведенного исследования китайского экспорта было установлено, что две трети стоимости экспорта приходится на импортируемые компоненты (Institute for International Economics (IIE), 2006).

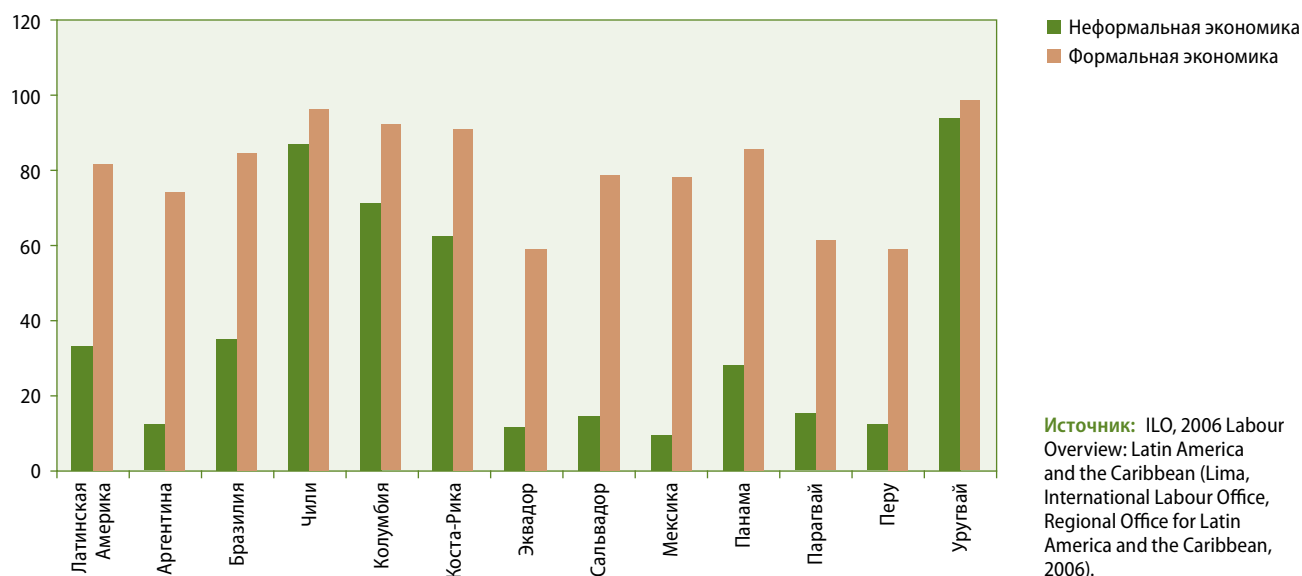
ных отраслях экономики (наряду с сокращением масштабов занятости в государственном секторе), значительное число рабочих продолжает выталкиваться на низкооплачиваемые работы в неформальный сектор экономики, характеризующийся высоким уровнем незащищенности с точки зрения занятости и доходов¹⁸. В странах с низким уровнем дохода сельское хозяйство остается главным источником занятости, но при этом отмечается повышение доли лиц, занятых в неформальных секторах городской экономики.

Отсутствие универсальной системы социальной защиты для большинства таких работников лишает их возможностей доступа к услугам здравоохранения и пенсиям по старости. Например, в 2005 году в Латинской Америке, где 58,9 процента всех работающих городских жителей были охвачены системами медицинского обслуживания и/или пенсионного обеспечения, самый низкий показатель охвата (33,4 процента) отмечался в неформальной экономике, на которую приходится 48,5 процента всего занятого населения (диаграмма II.11). Высокая доля занятых в неформальном секторе экономики обусловлена низким уровнем развития (диаграмма II.12). Сокращение уязвимости занятых в неформальном секторе требует расширения программ социальной защиты и использования более эффективной регуляторной системы (см. главу V); однако, в первую очередь, это требует принятия стратегий, направленных на снижение уровня макроэкономической нестабильности и увеличение объемов инвестиций в производственную деятельность, а также, в рамках проведения четко сформулированной промышленной политики, на повышение уровня занятости и производительности в формальном секторе экономики.

Обеспечение экономической безопасности требует снижения уровня нестабильности инвестиций, повышения производительности труда и формирования универсальных систем социальной защиты

Диаграмма II.11

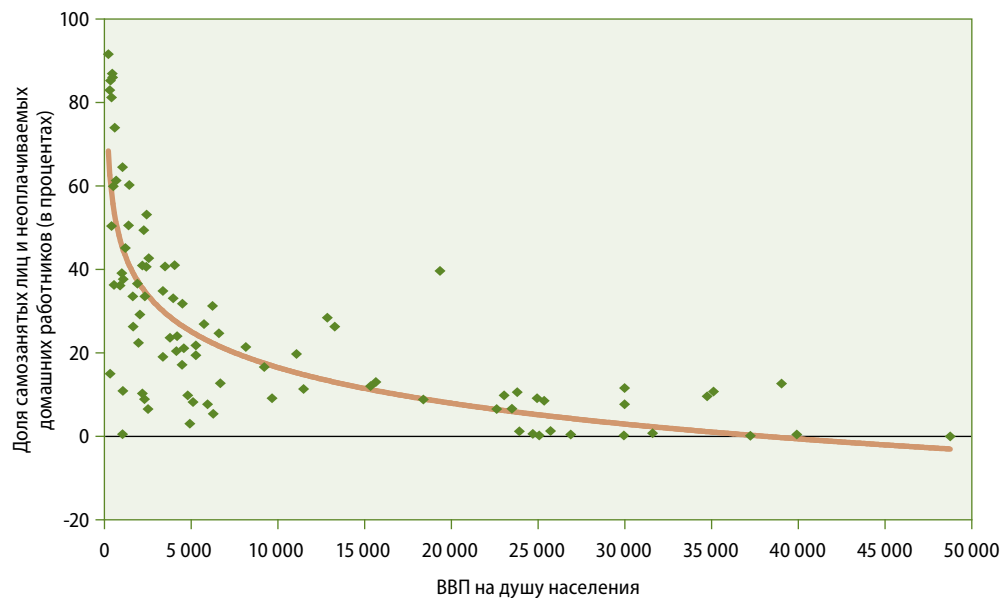
Занятое городское население, охватываемое системами медицинского обслуживания и пенсионного обеспечения, в отдельных странах Латинской Америки, 2005 год



¹⁸ Неформальный сектор экономики характеризуется низкими уровнями производительности и заработной платы. В 2002 году Международная организация труда расширила понятие неформального сектора, отнеся к этой категории всю неформальную экономику, в целях учета отмечаемой в формальном секторе нестабильной занятости (Tokman, 2007).

Диаграмма II.12

Соотношение между долей самозанятых лиц и неоплачиваемых домашних работников и общей численностью занятых и показателями ВВП на душу населения, 2005 год



Источники: ДЭСВ ООН, на основе данных Международной организации труда, содержащихся в издании *Global Employment trends, 2007* (Geneva, International Labour Office, 2007); и показателей мирового экономического развития из онлайн-версии World Bank, *World Development Indicators* (2008).

Примечание: Последними годами, по которым имеются соответствующие данные, являются 2003, 2004 или 2005 год, в зависимости от наличия данных по 89 странам; года соответствуют двум переменным.

Смягчение последствий внешних потрясений и регулирование цикла деловой активности

Проводившаяся в прошлом политика привела к повышению уязвимости к будущим потрясениям в связи с тем, что она носила неблагоприятный для осуществления долгосрочных инвестиций характер

Неблагоприятные внешние потрясения, обусловленные развитием торговли и осуществлением операций по счету движения капитала, оказывают непосредственное влияние на экономическую безопасность и борьбу с нищетой как в виде ограничения инвестиционной деятельности, так и в виде непроизводительного расходования ресурсов и нереализованного производства. В 1980-е и 1990-е годы многие развивающиеся страны пытались смягчить последствия этих потрясений, проводя политику, ориентированную на ограничение инфляции и восстановление сбалансированности бюджета. Это не только задержало начало экономического оживления, но и во многих случаях ослабило страны и сделало их более уязвимыми к будущим потрясениям. Такая политика оказала неблагоприятное воздействие на процесс осуществления долгосрочных инвестиций, в первую очередь в развитие инфраструктуры и человеческого капитала (United Nations, 2006). Она также способствовала увеличению амплитуды циклов резких взлетов и падений, что негативно сказалось на инвестировании в производственную деятельность. В последние годы многие развивающиеся страны накопили значительный объем золотовалютных резервов в целях самострахования на случай резкого изменения цен на сырьевые товары и внезапного прекращения притока капитала или его оттока. Однако такие стратегии в большинстве случаев сопряжены с весьма значительными издержками. Необходимо выработать совершенно новый подход.

Основные элементы альтернативного подхода излагаются в настоящем разделе. Во-первых, политика, направленная на обеспечение макроэкономической стабилизации, должна быть тесно увязана с другими элементами экономической политики, с тем чтобы вся проводимая политика формировала благоприятные условия для сохране-

ния стабильности при поощрении экономического роста, диверсификации производственной базы и создания новых рабочих мест. Во-вторых, развивающиеся страны должны создать более широкое пространство для маневра в рамках антициклической макроэкономической политики. Это предполагает не только отказ от принятия политических мер, способствующих развитию проциклических тенденций в валютно-денежной и бюджетно-финансовой сферах, но и, возможно, в зависимости от условий в отдельных странах, важную роль финансовых стабилизационных фондов или накопительных фондов, а также разумных антициклических мер финансового регулирования и контроля за движением капитала. В-третьих, такие политические меры на национальном уровне должны быть поддержаны совместными действиями на региональном и международном уровнях. Правительства многих развивающихся стран имеют весьма ограниченные возможности для проведения антициклической политики, поскольку объем поступающих налоговых отчислений и резервов иностранной валюты оказывается, как правило, недостаточным с учетом масштабов испытываемых внешних потрясений. Расширению пространства для политического маневра может способствовать принятие на международном уровне мер, направленных на смягчение последствий неустойчивости потоков частного капитала и предоставление ликвидных средств, которые могут быть быстро использованы без выполнения жестких политических условий. Это также должно предполагать использование более эффективных механизмов консолидации резервов в целях сокращения издержек самострахования.

Для уделения первоочередного внимания вопросам обеспечения роста, диверсификации экономики и расширения занятости необходимо разработать альтернативную макроэкономическую политику

Интеграция макроэкономической политики и стратегического развития

В последние годы экономический рост не всегда сопровождается повышением уровня доходов и экономической безопасности населения. Для того чтобы экономический рост носил всеобъемлющий характер с точки зрения сокращения уровня уязвимости, необходимо, чтобы вопросы занятости и экономической безопасности занимали центральное место в проводимой макроэкономической политике. Цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия, были не так давно расширены, и в число задач в рамках Цели 1 была включена задача по обеспечению полной и производительной занятости и достойной работы для всех. Достижение этой цели потребует понимания необходимости проведения политики, выходящей за рамки стабилизации цен и обеспечения налогово-бюджетного баланса и включающей создание новых рабочих мест в качестве основной политической цели.

Для этого необходимо, чтобы макроэкономическая политика была частью более общей стратегии развития, как это имело место в быстро развивающихся странах Восточной Азии. В налогово-бюджетной политике приоритет должен быть отдан расходам на цели развития, включая осуществление инвестиций в образование, здравоохранение и инфраструктуру. В ней также должно предусматриваться использование бюджетных инструментов, таких как налоговые льготы, ускоренная амортизация и предоставление субсидий для стимулирования инвестиций в производственную деятельность. Как показывает опыт стран Восточной Азии, необходимо обеспечить координацию кредитно-денежной политики с политикой в отношении финансового сектора и промышленной политикой, включая механизмы целевого и льготного кредитования и регулирования процентной ставки по кредитам, с тем чтобы непосредственно влиять на уровни инвестиций и сбережений. Надлежащее сочетание этих

Макроэкономическая политика должна быть частью более общей стратегии развития

политических мер может разумно использоваться в целях стимулирования инвестиций в конкретные отрасли в течение конкретных периодов времени; однако особенно следует поощрять инвестиции в развитие отраслей, обладающих наиболее высоким потенциалом с точки зрения повышения квалификации рабочей силы, использования эффекта масштаба и ускоренного роста производительности, обеспечивая тем самым повышение нормы прибыли на осуществленные инвестиции.

Конкурентоспособный уровень курсов национальных валют имеет большое значение для поощрения процессов диверсификации и развития

Такие меры могут в дальнейшем создать предпосылки для проведения другой политики в области конкуренции, в рамках которой основное внимание будет уделяться не содействию развитию конкуренции как таковой, а ее использованию для поощрения процессов диверсификации и развития. Поддержание курсов национальных валют на конкурентоспособном уровне, как считается, имеет большое значение для стимулирования роста объемов экспорта и углубления диверсификации. Заниженный реальный валютный курс способствует снижению стоимости рабочей силы и повышению конкурентоспособности при экспорте трудоемкой продукции. Однако эмпирические данные свидетельствуют о том, что это не «обрекает» страны на бессрочную специализацию на экспорте низкотехнологичной продукции, более того, при проведении надлежащей политики можно обеспечить диверсификацию экспорта за счет включения в его структуру более наукоемкой продукции (Rodrik, 2005; Osampo and Vos, 2008). Однако макроэкономическая политика, проводимая во многих странах Латинской Америки и Африки с 1980-х годов, ориентирована на достижение гораздо более узко определенных краткосрочных целей обеспечения стабилизации цен, что часто приводит к завышению валютного курса, несбалансированному росту и отсутствию сколько-нибудь значительного прогресса в области диверсификации экономики (United Nations Conference on Trade and Development, 2003).

Необходимость проведения антициклической макроэкономической политики

К методам повышения экономической стабильности относятся установление целевых бюджетных показателей, создание стабилизационных фондов и регулирование потоков капитала

Правительства могут расширить масштабы проведения антициклической политики путем совершенствования институциональной базы для разработки макроэкономической политики. Эффективными средствами, обеспечивающими проведение антициклической политики, могут стать установление целевых бюджетных показателей, не зависящих от краткосрочных колебаний темпов экономического роста (так называемые правила структурного бюджета), и создание стабилизационных фондов в сырьевом секторе. В развивающихся странах с либерализованным счетом движения капитала, в которых проведение антициклической кредитно-денежной политики сталкивается со все большими трудностями, необходимо рассмотреть возможность использования эффективных мер контроля и регулирования потоков международного капитала, а также операций на внутреннем финансовом рынке.

В чем заключается роль антициклической кредитно-денежной политики?

Кредитно-денежная политика не может выступать в качестве эффективного инструмента достижения стабильности...

Кредитно-денежная политика играет весьма ограниченную роль в регулировании циклов деловой активности. В целом, даже в развитых странах кредитно-денежная политика считается более эффективной как средство сдерживания бурного развития перегретой экономики, а не как средство стимулирования экономического роста в условиях спада. Такая политика оказывается неэффективной для стимулирования роста в странах с высоким уровнем инфляции. В Соединенных Штатах снижение ста-

вок банковского процента в 2001–2003 годах мало чем помогло в том, что касается стимулирования частных инвестиций; однако это вызвало бум на рынке жилья, который вызвал рост объемов потребления домохозяйств, но при этом способствовал увеличению внешнего дефицита и нарастанию масштабов финансовых проблем, что к 2008 году привело к очередному спаду в экономике Соединенных Штатов Америки.

Эффективность кредитно-денежной политики в развивающихся странах, как правило, оказывается даже еще более низкой, в частности, в периоды циклов изменения стоимости активов, вызванных изменением динамики цен¹⁹. Непосредственное влияние кредитно-денежной политики ощущается, как правило, через банковский сектор. По мере развития финансового сектора кредитно-денежная политика будет играть все более заметную роль за счет оказания влияния на стоимость и возможности финансирования инвестиций. Однако в странах с открытым счетом движения капитала роль кредитно-денежной политики заметно уменьшается, и изменение экономической конъюнктуры в значительной мере определяется циклами притока капитала. В этих условиях понижение банковских процентных ставок может повлечь за собой отток капитала и ослабление валютного курса. Последнее, как уже отмечалось, может способствовать диверсификации экспорта, однако ухудшение показателей балансовых отчетов в финансовом секторе, что часто является следствием обесценения валюты, особенно в тех случаях, когда значительная часть имеющихся в системе обязательств выражена в долларах, приводит к ограничению предложения кредитных ресурсов, а это, в свою очередь, снижает стимулы для расширения совокупного спроса. Повышение банковских процентных ставок может привести к изменению направленности этих разноплановых процессов. Наиболее важное значение в условиях неустойчивых потоков капитала имеет тот факт, что неопределенность в отношении последствий потоков может, таким образом, легко превратить традиционные инструменты кредитно-денежной политики в источник экономической незащищенности, а не в источник стабильности (Akyüz, 2008; Stiglitz and others, 2006). Хотя это не преуменьшает роли кредитно-денежной политики, она должна проводиться одновременно с принятием альтернативных мер, включая антициклическую налогово-бюджетную политику и антициклические меры регулирования банковской системы и потоков капитала, как рассматривается ниже.

...если она не используется одновременно с принятием мер в сфере налогово-бюджетной политики и ужесточением регулирования в банковской сфере

Антициклическая налогово-бюджетная политика и стабилизационные фонды

Страны должны стремиться избегать отмечаемых в настоящее время проциклических тенденций в налогово-бюджетной политике. Это может быть обеспечено за счет уста-

19 Ограниченные возможности использования правил кредитно-денежной политики в отношении регулирования вызванных изменением стоимости активов бумов были проанализированы Киндлбергером (Kindleberger, 1995, p. 35), который отметил следующее: «При стабильности стоимости активов и экспортных цен или при их однонаправленном изменении, или в ситуации, когда достижение национальных и международных целей требует принятия одинаковых политических мер, что может произойти в определенной степени одновременно, такие правила являются весьма полезными. В случае, когда спекулятивные операции создают угрозу устойчивому росту стоимости активов, что может повлечь за собой в дальнейшем обвал на рынке акций и создание проблем для функционирования финансовой системы, или в случае, когда внутренние условия требуют принятия одних политических мер, а достижение международных целей – совсем других, органы кредитно-денежного регулирования сталкиваются с дилеммой, которая требует выбора одного из решений, а не подробных правил поведения».

Правила структурного бюджета доказали свою эффективность при сглаживании амплитуды цикла деловой активности

новления общих правил в налогово-бюджетной сфере, гарантирующих долгосрочную устойчивость налогово-бюджетных балансов, включая установление целевых показателей дефицита бюджета и ограничение масштабов государственной задолженности. Однако разработка и соблюдение таких правил может оказаться непростой задачей даже в развитых странах, как это показал ход обсуждения Европейского пакта стабильности и роста. Достижение таких целей может способствовать реализации задач антициклической политики лишь при условии, что их достижение предполагает обеспечение «структурного налогово-бюджетного дефицита», который отражает состояние баланса бюджета без учета циклических колебаний. Это должно, например, предполагать, что при сокращении объема налоговых поступлений в результате спада «текущий» налогово-бюджетный дефицит будет увеличиваться, в то время как структурный дефицит (полная занятость) останется без изменений, и правительству не придется прибегать к ужесточению налогово-бюджетной политики для достижения данной цели. Некоторые развивающиеся страны, как, например, Чили, в текущее десятилетие смогли добиться соблюдения таких правил структурного бюджета. Проведение этой антициклической политики является одной из причин достижения Чили более высоких показателей роста и макроэкономической стабильности по сравнению с другими странами Латинской Америки (Fiess, 2002; Ffrench-Davis, 2006).

Стабилизационные фонды также помогают сгладить колебания в объемах налоговых поступлений в бюджет...

Создание стабилизационных фондов также может способствовать сглаживанию колебаний в объемах налоговых поступлений в бюджет, особенно в странах, в которых уровень цен на сырьевые товары оказывает существенное влияние на развитие экономики и состояние налогово-бюджетного баланса. Экспортеры сырьевых товаров сталкиваются с высоким уровнем неопределенности цен. Неустойчивость цен оказывает влияние на государственный бюджет за счет влияния на объемы налоговых поступлений или на размеры прибыли государственных предприятий, действующих в сырьевом секторе экономики. Действие двух важнейших факторов определяет необходимость принятия специальных мер по выравниванию уровня государственных расходов. Во-первых, внешнее финансирование экспортеров сырьевых товаров способствует, как правило, проциклическому характеру развития. Возможности его использования всегда присутствуют при резком росте цен на сырьевые товары, однако данный источник финансирования налогово-бюджетного дефицита, как правило, иссякает или становится более дорогостоящим в условиях падения экспортных цен. Во-вторых, издержки, связанные с сокращением масштабов реализации дорогостоящих инвестиционных проектов и других имеющих важнейшее значение государственных расходов в периоды спадов производства, носят, как правило, весьма значительный характер. Сталкивающиеся с такими проблемами страны готовы нести значительные издержки, связанные с получением наличных средств. Товарный фонд в качестве механизма самострахования может обеспечить более гладкую динамику расходования бюджетно-налоговых поступлений и, таким образом, предоставить правительству возможности для антициклического регулирования. Кроме того, фонды, созданные в качестве накопительных (сберегательных) фондов в целях распределения государственных расходов в течение жизни нескольких поколений (такие, как Норвежский государственный нефтяной фонд и Кувейтский резервный фонд будущих поколений), являются также элементом краткосрочного обеспечения безопасности в случаях, когда в них накапливается определенная часть текущих доходов (Davis and others, 2001).

С помощью существующих или создаваемых новых стабилизационных или накопительных фондов такие страны, как Алжир, Чили, Колумбия, Эквадор, Кувейт и Мексика, смогли понизить степень неустойчивости как в налогово-бюджетной сфере,

так и с точки зрения общих показателей экономического роста, однако этого, по всей видимости, не удалось добиться Нигерии и Боливарианской Республике Венесуэла (Budnevich, 2008).

Фонды налогово-бюджетной стабилизации никоим образом нельзя рассматривать как панацею, и необходимо обеспечить осмотрительное управление ими. Одна из проблем заключается в сложности разграничения циклической динамики цен и долгосрочных тенденций их изменения, отчасти в связи с растущим влиянием на состояние товарных рынков спекулятивных финансово-инвестиционных операций. Это усложняет правительствам задачу по определению надлежащего объема стабилизационных фондов. На этом основании полезность таких фондов в качестве механизма самострахования ставится под сомнение с учетом того, что продолжительные периоды резкого роста цен на сырьевые товары или их обвала могут привести либо к бесконечному накоплению ресурсов, либо к их быстрому исчерпанию. Более предпочтительными механизмами в некоторых случаях являются инструменты резервного страхования (Davis and others, 2001; Devlin and Titman, 2004). Однако объем рынка операций с производными инструментами на рынке сырьевых товаров и страхования сделок с этими товарами является весьма ограниченным, и на них полагается лишь незначительное число производителей сырьевых товаров.

Эффективность использования товарных стабилизационных и накопительных фондов в значительной мере зависит от потенциала налогово-бюджетных учреждений. Обычно требуются дополнительные правила в отношении соблюдения налогово-бюджетной дисциплины, управления задолженностью и сглаживания общей динамики расходов. Это требование может быть выполнено путем включения налогово-бюджетных мер в среднесрочную бюджетную политику, предполагающую возможность создания стабилизационных фондов. Предпочтительным подходом могло бы стать установление размера ежегодных государственных расходов на основе ожидаемого в среднесрочной перспективе объема доходов с учетом консервативного прогноза динамики цен на сырьевые товары. При использовании этого подхода со временем будет сформирован устойчивый профицит бюджета, позволяющий наращивать объем финансовых резервов в течение периодов повышенной динамики цен до уровня, достаточного для обеспечения финансирования необходимых расходов в периоды сокращения доходов от сырьевого сектора. Этот подход может также обеспечить антициклический характер налогово-бюджетной политики в отношении цен на сырьевые товары. Должным образом сформированные стабилизационные фонды могут способствовать повышению прозрачности и ответственности проводимой налогово-финансовой политики за счет создания возможностей для контроля за тем, какие фонды были сформированы, каким образом они управляются и какая их часть передается для использования в рамках государственного бюджета.

Выполнение всех этих требований может оказаться недостаточным в условиях масштабных или продолжительных потрясений, связанных с неблагоприятной динамикой цен на сырьевые товары или с наличием серьезных диспропорций в рамках ценового цикла на экспортные товары страны, и других внешних потрясений, оказывающих свое влияние на налогово-бюджетный баланс и на состояние экономики в целом. Поэтому важно, чтобы развивающиеся страны могли рассчитывать также на помощь адекватной многосторонней системы компенсационного финансирования в целях защиты от более значительных потрясений, связанных с изменением цен на сырьевые товары (см. ниже).

...однако необходимо обеспечить осмотрительное управление ими

Эффективность использования инструментов налогово-бюджетной политики для обеспечения стабилизации зависит от институционального потенциала...

...однако использование таких инструментов может оказаться недостаточным для противодействия масштабным или имеющим продолжительный характер потрясениям

Для защиты стран должна существовать эффективная многосторонняя система

Эффективное управление такой системой требует участия в этом процессе осмысленных и последовательных в своих действиях разработчиков политики, а также политической поддержки в целях обеспечения соблюдения действующих правил. В целом, при более благоприятных институциональных условиях для проведения макроэкономической политики прежде всего необходимо добиваться должной сбалансированности между осторожностью и гибкостью в денежно-кредитной сфере, с тем чтобы обеспечить доверие к проводимой политике и налогово-бюджетную устойчивость. Необходимо сохранить определенные дискреционные полномочия. Поскольку структура экономики со временем изменяется, соответствующим образом будет меняться и уязвимость к внешним потрясениям. Например, финансовые потрясения могут стать более значимыми, чем потрясения, связанные с изменением условий торговли. В таких меняющихся условиях заранее сформулированные политические принципы могут оказаться менее актуальными или стать излишне жесткими, или может потребоваться изменение характера фондов бюджетно-налоговой стабилизации. Кроме того, поскольку риски и неопределенности, с которыми сталкивается экономика, никогда не проявляются одинаковым образом или с одинаковой интенсивностью, всегда существует необходимость в определенной свободе маневра для проведения дискреционной политики в целях осуществления корректировок, позволяющих минимизировать потери на макроэкономическом уровне.

Рациональное регулирование, контроль за движением капитала и управление рисками

Для сокращения степени неустойчивости необходимо разумное использование механизмов интервенции на фондовом рынке

Ограниченные возможности налогово-бюджетной политики, проциклический характер движения капитала и присущее финансовым рынкам несовершенство оправдывают разумное использование механизмов интервенции на фондовом рынке. Такие интервенции могут помочь сгладить краткосрочные колебания в объеме притока капитала, предотвратить отток капитала в долгосрочном плане, снизить вероятность возникновения финансовых кризисов и стимулировать экономический рост за счет снижения нестабильности с точки зрения возможности и стоимости осуществления заимствований на местном рынке.

Рациональное (пруденциальное) регулирование деятельности финансовых учреждений и эффективный надзор за их функционированием должны быть направлены на обеспечение кредитоспособности финансовых учреждений путем установления соответствующих требований в отношении размера их капитала, необходимых норм в области оценки и диверсификации рисков, соответствующих нормативов в области обеспеченности непрофильных и проблемных активов и достаточного уровня ликвидности для решения проблем, связанных с несовпадением срочности активов и пассивов. Однако многие существующие методы оценки рисков и экономические нормативы, включая предусмотренные Базельским соглашением I и Базельским соглашением II, могут способствовать усилению цикличности. Именно это происходит в отношении резервов на покрытие потерь по кредитам и займам с учетом отмечаемого в настоящее время уровня невозврата кредитов. В периоды бума при росте стоимости активов и обеспечения по кредитам масштабы невозврата в срок кредитов сокращаются, что ведет к необоснованному снижению требовательности к заемщикам и чрезмерному расширению масштабов кредитования. При наступлении спада отмечается резкое увеличение масштабов непогашения в срок кредитов, и сохранение стандартных правил их предоставления может привести к кредитному кризису. Аналогичные проб-

лемы возникают и в сфере начисления на счет процентов на капитал. Банки обычно сталкиваются с проблемами с обеспечением ликвидности в случаях массового бегства капитала из страны, резкого повышения ставок банковского процента и обесценения национальной валюты. Введение в этих условиях норм начисления на счет процентов на капитал может привести лишь к углублению кредитного кризиса и экономического спада. Это произошло в Азии во время кризиса 1997–1998 годов в результате масштабных усилий по ужесточению режимов регулирования в рамках реализации пакета мер финансовой поддержки со стороны Международного валютного фонда (МВФ) (United Nations Conference on Trade and Development, 1998).

Таким образом, экономические нормативы в финансовом секторе должны быть пересмотрены в целях усиления их антициклической направленности, с тем чтобы механизмы регулирования могли действовать в качестве встроенных стабилизаторов²⁰. В целях формирования элементов антициклическости в отношении требований к объему капитала могут быть установлены правила, учитывающие перспективы развития. Это может означать установление более высоких требований в отношении объема капитала в периоды финансового бума на основе оценки долгосрочных рисков в течение всего финансового цикла, а не одного лишь фактического риска на конкретной фазе этого цикла. Аналогичным образом при формировании резервов на покрытие потерь по кредитам и займам могут учитываться будущие, а не текущие убытки, величина которых рассчитывается на основании многолетнего опыта потерь по каждому из видов займов. В целях снижения рисков, связанных с подъемами и спадами на рынках недвижимости, при ипотечном кредитовании также могут использоваться методы долгосрочной оценки стоимости залогового обеспечения.

Ни одна из этих мер, хотя они и эффективны в рамках ограничения масштабов ущерба, который может быть нанесен финансовыми кризисами, не способна в достаточной степени снизить уровень рисков, связанных с резкими колебаниями потоков капитала и валютных курсов, или предотвратить кризисы. Масштаб таких рисков может быть ограничен путем установления более жестких требований в отношении начисления на счет процентов на капитал, резервов на покрытие потерь по кредитам и ссудам, ликвидности и норм резервирования при осуществлении операций, предполагающих использование иностранных валют, или путем введения прямого запрета на осуществление внешних заимствований и инвестиций. В более широком плане регулирование банковской деятельности в сфере управления рисками, связанными с валютными позициями, должно быть ориентировано на решение трех фундаментальных проблем, являющихся источниками уязвимости: несовпадение срочности активов и пассивов, несоответствие валют и кредитные риски, связанные с изменением валютного курса.

В Китае, Индии и Малайзии лица, разрабатывающие политику, успешно использовали для достижения этих целей методы количественного регулирования счетов движения капитала. Например, Малайзия в 1994 году ввела прямые количественные ограничения на приобретение нерезидентами краткосрочных ценных бумаг; и проведенные исследования свидетельствуют о том, что эти меры оказались эффективными с точки зрения улучшения положения в сфере внешней задолженности, предотвратив формирование ценовых «пузырей» на фондовых рынках и расширив пространство для

Следует пересмотреть действующие финансовые правила в целях повышения их эффективности

Несовпадение срочности активов и пассивов, несоответствие валют и связанные с изменением валютного курса риски требуют совершенствования нормативно-правовой базы

²⁰ Этот подход пользуется все большей поддержкой со стороны Банка международных расчетов (Bank for International Settlements, 2001, chap. VII); см. также Borio, Furfine and Lowe (2001) and White (2006). Более подробное рассмотрение этих вопросов см. Akyüz (2008) and Ocampo, Spiegel and Stiglitz, eds (готовится к изданию).

маневра в рамках макроэкономической политики (Epstein, Grabel and Jomo, готовится к изданию). Чили в качестве антициклической меры эффективно использовала ценовые механизмы, требования по формированию беспроцентных обязательных резервов в отношении всех займов в периоды значительного притока капитала в 1990-е годы, однако от этой меры пришлось отказаться, когда в конце десятилетия приток капитала резко сократился.

Рациональное использование методов контроля за движением капитала может быть более эффективным в случае наличия постоянно действующей системы (Акуйз, 2008). Проблема использования принимаемых в конкретных случаях специальных антициклических мер в сфере регулирования рынка капитала заключается в том, что они могут вызвать негативную реакцию на финансовых рынках, способствуя резкому падению курса акций и порождая обеспокоенность со стороны правительств. Именно это произошло в Таиланде, когда в конце 2006 года были введены требования в отношении 30-процентного резервирования при осуществлении операций, связанных с притоком капитала на срок менее одного года, включая приток портфельных инвестиций, в целях сдерживания постоянного повышения курса национальной валюты. Это вызвало резкую реакцию на фондовом рынке, что заставило правительство отказаться от требований резервирования при осуществлении операций, связанных с осуществлением инвестиций в акции. Позднее, в октябре 2007 года, предложение индийского Совета по ценным бумагам и биржам ограничить покупку иностранцами акций с использованием офшорных производных финансовых инструментов привело к стремительному падению курса акций и приостановке торговли ими, и ситуация нормализовалась лишь после обращения правительства с призывом сохранять спокойствие. Негативная реакция рынка на установление антициклических ограничений может носить намного более резкий характер в странах с крупной внешней задолженностью, слабой позицией по текущим банковским счетам и высокой степенью зависимости от притока иностранного капитала. Поэтому в таких условиях правительства могут пойти на то, чтобы разрешить приток спекулятивного краткосрочного капитала даже в тех случаях, когда они осознают связанные с этим потенциальные риски. В связи с этим созданию более стабильных условий может способствовать использование постоянно действующей системы регулирования, отдельные инструменты которой корректируются с учетом циклической конъюнктуры.

В случае избыточного притока капитала также можно скорректировать правила перевода средств за границу резидентами, с тем чтобы уменьшить давление в сторону повышения курса национальной валюты. Чили использовала эти меры в 1990-е годы в отношении осуществления прямых инвестиций за рубежом. Позднее Китай принял решение о разрешении резидентам осуществлять инвестиции на утвержденных внешних рынках в целях уменьшения давления в сторону дальнейшего повышения обменного курса своей валюты. Такие ответные политические меры фактически представляют собой альтернативу проведению стерилизованной валютной интервенции, однако они не смогут предотвратить валютные несоответствия и несовпадение срочности активов и пассивов в рамках баланса активов и пассивов. В связи с этим рациональные меры контроля рынка капитала должны приниматься одновременно с мерами антициклического регулирования деятельности банков и других финансовых посредников.

Постоянно действующая система регулирования является более эффективной, чем принимаемые в конкретных случаях специальные меры

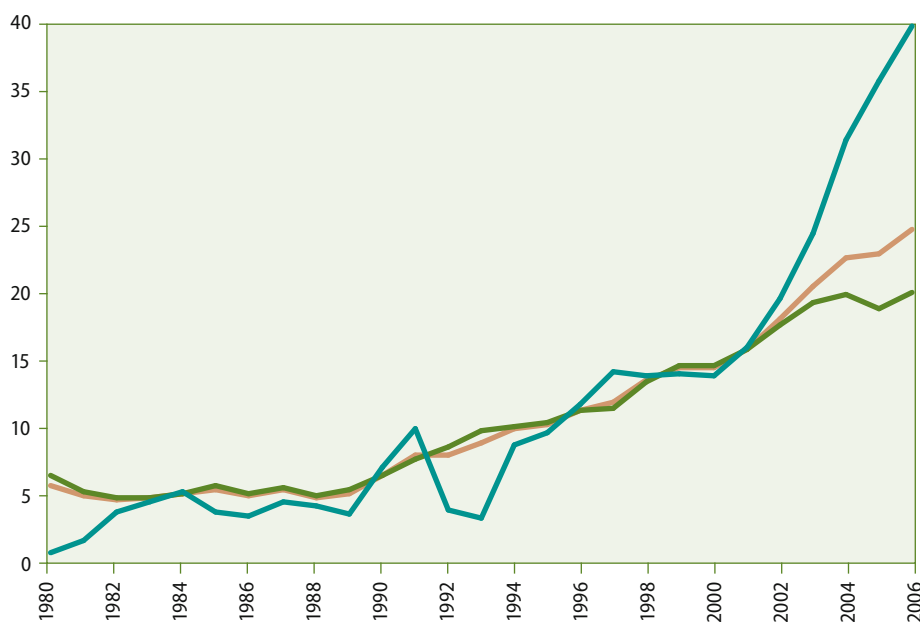
Управление инвалютными резервами: сокращение потребности в «самостраховании»

Как рассматривалось ранее, традиционной реакцией многих развивающихся стран на уязвимость, связанную с вызванными изменением цен на сырьевые товары потрясениями и неожиданным прекращением притока и оттоком капитала, стало быстрое наращивание резервов. Объем официальных золотовалютных резервов в мире вырос с 1,6 трлн. долл. США в 1999 году до примерно 6,0 трлн. долл. США в 2007 году. На всю группу развивающихся стран приходится три четверти общего объема мировых резервов, или 4,3 трлн. долл. США. Один только Китай увеличил за этот период свои золотовалютные резервы с 0,1 до 1,3 трлн. долл. США. Инвалютные резервы развивающихся стран выросли до величины, составляющей в среднем не менее 30 процентов их ВВП (с учетом или без учета Китая в этой выборке) (см. диаграмму II.13). Даже страны с низким уровнем дохода, включая наименее развитые страны, для уменьшения уязвимости с точки зрения долгового бремени увеличили свои резервы. Объем резервов вырос с 2–3 процентов ВВП в 1980-е годы до примерно 5 процентов в 1990-е годы и почти 12 процентов в нынешнем десятилетии (см. диаграмму II.14).

Ответной реакцией стран на потрясения стало наращивание резервов...

Диаграмма II.13

Накопление инвалютных резервов развивающимися странами, 1980–2006 годы
(в процентах от ВВП)

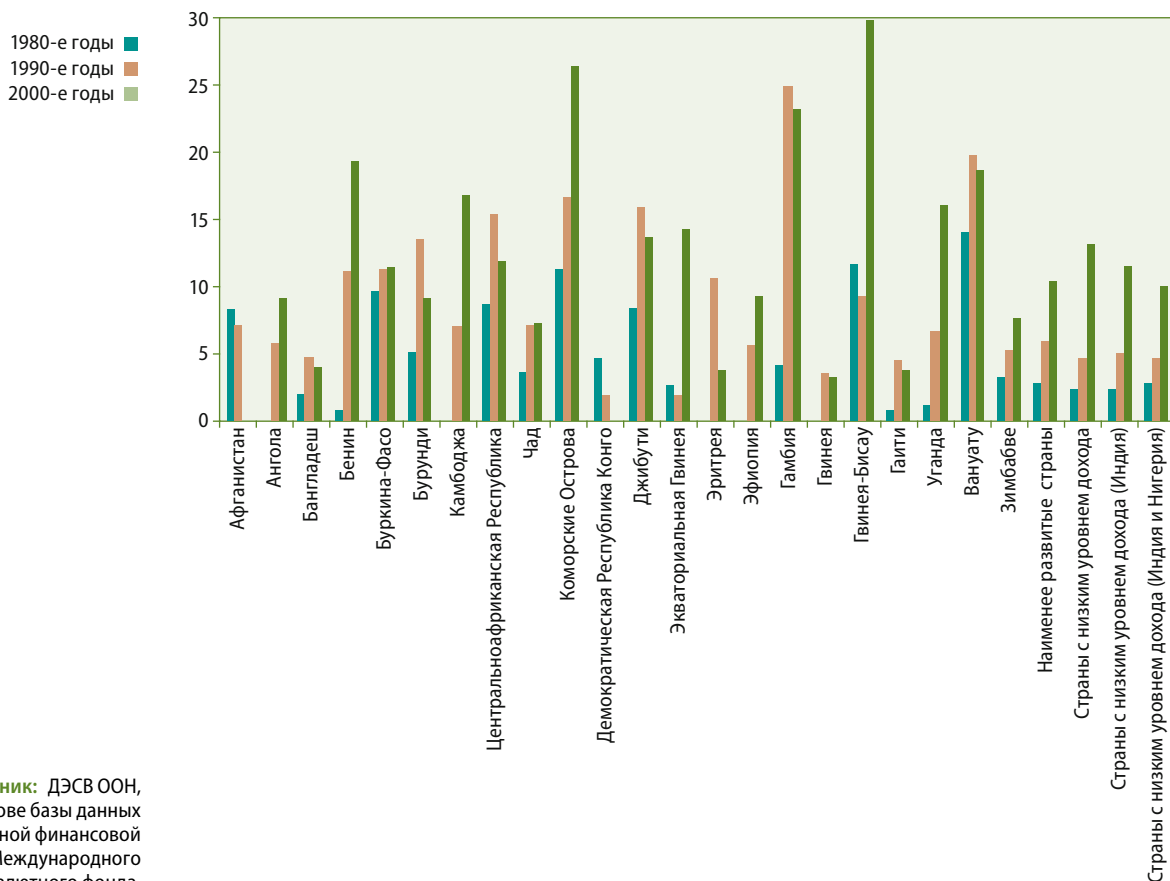


— Все развивающиеся страны
— Развивающиеся страны, без учета Китая
— Китай

Источник: ДЭСВ ООН, на основе базы данных международной финансовой статистики Международного валютного фонда.

В результате развивающиеся страны в настоящее время располагают более значительными резервами, или фондом «самострахования», для преодоления последствий внешних потрясений. После азиатского кризиса, вызванного спекулятивными атаками на страны, экономика которых зависела от уровня валютных курсов, это представляется разумной антициклической стратегией.

Диаграмма II.14
Накопление инвалютных резервов странами с низким уровнем дохода, 1980, 1990 и 2000-е годы (в процентах)



...сверх объемов, считающихся достаточными...

Объем золотовалютных резервов, обеспечивающий финансирование трехмесячного импорта, обычно считался достаточным, но один из уроков, извлеченных странами с формирующимся рынком из азиатского кризиса, состоит в том, что они также должны располагать надлежащим резервом для обслуживания своей краткосрочной внешней задолженности. В настоящее время, однако, развивающиеся страны накапливают резервы в объемах, значительно превышающих существовавшие недавно нормы. Страны как со средним, так и с низким уровнем дохода располагают золотовалютными резервами в объемах, значительно превышающих стоимость трехмесячного импорта и величину краткосрочной внешней задолженности. Резервы Китая превышают соответствующие показатели в три раза. Резервы наименее развитых стран сейчас приближаются к этому показателю.

Накопление развивающимися странами избыточного объема резервов предполагает более серьезную мотивацию, чем просто стремление к «самострахованию». Стратегии опережающего развития экспорта в условиях быстрого роста объемов мировой торговли и повышения цен на сырьевые товары способствуют формированию все более значительного по своему размеру положительного торгового сальдо развивающихся стран, и в этом контексте наращивание резервов является очевидным свидетельством

резкого увеличения глобальных диспропорций за последнее десятилетие или немного более продолжительный период времени (United Nations, 2008a).

Кроме того, наблюдается существенное увеличение притока частного капитала, особенно в страны с формирующимся рынком; и за счет этого страны смогли повысить свои золотовалютные резервы благодаря положительному сальдо по текущим счетам и счетам движения капитала или за счет комбинации дефицита по текущим счетам и профицита по счетам движения капитала.

Наращивание значительных резервов, хотя и обеспечивает создание буферного механизма и возможностей для принятия антициклических мер в случае неблагоприятных внешних потрясений и оттока капитала, сопряжено с большими финансовыми издержками. Следует учитывать ряд значительных издержек. Во-первых, страны, использовавшие заемные средства для накопления резервов (например, путем сохранения положительного сальдо по счетам движения капитала), несут существенные издержки, связанные с поддержанием объема резервов. Почти половина резервов, созданных с 2001 года, — это «заемные резервы», объем которых составляет около 2 трлн. долл. США (Акуйüz, 2006). Ежегодные затраты, связанные с поддержанием объема заемных резервов, оцениваются в сумму до 100 млрд. долл. США и представляют собой передачу в страны резервных валют средств, существенно превышающих величину предоставляемой последними официальной помощи в целях развития (ОПР)²¹.

Во-вторых, могут отмечаться значительные издержки неиспользованных возможностей, поскольку инвалютные резервы представляют собой финансовые ресурсы, отложенные в целях предосторожности, которые могли бы в других случаях использоваться для внутреннего потребления или осуществления инвестиций. Такие затраты являются обоснованными до тех пор, пока они меньше потенциальной выгоды от наращивания резервов. Издержки неиспользованных возможностей могут превышать масштабы получаемой выгоды в случаях накопления резервов сверх минимального требуемого уровня, а также при недостаточном объеме ресурсов для осуществления долгосрочных инвестиций. Такие издержки неиспользованных возможностей, в первую очередь в странах с низким уровнем дохода, могут быть весьма велики.

В-третьих, одновременно с накоплением резервов происходит увеличение прямых финансовых затрат. Например, органы кредитно-денежного регулирования могут попытаться стерилизовать излишний рост объемов внутреннего денежного обращения, связанный с увеличением инвалютных резервов. Однако выпускаемые национальные облигации или краткосрочные долговые обязательства центрального банка могут иметь более высокую процентную ставку, чем ставка процента на инвалютные активы. Чем больше разница в ставках процента, тем выше будут издержки. Это финансовое бремя может стать особенно тяжелым в ситуациях, когда страны сталкиваются с необходимостью сокращения дефицита бюджета и укрепления системы государственного финансирования. С этой точки зрения накопление резервов может вступить в противоречие с целями налогово-бюджетной политики.

В-четвертых, без стерилизации системы денежного обращения значительные объемы золотовалютных резервов будут оказывать давление на реальный обменный курс валюты и цены внутреннего рынка в сторону их повышения. Это может вступить

...со значительными издержками для развивающихся стран

²¹ Оценка основывается на данных Акиюза (Акуйüz, 2008, р. 34), предположившего существование умеренной средней ставки в размере 500 базисных пунктов между ставкой процента на заемный капитал и нормой прибыльности активов, из которых сформированы резервы.

Накопление резервов может также вступить в противоречие с другими целями в области развития

в противоречие с другими политическими целями, например с такими, как поддержание конкурентоспособного валютного курса в качестве элемента стратегий диверсификации производственной и экспортной базы, что имеет огромное значение для обеспечения долгосрочного роста и создания новых рабочих мест.

Хотя резервы в развивающихся странах росли в последние годы в целях обеспечения самострахования, их размеры и источники формирования заметно различаются, что оказывает влияние на величину издержек и риски, связанные с поддержанием резервов. Страны с положительным сальдо текущего платежного баланса переводят значительную часть или весь объем этого положительного сальдо в золотовалютные резервы, неся относительно высокие издержки неиспользованных возможностей. Те же страны, в частности страны Латинской Америки, для которых характерны весьма низкие темпы роста и неустойчивое положение платежного баланса, вынуждены переводить объемы чистого притока капитала в низкодоходные резервные активы вместо того, чтобы использовать их для осуществления инвестиций. Кроме того, некоторые страны пока еще не достигли достаточного уровня самострахования и сталкиваются с рисками внезапного прекращения притока капитала, поскольку значительные объемы полученного ими капитала были поглощены дефицитом текущего платежного баланса, формированию которого способствовал приток капитала за счет повышения курса валюты.

Высокий уровень издержек, связанных с сохранением официальных инвалютных резервов, наряду с риском потерь, вызванных изменением валютного курса, стимулирует осуществление альтернативных инвестиций в высокодоходные иностранные ценные бумаги, главным образом через фонды национального благосостояния (ФНБ). Эти фонды в последнее время приобретают акции банков в развитых странах, которые пострадали от кризиса субстандартного ипотечного кредитования, выступая, таким образом, в качестве фактора обеспечения глобальной стабильности. Однако эта деятельность также сопряжена с высокой степенью риска. Альтернативой могло бы стать возвращение ресурсов фондов национального благосостояния в процессы финансирования развития, в частности развития инфраструктуры. Развивающиеся страны располагают официальными инвалютными резервами в объеме, превышающем 4,5 трлн. долл. США, а величина активов существующих фондов национального благосостояния оценивается по меньшей мере в 3 трлн. долл. США. Ежегодное выделение всего лишь 1 процента этих активов (или эквивалентной суммы из прибыли на эти активы) составило бы примерно 75 млрд. долл. США, что в три раза превышает объем займов, ежегодно предоставляемых Всемирным банком. Потенциал кредитования на международном уровне процессов развития, вероятно, можно было бы удвоить, вложив эти ресурсы в виде оплаченной части акционерного капитала в национальные и многосторонние банки развития, включая банки, действующие на региональном уровне.

Что крайне важно, тенденция накопления развивающимися странами значительных инвалютных резервов определяется более фундаментальными проблемами международной валютной и резервной системы. Усовершенствование разумного регулирования счета движения капитала, как это было в общих чертах описано выше, может способствовать сокращению потребности в самостраховании путем накопления резервов, а также издержек, связанных с этим процессом. Потребность в самостраховании может быть в еще большей степени сокращена за счет использования более эффективных механизмов обеспечения ликвидностью и управления резервами на международном уровне как на региональной, так и на многосторонней основе (см. ниже).

Формирование значительных инвалютных резервов свидетельствует о недостаточном объеме предложения ликвидности на глобальном уровне

Многосторонние ответные меры

В сегодняшнем мире, характеризующемся все большей экономической и политической взаимозависимостью, обеспечение всеобъемлющего, быстрого и устойчивого роста доходов и занятости требует решения еще более сложных политических задач, чем это имело место в прошлом. Безусловно, внешние условия развития развивающихся стран претерпели ряд фундаментальных изменений, которые вряд ли приобретут противоположную динамику в обозримом будущем. Несмотря на эти сложные задачи и изменения, существующие на многостороннем уровне механизмы и учреждения не оказывают достаточной поддержки в повышении эффективности процесса разработки экономической политики на глобальном уровне.

Многосторонние соглашения, принятые в Бреттон-Вудсе, не предусматривали регулирования на глобальном уровне движения капиталов, поскольку предполагалось, что мобильность капитала будет иметь ограниченный характер. Однако такой глобальный режим не появился и после прекращения действия этих соглашений, несмотря на резкое увеличение потоков частного капитала. Международными учреждениями были установлены разнообразные нормы и правила не только в отношении функционирования финансового сектора, но и в отношении аудита и учета, сбора данных и т. д. Хотя в долгосрочном плане эти нормы и правила могут дать положительные результаты, они не всегда способствуют финансовой стабильности, и во многих случаях их соблюдение связано со значительными затратами.

Одной из главных задач, стоящих перед многосторонними финансовыми учреждениями, является оказание развивающимся странам помощи в смягчении пагубных последствий непредсказуемости потоков капитала и колебаний цен на сырье, а также в обеспечении функционирования антициклических финансовых механизмов, компенсирующих динамику потоков частного капитала, которая неизбежно носит проциклический характер. Существует целый ряд альтернативных вариантов, позволяющих сгладить проциклическую динамику потоков капитала и обеспечить антициклическое финансирование, способствуя, тем самым, формированию более благоприятных условий для устойчивого роста.

Многостороннее наблюдение

Первый комплекс мер должен предусматривать совершенствование механизмов многостороннего наблюдения в целях расширения возможностей проведения антициклической политики. Наблюдение остается ключевым инструментом в арсенале МВФ по предотвращению кризисов и обеспечению макроэкономической стабильности. Неспособность Фонда убедить крупнейшие страны принять меры по сокращению взрывоопасных глобальных финансовых диспропорций, таких как диспропорции, масштабы которых выросли за последнее десятилетие, являлась камнем преткновения при обсуждении вопросов реформирования механизма наблюдения. После пересмотра государствами-членами системы наблюдения в 2007 году (первый серьезный пересмотр системы за 30 лет) Фонд отводит центральное место в рамках процесса наблюдения оценке внешней стабильности и обменного валютного курса. Состояние платежного баланса страны не должно приводить к деструктивным корректировкам валютных курсов. Это требует общей сбалансированности базового текущего платежного баланса, а также такого состояния баланса движения капитала, которое не предполагает возможности резких изменений в потоках капитала. Эта необходимость может заставить Фонд оказать ненадлежащее давление на развивающиеся страны, реализующие

Многосторонние финансовые учреждения должны создать надлежащие механизмы, позволяющие снизить уязвимость к финансовым потрясениям

Использование механизмов многостороннего наблюдения должно стать первым шагом на пути к обеспечению стабильности...

стратегии роста на основе опережающего развития экспорта, путем выдвигания требований в отношении повышения обменного курса (и стимулирования тем самым внутреннего спроса) при быстром росте объемов экспорта или иностранных инвестиций, и наоборот. По указанным выше причинам развивающиеся страны должны стремиться к обеспечению долгосрочной стабильности конкурентоспособных реальных валютных курсов и проведению макроэкономической политики, носящей в большей степени антициклический, чем проциклический характер. Кроме того, пересмотренная система не предусматривает дифференцирования стран по степени возможности их влияния на общую стабильность, другими словами, наблюдение не является более тщательным в отношении стран, осуществляющих эмиссию основных резервных валют. Это не согласуется с предполагаемой «беспристрастностью» нового решения.

...за которым должно последовать создание рамок для проведения согласованной на международном уровне макроэкономической политики...

В целях уменьшения амплитуды цикла деловой активности на глобальном уровне и преодоления глобальных финансовых диспропорций необходимо разработать рамки для проведения согласованной на международном уровне макроэкономической политики. В современных условиях экономическому спаду в Соединенных Штатах Америки следует противопоставить стимулирование спроса на глобальном уровне в целях предотвращения спада производства во всем мире (United Nations, 2008a). Экономический рост в Соединенных Штатах Америки, происходящий темпами ниже трендовых, должен обусловить дальнейшее снижение ставки банковского процента в целях стимулирования экономического развития, однако этого может оказаться недостаточно в нынешних условиях, характеризующихся нестабильностью в финансовой сфере и ослабленным в результате продолжительного периода накопления внешнего дефицита долларом. В связи с этим восстановление равновесия на глобальном уровне требует формирования стимулов в других регионах мира, в первую очередь в странах, имеющих положительное сальдо платежного баланса, таких как Китай, основные страны — экспортеры нефти, Япония и отдельные страны Европы. Однако, действуя в одиночку, страны могут с большой вероятностью взять курс на проведение политики, имеющей разрушительные последствия для соперников. МВФ выступил инициатором проведения многосторонних консультаций по вопросам преодоления глобальных диспропорций путем принятия согласованных политических мер. Участники этих консультаций, в число которых вошли Соединенные Штаты, Япония, страны еврозоны, Китай и Саудовская Аравия, судя по всему, согласились с целесообразностью корректировки глобальных диспропорций без создания угрозы для устойчивого роста и с необходимостью осуществления согласованных действий для достижения этой цели. Последующих конкретных действий на политическом уровне ими пока предпринято не было. Важно, чтобы масштаб дискуссий приобрел более широкий характер, охватив большее число участников, в частности развивающиеся страны, и чтобы договоренности, которые могут быть достигнуты в отношении долгосрочных планов корректировки политики, предполагали возможность мониторинга их выполнения в целях обеспечения ответственности участников и повышения вероятности осуществления согласованных совместных действий. Для того чтобы многосторонние консультации по вопросам координации политики привели к достижению конкретных результатов, необходимо укрепить авторитет посредника (то есть МВФ) и устранить все возможные сомнения в отношении его беспристрастности. Это требует реформирования системы распределения голосов и структуры управления МВФ, предполагающего более широкое представительство развивающихся стран, что будет иметь более масштабные последствия, чем отдельные изменения, согласованные в рамках совещания бреттонвудских учреждений весной 2008 года.

Объединение инвалютных резервов

В качестве второго комплекса мер потребуются фундаментальное реформирование современной международной резервной системы для предотвращения повторного возникновения наблюдаемой в настоящее время совокупности диспропорций. Использование в качестве основной резервной валюты национальной валюты Соединенных Штатов предполагает, что накопление остальными странами своих резервов не может осуществляться без увеличения дефицита текущего платежного баланса Соединенных Штатов Америки. Это, как мы видим, позволяет развивающимся странам обеспечивать свою потребность в самостраховании от внешних потрясений путем наращивания значительных объемов номинированных в долларах официальных инвалютных резервов. Однако со временем такая схема неизбежно ведет к уменьшению стоимости доллара, как это происходит с 2002 года, что увеличивает издержки стран, связанные с сохранением у них огромных сумм резервов; и это вполне может привести к отказу от использования доллара, что, скорее всего, будет иметь серьезные дестабилизирующие последствия, которые будут ощущаться во всем мире (United Nations, 2008a).

Со временем может быть найдено рыночное решение этой проблемы. В случае существования нескольких конкурирующих между собой резервных валют, на каждую из которых могла бы приходиться значительная доля портфелей золотовалютных резервов, центральным банкам было бы проще постоянно изменять структуру своих резервов и избегать ситуаций, при которых возникают серьезные сомнения в отношении стоимости конкретной резервной валюты и обеспеченности обязательств ее эмитента. Однако такое рыночное решение представляется весьма проблематичным, поскольку оно, вероятно, не будет гладким и, что более вероятно, будет предполагать крах доллара, что приведет к дезорганизации финансовых рынков.

Создание новой наднациональной валюты на базе наращивания объемов специальных прав заимствования (СДР), возможно, является наиболее оптимальным вариантом перестройки глобальной резервной основы на стабильной основе, однако такой вариант может быть реализован лишь в долгосрочном плане (United Nations, 2005a). Поэтому на ближайшую перспективу реформа могла бы заключаться в содействии созданию поддерживаемой на официальном уровне системы формирования резервов с использованием корзины валют. Эта идея должна стать столь же привлекательной, как и создание многосторонней торговой системы. Аналогично правилам многосторонней торговли, хорошо продуманная многосторонняя финансовая система должна создавать равные условия для всех сторон и не допускать недобросовестной конкуренции и асимметричного ущерба от корректировок валютных курсов. Это также должно способствовать повышению стабильности международной финансовой системы за счет снижения вероятности возникновения кризисов, при которых выход из активов, номинированных в единственной резервной валюте, может иметь долгосрочные последствия для развития всей глобальной экономики.

В дополнение к многосторонним и национальным механизмам защиты на макроэкономическом уровне от внешних потрясений могут быть также созданы региональные резервные фонды. Отмечаемые с 1990-х годов масштабные валютные и финансовые кризисы в развивающихся странах имели региональную природу. Страны должны быть заинтересованы в оказании помощи в тушении пожара в соседних странах, пока он не перекинулся на них самих. Кроме того, объединение резервов на региональном уровне может способствовать сокращению издержек для отдельных стран таким же образом, как всеобщее медицинское страхование сокращает соответствующие затраты

...и реформа современной международной резервной системы

Оптимальным долгосрочным решением может стать создание новой наднациональной валюты...

...наряду с формированием региональных резервных фондов

отдельных граждан. Однако опыт использования таких региональных резервных механизмов довольно ограничен. Латиноамериканский резервный фонд (ЛАРФ), несмотря на ограниченный состав участников (страны Андского региона и Коста-Рика), обладает успешным опытом оказания поддержки странам-членам во время кризиса задолженности в 1980-е годы и азиатского кризиса в конце 1990-х годов. После восточноазиатского кризиса Япония предложила создать Азиатский валютный фонд, однако это предложение, несмотря на положительную реакцию на него в регионе, не было реализовано в связи с возражениями, поступившими из-за пределов данного региона. Вместо этого реализуются инициативы по активизации региональной системы наблюдения и созданию коллективных механизмов поддержания ликвидности. Коллективный механизм поддержания ликвидности в рамках согласованной в мае 2000 года Инициативы Чианг Май предполагает осуществление двусторонних валютных своп-операций между странами — членами Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), а также Китаем, Японией и Республикой Корея. Эффективность Инициативы Чианг Май в рамках преодоления финансовых кризисов еще предстоит доказать. Эта региональная система дополняет глобальные фонды МВФ и не устраняет необходимости наличия у МВФ собственного механизма по предотвращению кризисов.

Международное финансовое регулирование

Совершенствование международного финансового регулирования может способствовать снижению нестабильности на рынке капитала...

Третий комплекс мер предусматривает совершенствование международного финансового регулирования в целях сдерживания хаотичных потоков капитала и оказания консультационных услуг в области разработки надлежащих инструментов контроля за движением капитала, в том числе и имеющих антициклический характер. Разработчики политики в развитых странах должны уделять больше внимания предотвращению пагубных последствий финансовых эксцессов. Оценки рисков, проводимые рейтинговыми агентствами, как правило, носят в значительной мере проциклический характер (Persaud, 2000; United Nations, 2005a; International Monetary Fund, 2008) и в большей степени отражают материализацию рисков, чем тенденцию к их возрастанию. Как отмечалось выше, существующие инструменты являются недостаточно эффективными в плане преодоления последствий. Международные правила в отношении достаточности собственного капитала банков в большинстве случаев также носят проциклический характер, предписывая кредитным учреждениям увеличивать объем собственного капитала только после возникновения проблем на финансовом рынке. Правила Базельского соглашения I разрешали банкам не включать в свои балансовые отчеты данные о рискованных займах, что еще более подрывало эффективность регулирования. Правила Базельского соглашения II являются более совершенными в плане подхода к рискам, однако предусматривают широкое использование моделей оценки рисков, разработанных самими банками, в которых игнорируется возможность эффекта домино и стадного поведения, являющихся неотъемлемыми характерными чертами функционирования финансовых рынков.

...пока в его рамках особое внимание уделяется системным компонентам факторов риска

Необходимо модифицировать как национальные, так и международные рамочные механизмы пруденциального регулирования, с тем чтобы сфокусировать внимание на системных компонентах процесса нарастания рисков на финансовых рынках. Кроме того, для того чтобы эти усовершенствованные рамочные механизмы были эффективными, они должны применяться в равной степени в отношении как банков, так небанковских учреждений. Регулированию можно придать антициклический характер, предусмотрев требование о создании буферных механизмов (достаточность

капитала) в периоды подъема конъюнктуры как для ограничения масштабов эксцессов, так и для обеспечения более высокой степени защищенности от убытков в периоды снижения конъюнктуры. Такие правила должны носить международный характер в целях предотвращения попыток банков и других финансовых учреждения уклониться от соблюдения действующих на национальном уровне требований путем перевода своих активов в офшорные компании.

Совершенствование и реформирование механизмов компенсационного финансирования

Четвертый комплекс мер направлен на решение вопросов, связанных с необходимостью создания расширенного резерва для чрезвычайного финансирования на случай внешних потрясений (будь то по счету текущих операций или по счету движения капитала), с тем чтобы облегчить бремя корректировки и снизить расходы на поддержание значительных резервов. Существующие механизмы характеризуются ограниченным охватом, слишком узко определены или предусматривают неоправданно жесткие условия их использования (Griffith-Jones and Ocampo, 2008; United Nations, 2008b). Созданный в 1997 году Дополнительный резервный фонд обеспечивает определенные возможности коллективного страхования для стран, затронутых кризисом по счету движения капитала, однако этот Фонд не обеспечивает достаточной защиты в случае, как правило, неожиданного оттока капитала. Резервная кредитная линия не была использована, и срок ее действия истек в 2003 году, и мало что было сделано для активизации деятельности Фонда компенсационного финансирования, предоставлявшего ликвидность развивающимся странам, сталкивающимся с необходимостью преодоления потрясений, связанных с изменением условий торговли. МВФ предложил создать в рамках Дополнительного резервного фонда Фонд чрезвычайного резервного кредитования, который бы предоставлял ликвидность в чрезвычайных ситуациях своим членам, проводящим эффективную макроэкономическую политику, характеризующимся устойчивой ситуацией в области задолженности и пользующимся обоснованным доверием с точки зрения способности реализации политических мер, но все еще испытывающим трудности в урегулировании кризисной ситуации по счету движения капитала. Для преодоления возможных стереотипов, связанных с фондом, необходимо расширить и сделать более надежным доступ к финансовым ресурсам и усилить позитивный сигнал рынкам. Право использования ресурсов этого фонда должно быть предоставлено значительному числу стран с формирующейся рыночной экономикой с учетом информации, содержащейся в докладах о проведении консультаций, предусмотренных статьей IV. Автоматическое предоставление членам, отвечающим соответствующим критериям, права на простых и транспарентных условиях одновременно заимствовать средства, составляющие до 500 процентов от квоты, могло бы стать для частных рынков недвусмысленным сигналом о том, что фонд представляет собой механизм страхования. Если этот механизм сможет взять на себя функции кредитора последней инстанции, которые выполняют центральные банки, то он может способствовать снижению потребностей в наращивании в развивающихся странах значительных золотовалютных резервов. Это, в свою очередь, может расширить пространство для политического маневра в развивающихся странах за счет уменьшения давления на валютный курс в сторону повышения.

В более широком плане следует существенно упростить механизмы финансирования, существующие в рамках МВФ, и предусмотреть более автоматическое и

Увеличение объемов чрезвычайного финансирования может способствовать сокращению величины затрат, связанных с реализацией мер корректировки

оперативное выделение средств в размерах, пропорциональных масштабам внешних потрясений. Крайне желательно обеспечить предоставление кредитов на более льготных условиях, особенно для стран с низким уровнем дохода, имеющих крупную задолженность. Одним из путей обеспечения значительного расширения доступа к компенсационному финансированию мог бы стать новый выпуск специальных прав заимствования.

Укрепление многосторонней торговой системы

Расширение объемов финансовых потоков повышает степень неопределенности в рамках международной системы торговли

Несмотря на общее признание преимуществ более свободной торговли, на международное разделение труда в значительной мере влияет торговая политика, в рамках которой преимуществами пользуются товарные позиции и рынки, на которых более развитые страны занимают доминирующее положение и располагают конкурентными преимуществами. В частности, высокие тарифы, тарифная эскалация и субсидии в сельском хозяйстве и рыболовстве широко применяются по отношению к товарам, которые открывают наибольшие возможности для диверсификации экспорта развивающихся стран (см. вставку II.2). Не лучшим образом с точки зрения масштабов протекционизма складывается ситуация и в тех случаях, когда речь идет о промышленных товарах, включая обувь, одежду и текстильные изделия, в производстве которых многие развивающиеся страны имеют конкурентные преимущества. Торговая система также является уязвимой к воздействию все более неустойчиво функционирующей международной финансовой системы, что вступает в противоречие с первоначальными устремлениями создателей послевоенной многосторонней системы и негативно влияет на перспективы развития развивающихся стран. Основная проблема заключается в дестабилизирующем и дефляционном характере динамики торговых и финансовых потоков. Это, как рассматривалось выше, может создать препятствия для развития, в том числе за счет формирования нестабильных и неуравновешенных валютных курсов и циклов резких взлетов и падений, что ведет к излишнему расширению инвестиционной деятельности, а также объемов производства и торговли в отдельных отраслях экономики и что, в конце концов, заканчивается после исчезновения «пузыря», приводя к резкому сокращению объемов торговли и снижению уровня цен.

Основная цель реформирования международной финансовой системы должна заключаться в упрощении процессов интеграции развивающихся стран в международную систему торговли. Заинтересованность развивающихся стран в обеспечении стабильности международной финансовой системы определяется их надеждами на то, что это может способствовать их более активному участию в международной торговле наряду с использованием в полной мере их потенциала в области развития.

Последовательная и сбалансированная многосторонняя система может способствовать решению проблем занятости, связанных с глобализацией...

Кроме того, можно рассчитывать на продолжение процесса интернационализации производства, а также на повышение роли механизма *аутсорсинга* в рамках обеспечения занятости населения по мере расширения участия стран с формирующейся рыночной экономикой в глобальных цепях поставок в контексте их усилий по созданию дополнительных рабочих мест для своих работников. И действительно, существуют основания для того, чтобы ожидать более значительного развития этой тенденции. Соответственно, в связи с тем, что рынки труда становятся все более интегрированными и все более зависимыми от деятельности крупных и легко перемещающихся с места на место транснациональных предприятий, может возникнуть необходимость в создании «более транспарентной, последовательной и сбалансированной системы» на глобальном уровне в целях решения связанных с глобализацией

проблем в сфере занятости²². Независимо от того, будет ли это действительно реализовано на практике или нет, реализация стратегии «снятия с мели всех кораблей» (и отказ от принятия мер, направленных на то, чтобы разбогатеть за счет других) требует активизации инвестиционной деятельности в ведущих развитых странах, включая осуществление государственных инвестиций в развитие инфраструктуры и капиталовложений в расширение использования низкоуглеродистых технологий в соответствии с обязательствами по сокращению масштабов неблагоприятных последствий изменения климата. Кроме того, более сбалансированная модель внутреннего спроса может быть обеспечена лишь тогда, когда прочная основа для роста спроса на внутреннем рынке будет сформирована за счет роста заработной платы (в соответствии с повышением производительности труда), а не в результате повышения уровня задолженности. Стоящие перед нами проблемы также потребуют постоянного расширения странами своей базы знаний и навыков, необходимых для обеспечения их успешной интеграции в глобальный производственный процесс; обеспечения того, чтобы нетто-эффект глобализованного процесса производства не заключался лишь в увольнении работников; и соблюдения основных трудовых норм в целях обеспечения достойной и продуктивной работы для всех.

Проведение активной политики на рынке труда (включая принятие мер по повышению квалификации рабочей силы) должно приобрести все более масштабный характер в целях лучшей подготовки работников к будущим требованиям на рынке труда. В случаях неизбежного временного увольнения работников могут быть приняты соответствующие механизмы социальной защиты в целях обеспечения защиты их интересов. В любом случае выгоды, которые могут быть получены в результате глобализации производственных процессов, должны быть надлежащим образом сопоставлены с издержками этого процесса, и эти издержки могут быть минимизированы лишь за счет активного участия всех основных действующих лиц (International Labour Organization, 2005a).

...наряду с проведением на национальном уровне политики, направленной на стимулирование инвестиций, создание новых рабочих мест и обеспечение социальной защиты

Вставка II.2

Сельское хозяйство и многосторонняя торговая система

Существует широко распространенное мнение, что созданная более чем за 40 лет система защиты сельскохозяйственного производства в развитых странах наносит ущерб развитию сельского хозяйства во многих развивающихся странах, хотя она и является лишь одним из многочисленных факторов, обуславливающих отсутствие продовольственной безопасности в некоторых из этих стран. В течение значительной части этого периода сельскохозяйственный сектор и международная торговля продукцией сельского хозяйства оставались за рамками действия стандартных норм и правил предыдущей многосторонней системы торговли, функционировавшей на основе Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). Принятие в 1986 году Декларации Пунта-дель-Эсте, ознаменовавшей начало Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров, позволило подписать в 1994 году Соглашение о создании Всемирной торговой организации^a; Соглашение по сельскому хозяйству^a предусматривало изменение курса и проведение фундаментальных реформ, направленных на развитие основанной на рыночных принципах торговли сельскохозяйственной продук-

^a См. Legal Instruments Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, done at Marrakesh on 15 april 1994 (GATT Secretariat Publication, Sales No. GATT/1994.7).

22 См. обсуждение этого вопроса International Labour Organization, 2004b.

цией, а также на решение вопросов, связанных с реализацией соответствующих программ предоставления субсидий и оказания поддержки.

В этих целях Соглашение по сельскому хозяйству предусматривало определение количественных стоимостных параметров для всех форм поддержки сельскохозяйственного производства — национальных и пограничных мер, а также мер в сфере развития экспорта — и сокращение в течение определенного периода времени такой поддержки. После выполнения в течение начального шестилетнего периода (1995–2000 годы) первоначальных обязательств в отношении количественного/процентного сокращения Соглашение по сельскому хозяйству предусматривало продолжение процесса реформирования, переговоры по которым были начаты в 2000 году. Перечень вопросов, которые должны быть рассмотрены в рамках переговоров продолжении долгосрочного процесса реформирования, изложен в статье 20 Соглашения и включает:

- опыт по выполнению обязательств по сокращению (в течение периода 1995–2000 годов);
- влияние обязательств в отношении сокращения на мировую торговлю сельскохозяйственной продукцией;
- неторговые проблемы, специальный и дифференцированный режим для развивающихся стран-членов и цели создания справедливой и ориентированной на рынок системы торговли сельскохозяйственной продукцией, а также другие цели и проблемы, упомянутые в преамбуле к данному Соглашению; и
- дальнейшие обязательства, принятие которых необходимо для достижения вышеупомянутых долгосрочных целей.

В качестве компенсации развитым странам за продолжение ими долгосрочного процесса реформ в области сельского хозяйства развивающиеся страны уже выдали аванс в виде принятия на себя новых обязательств (нормы ГАТТ, Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности^a, Генеральное соглашение по торговле услугами^a и т. д.). Параметры и условия переговоров о дальнейшем реформировании в области сельского хозяйства не предусматривают предоставление развивающимися странами каких бы то ни было новых льгот в отношении доступа на рынки, будь то рынки услуг или торговля несельскохозяйственными (промышленными) товарами.

Возможное влияние на ситуацию в сфере продовольственной безопасности любых многосторонних соглашений, предусматривающих дальнейшую либерализацию торговли сельскохозяйственной продукцией, является в кратко- и среднесрочном плане не совсем ясным с учетом того, что вероятное воздействие этого на рост мировых рыночных цен может негативно отразиться на чистых импортерах продовольствия, а также с учетом того, что маломасштабное сельскохозяйственное производство в большинстве развивающихся стран ограничивает их конкурентные возможности на мировых рынках. С учетом этих двух обстоятельств для достижения масштабных положительных результатов потребуется весьма существенное расширение объемов помощи, компенсационного финансирования и поддержки в области развития.

Кроме того, реформирование существующей в настоящее время системы защиты сельского хозяйства в Соединенных Штатах Америки, странах Европы и других развитых странах осуществляется в их собственных интересах и с учетом национальных политических соображений и бюджетных факторов в целях повышения экономической эффективности и конкурентоспособности и роста национального благосостояния. Это может осуществляться независимо от того, что происходит в рамках многосторонних переговоров.

Приложение

Внешние потрясения и декомпозиционные методы внутренней корректировки

Метод декомпозиции изменений сальдо текущих платежных балансов в результате воздействия различных внешних потрясений и использования механизмов внутренней корректировки основан на методологии, впервые предложенной в работе Балассы (Balassa, 1981) и в последующем доработанной в Avila and Vacha (1987) и FitzGerald and Sarmad (1997). В рамках проводимого в главе II анализа используется последнее из перечисленных описаний этой методологии.

Декомпозиция текущего платежного баланса

Методология основывается на декомпозиции дефицита текущего платежного баланса (D) в любой отдельно взятый год (t) на импорт товаров и нефакторных услуг (M), сальдо чистых платежей за нефакторные услуги за границу (V), экспорт товаров и нефакторных услуг (E) и односторонние трансферты из-за границы (T):

$$D_t = M_t + V_t - E_t - T_t \quad (1)$$

Импорт и экспорт дезагрегируются между индексами цен (P_m, P_x) и объемами (J, X) в постоянных ценах в национальной валюте:

$$M_t = P_{mt} \times J_t \quad (2)$$

$$E_t = P_{xt} \times X_t \quad (3)$$

Объем импорта связан с реальным внутренним совокупным спросом (A) — другими словами, потребление (C) плюс инвестиции (I) — однозначным коэффициентом (j):

$$J_t = j_t \times A_t \quad (4)$$

$$A_t = C_t + I_t \quad (5)$$

Объем экспорта (X) связан с объемом мировой торговли (W) «коэффициентом суммарного экспорта» (x), который фактически отражает степень участия в экспортной торговле как долю страны в общем объеме международной торговли:

$$X_t = x_t \times W_t \quad (6)$$

Наконец, платежи за границу в счет оплаты факторных услуг (V) разделяются на чистые выплаты за границу по процентам (V_p), чистые платежи за границу в счет доходов от инвестиционной деятельности (V_d) и объем чистых поступлений из-за границы от работающих там граждан (R). Чистые выплаты за границу по процентам определяются как произведение текущей процентной ставки в долларах на величину задолженности (в национальной валюте по официальному обменному валютному курсу) по состоянию на предыдущий год (F_{t-1}):

$$V_t = V_{it} + V_{dt} - R_t \quad (7)$$

$$V_{it} = r_t \times F_{t-1} \quad (8)$$

Следует напомнить, что все коэффициенты (x, j, r) на практике получают из этих уравнений, с тем чтобы дефинициональное тождество всегда прибавлялось к величине дефицита текущего платежного баланса (D).

Объем информации и страновой охват

В рамках применения методологии были использованы три основных источника данных. Данные национальных счетов и мировой торговли были получены из базы данных Статистического отдела Организации Объединенных Наций. Данные о движении капитала, объеме задолженности, ставке банковского процента и других финансовых показателях были получены из базы данных международной финансовой статистики Международного валютного фонда (МВФ) и базы данных Всемирного банка Global Development Finance (Глобальная система финансирования развития). Следует уточнить, что оценка текущего платежного баланса (дефицита) осуществлялась на основе данных национальных счетов. В связи со статистическими расхождениями эти оценки могут не совпадать с данными, приводимыми в Статистике платежного баланса МВФ.

Для обеспечения возможности проведения сравнительного анализа периоды времени были согласованы между собой, хотя временные рамки основных потрясений в различных странах могут различаться.

В связи с ограниченностью данных не все развивающиеся страны могли быть охвачены в рамках анализа развивающихся стран. Приведенный в документе анализ охватывает 21 страну в Латинской Америке и Карибском бассейне, 12 стран — в Азии, 26 — в Африке и 12 малых островных развивающихся государств. Группировка стран по (суб)регионам осуществлена следующим образом:

Латинская Америка и Карибский бассейн

- **Южная Америка:** Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла (Боливарианская Республика), Колумбия, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили и Эквадор
- **Центральная Америка:** Гватемала, Гондурас, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама и Сальвадор
- **Карибский бассейн:** Барбадос, Доминиканская Республика, Тринидад и Тобаго и Ямайка

Азия

- **Восточная Азия:** Китай, Малайзия, Таиланд и Филиппины
- **Южная Азия:** Бангладеш, Индия, Непал, Пакистан и Шри-Ланка
- **Западная Азия:** Иордания, Сирийская Арабская Республика и Турция

Африка

- **Северная Африка:** Марокко и Тунис
- **Наименее развитые страны к югу от Сахары:** Бенин, Буркина-Фасо, Бурунди, Гамбия, Лесото, Мадагаскар, Малави, Мали, Нигер, Руанда, Сенегал, Сьерра-Леоне, Судан, Того и Уганда
- **Другие страны к югу от Сахары:** Ботсвана, Габон, Гана, Камерун, Кения, Конго, Кот-д'Ивуар, Нигерия и Свазиленд

Малые островные развивающиеся государства:*

Малые островные развивающиеся государства, относящиеся к числу наименее развитых стран: Вануату, Кабо-Верде, Мальдивские Острова и Самоа

Прочие малые островные развивающиеся государства: Белиз, Гренада, Доминика, Маврикий, Папуа-Новая Гвинея, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Люсия и Сейшельские Острова

* Приводимые в таблице А.1 оценочные данные по малым островным развивающимся государствам также включают Сент-Китс и Невис, Барбадос и Тринидад и Тобаго

Диаграммы

Диаграмма А.1

Прирост ВВП на душу населения, Восточная Азия, 1971–2006 годы

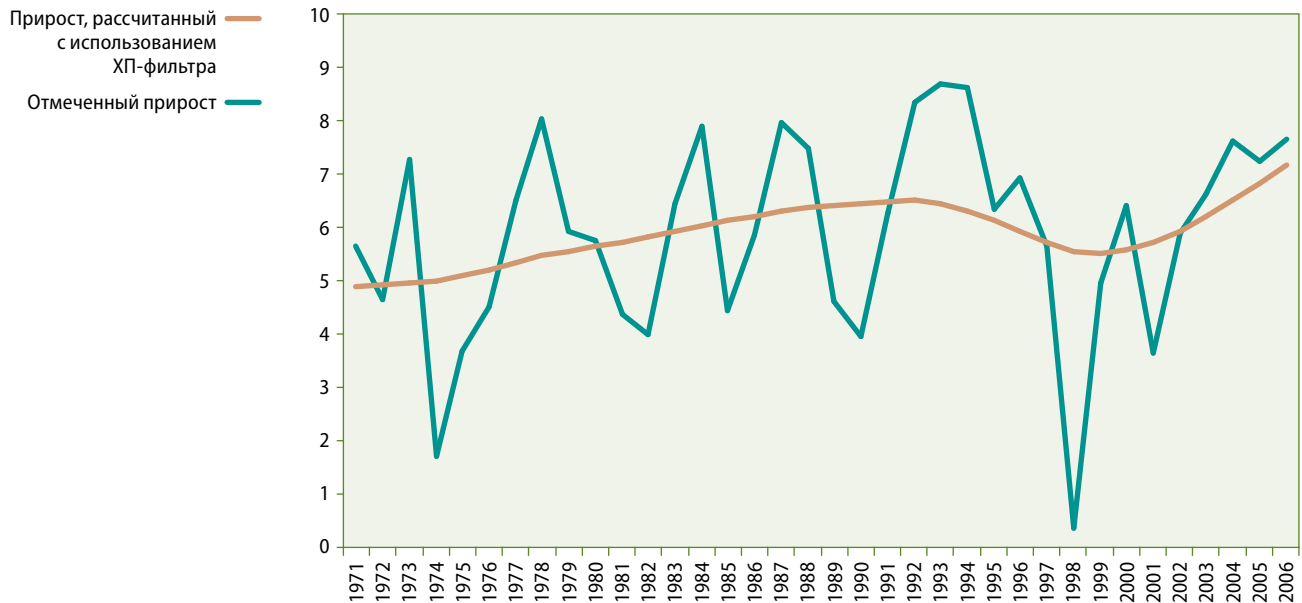


Диаграмма А.2

Прирост ВВП на душу населения, Восточная Азия, за исключением Китая, 1971–2006 годы

Источник: ДЭСВ ООН, на основе базы данных по основным агрегированным показателям Системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций.
Примечание: Оранжевая линия отражает плавную тенденцию прироста ВВП на душу населения, рассчитанную с использованием фильтра Хедрика-Прескотта (ХП). Использование этого фильтра позволяет «очистить» долгосрочные тенденции от краткосрочных колебаний. В соответствии с научной литературой представленная в диаграмме долгосрочная тенденция была рассчитана с лагом, равным 1, и $\mu=100$, как это рекомендуется в отношении годовых данных.

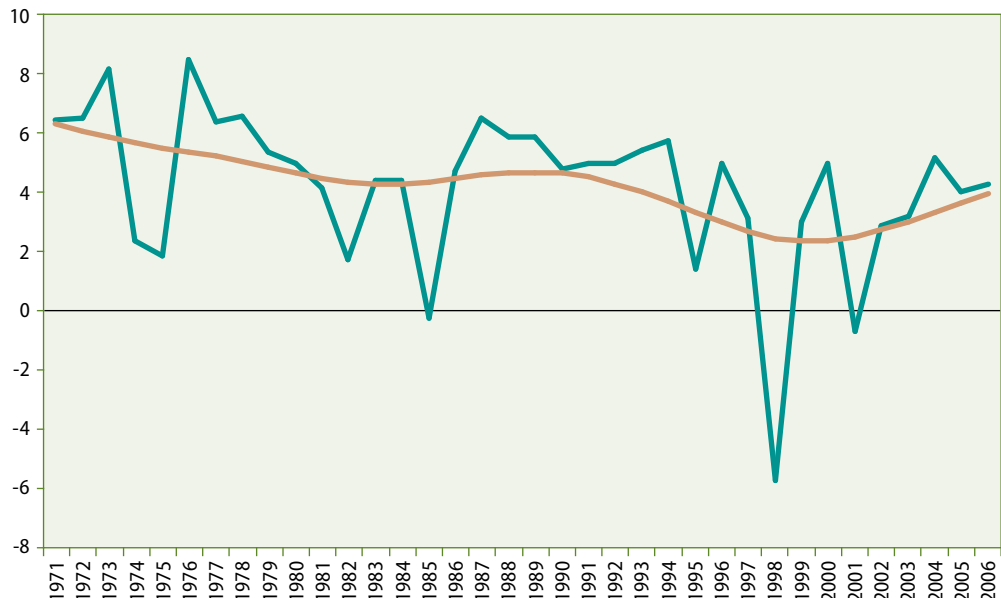


Диаграмма А.3
Прирост ВВП на душу населения, Южная Азия, 1971–2006 годы

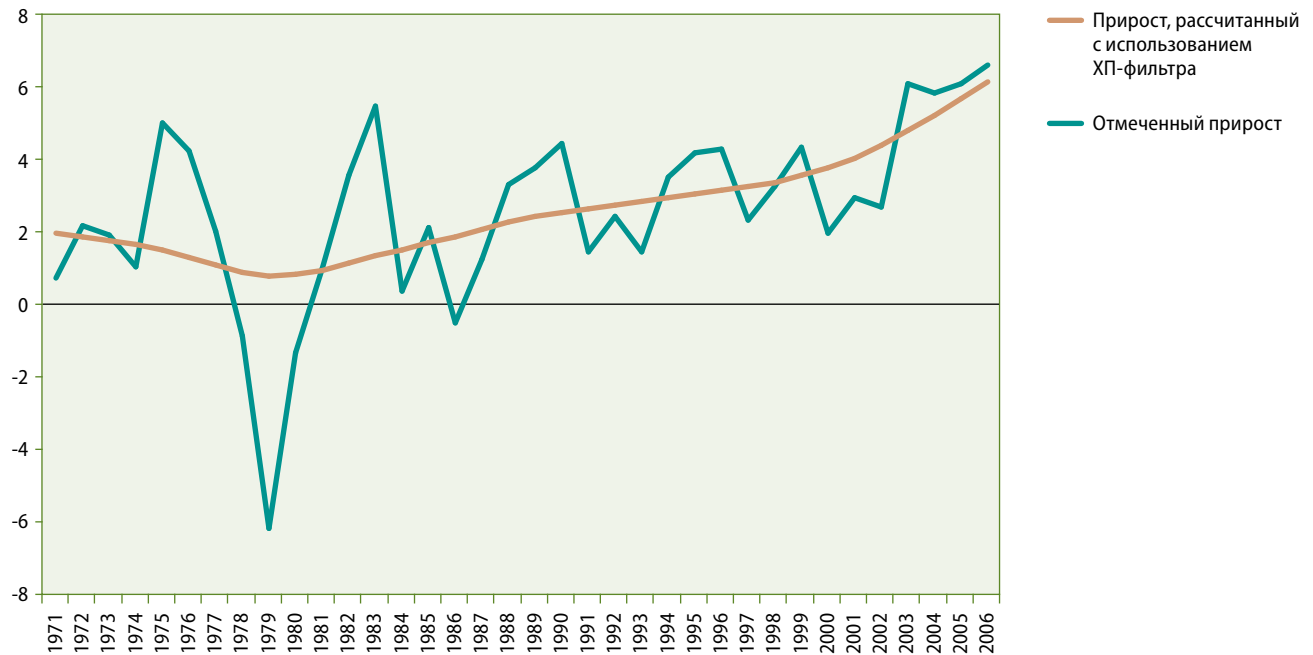
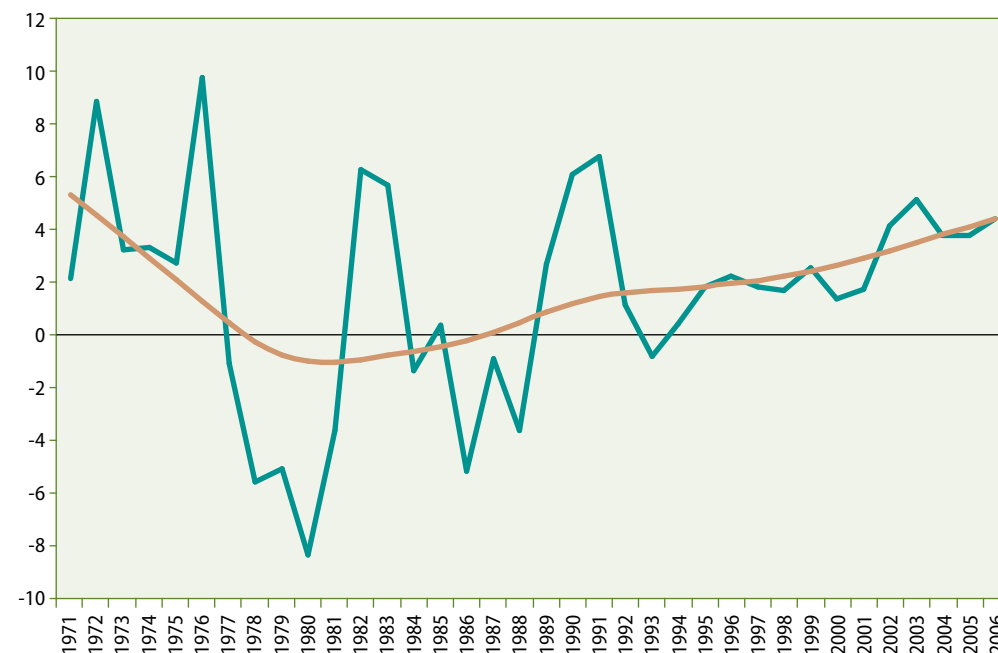


Диаграмма А.4
Прирост ВВП на душу населения, Южная Азия, за исключением Индии, 1971–2006 годы



Источник: ДЭСВ ООН, на основе базы данных по основным агрегированным показателям Системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций.

Примечание: Оранжевая линия отражает плавную тенденцию прироста ВВП на душу населения, рассчитанную с использованием фильтра Хедрика-Прескотта (ХП). Использование этого фильтра позволяет «очистить» долгосрочные тенденции от краткосрочных колебаний. В соответствии с научной литературой представленная в диаграмме долгосрочная тенденция была рассчитана с лагом, равным 1, и $\mu=100$, как это рекомендуется в отношении годовых данных.

Диаграмма А.5
Прирост ВВП на душу населения, Западная Азия, 1971–2006 годы

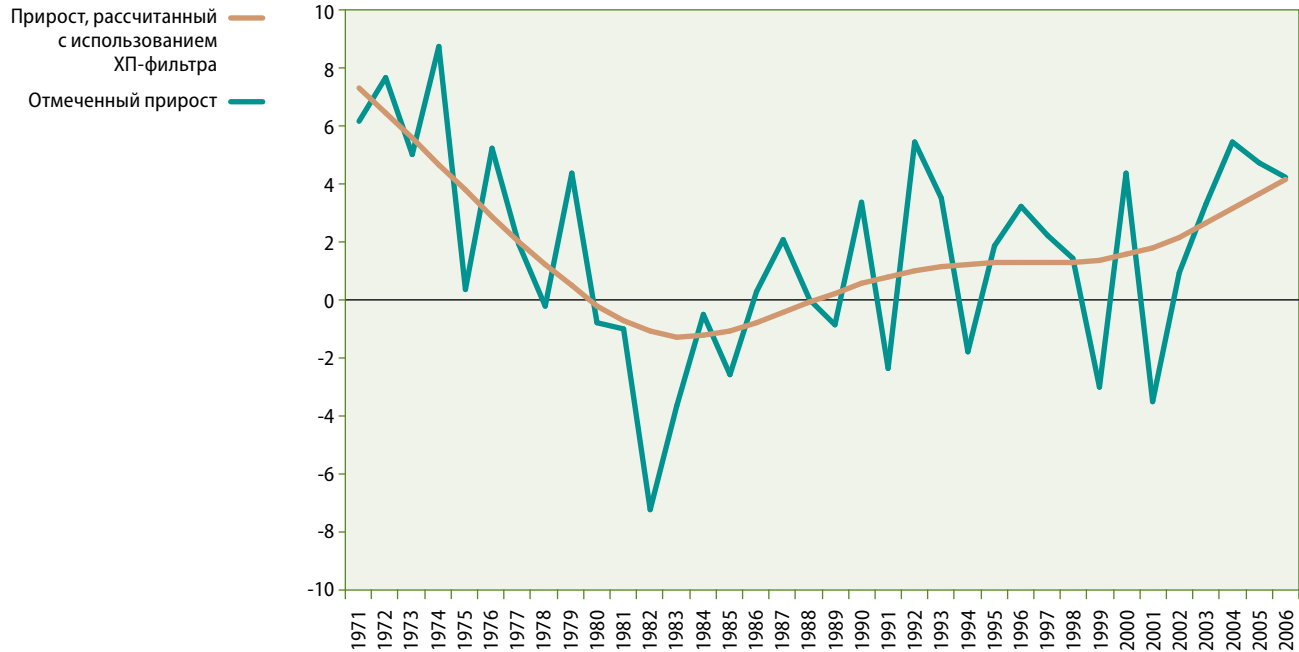


Диаграмма А.6
Прирост ВВП на душу населения, Северная Африка, 1971–2006 годы

Источник: ДЭСВ ООН, на основе базы данных по основным агрегированным показателям Системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций.

Примечание: Оранжевая линия отражает плавную тенденцию прироста ВВП на душу населения, рассчитанную с использованием фильтра Хедрика-Прескотта (ХП). Использование этого фильтра позволяет «очистить» долгосрочные тенденции от краткосрочных колебаний. В соответствии с научной литературой представленная в диаграмме долгосрочная тенденция была рассчитана с лагом, равным 1, и $\mu=100$, как это рекомендуется в отношении годовых данных.

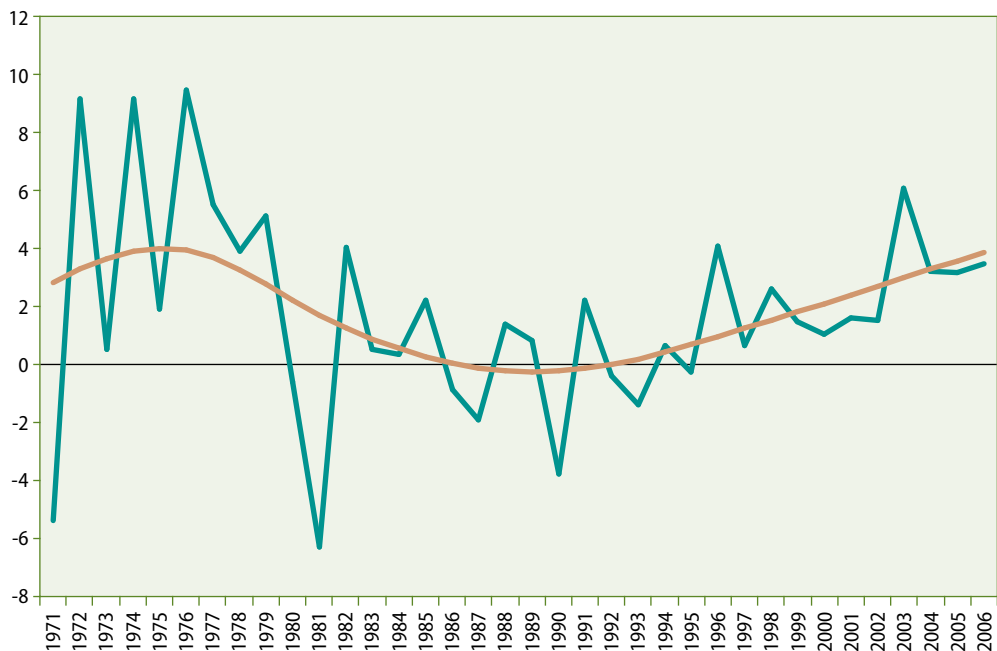


Диаграмма А.7

Прирост ВВП на душу населения, Африка к югу от Сахары, 1971–2006 годы

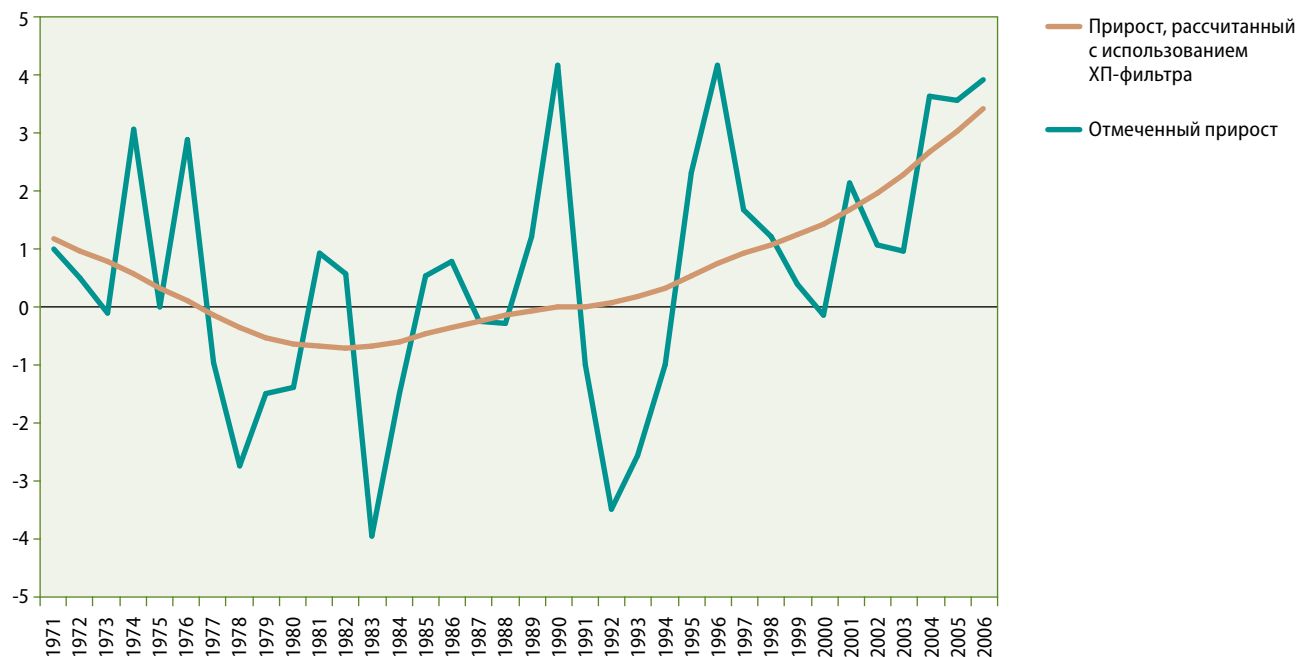
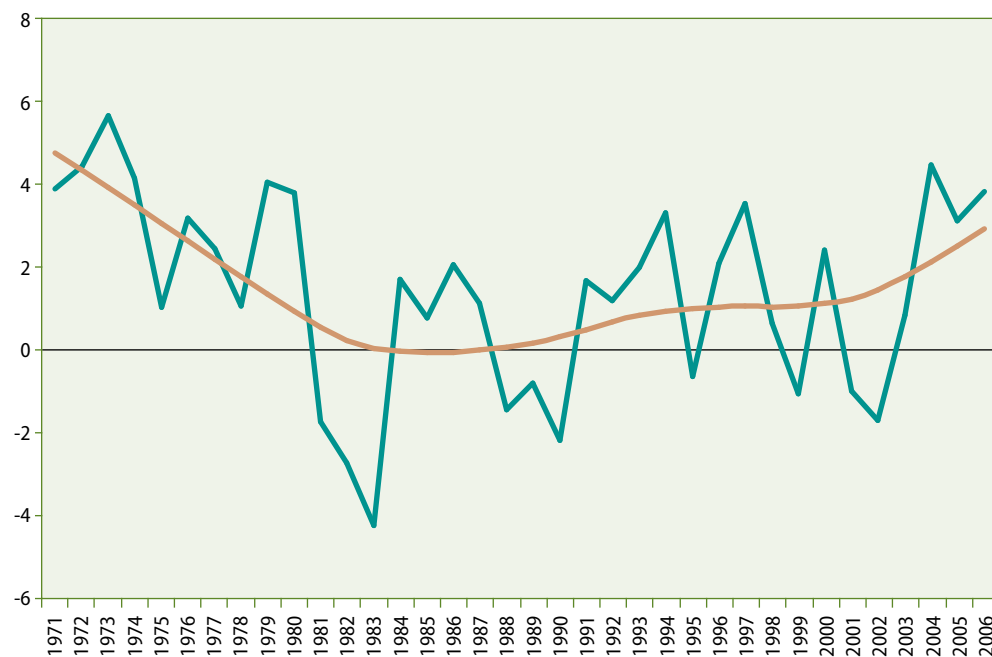


Диаграмма А.8

Прирост ВВП на душу населения, Латинская Америка и Карибский бассейн, 1971–2006 годы



Источник: ДЭСВ ООН, на основе базы данных по основным агрегированным показателям Системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций.

Примечание: Оранжевая линия отражает плавную тенденцию прироста ВВП на душу населения, рассчитанную с использованием фильтра Хедрика-Прескотта (ХП). Использование этого фильтра позволяет «очистить» долгосрочные тенденции от краткосрочных колебаний. В соответствии с научной литературой представленная в диаграмме долгосрочная тенденция была рассчитана с лагом, равным 1, и $\mu=100$, как это рекомендуется в отношении годовых данных.

Диаграмма А.9

Неустойчивость цен на сырьевые товары в течение 12-месячного периода, декабрь 1980 года — август 2008 года

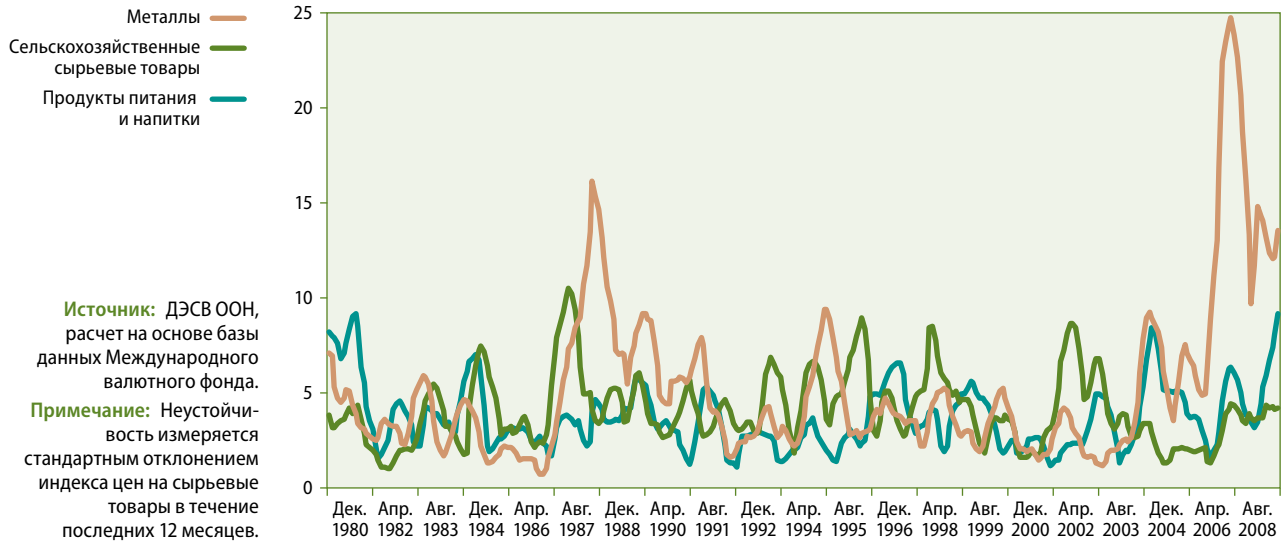
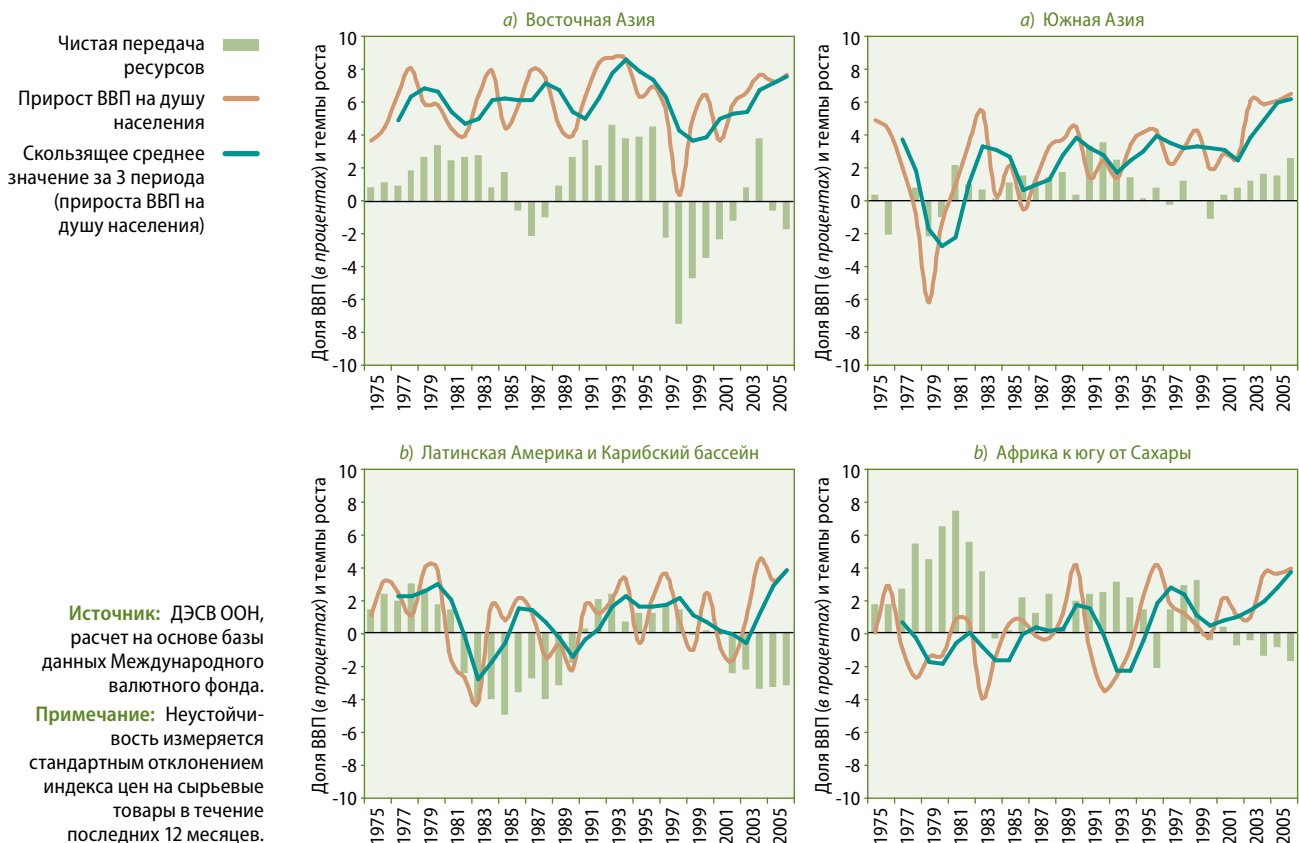


Диаграмма А.10

Чистая передача ресурсов в процентах от величины прироста ВВП на душу населения, 1975–2005 годы



Таблицы

Таблица А.1

Частота потрясений в отдельных регионах мира^а, 1980–2005 годы (в процентах)

Виды внешних потрясений и меры внутренней корректировки	1986–1990 годы 1980–1985 годы		1991–1995 годы 1986–1990 годы		1996–2000 годы 1991–1995 годы		2001–2005 годы 1996–2000 годы	
	Негативные	Позитивные	Негативные	Позитивные	Негативные	Позитивные	Негативные	Позитивные
А. Развивающиеся страны, 72 страны^б								
Условия торговли	38	21	33	22	11	28	31	21
Потрясения, связанные с изменением процентной ставки	3	17	0	8	3	1	0	6
Мировая торговля	14	43	10	61	0	89	4	79
Бремя накопленной задолженности	17	4	11	1	3	0	7	0
Другие внешние переменные факторы	31	14	31	22	18	19	26	22
Внутренние расходы	6	29	19	14	17	13	21	11
Торговые соотношения	31	43	65	13	78	11	72	10
Доля импорта	33	32	57	19	51	22	38	32
Степень участия в экспортной торговле	31	33	36	28	56	18	64	14
В. Азия, 12 стран								
Условия торговли	8	25	17	17	8	17	33	17
Потрясения, связанные с изменением процентной ставки	0	8	0	8	0	0	0	8
Мировая торговля	17	25	25	17	0	75	8	67
Бремя накопленной задолженности	8	0	8	0	8	0	8	0
Другие внешние переменные факторы	25	0	17	8	8	17	17	17
Внутренние расходы	0	25	8	8	0	33	8	25
Торговые соотношения	17	50	25	25	67	17	67	8
Доля импорта	33	17	83	0	67	25	50	8
Степень участия в экспортной торговле	8	33	8	50	17	33	50	42
С. Латинская Америка и Карибский бассейн, 19 стран								
Условия торговли	42	16	42	21	11	26	26	21
Потрясения, связанные с изменением процентной ставки	11	42	0	11	11	0	0	5
Мировая торговля	0	63	5	68	0	100	0	100
Бремя накопленной задолженности	21	16	32	5	5	0	16	0
Другие внешние переменные факторы	32	16	21	47	11	32	16	32
Внутренние расходы	5	11	11	5	16	0	11	11
Торговые соотношения	53	16	84	0	100	0	68	5
Доля импорта	42	11	79	11	74	11	42	21
Степень участия в экспортной торговле	26	32	21	37	58	21	58	0

Виды внешних потрясений и меры внутренней корректировки	1986–1990 годы 1980–1985 годы		1991–1995 годы 1986–1990 годы		1996–2000 годы 1991–1995 годы		2001–2005 годы 1996–2000 годы	
	Негативные	Позитивные	Негативные	Позитивные	Негативные	Позитивные	Негативные	Позитивные
D. Африка, 26 стран								
Условия торговли	50	23	46	19	15	35	35	23
Потрясения, связанные с изменением процентной ставки	0	12	0	12	0	4	0	8
Мировая торговля	8	46	4	73	0	88	4	65
Бремя накопленной задолженности	23	0	4	0	0	0	0	0
Другие внешние переменные факторы	38	4	27	19	23	19	31	27
Внутренние расходы	4	38	19	12	8	15	19	8
Торговые соотношения	19	50	73	8	62	19	77	8
Доля импорта	19	58	46	31	31	27	42	31
Степень участия в экспортной торговле	50	23	54	12	62	12	62	12
E. Малые островные развивающиеся государства, 15 стран								
Условия торговли	33	20	13	33	7	27	27	20
Потрясения, связанные с изменением процентной ставки	0	0	0	0	0	0	0	0
Мировая торговля	40	27	13	67	0	87	7	87
Бремя накопленной задолженности	7	0	0	0	0	0	7	0
Другие внешние переменные факторы	20	40	60	7	27	7	40	7
Внутренние расходы	13	40	40	33	47	7	47	7
Торговые соотношения	33	60	60	27	87	7	73	20
Доля импорта	47	27	27	27	47	27	13	67
Степень участия в экспортной торговле	20	53	47	27	73	13	87	13

Источник: ДЭСВ ООН, расчеты, сделанные на основе онлайн-баз данных Статистического отдела Организации Объединенных Наций, Global Development Finance (Всемирный банк) и международной финансовой статистики Международного валютного фонда.

- a** Число серьезных потрясений и внутренних корректирующих мер в течение периода по всем странам региона. Серьезными являются потрясения, превышающие 2 процента от ВВП (в среднем за период); к негативным относятся потрясения, ведущие к увеличению дефицита текущего платежного баланса.
- b** Включая все страны, перечисленные в разделе А приложения.

Таблица А.2

Декомпозиционный анализ сальдо платежного баланса по текущим операциям, Восточная и Южная Азия, Латинская Америка и Карибский бассейн, Африка, Западная Азия и малые островные развивающиеся государства, 1981–2005 годы (в процентах от ВВП)

	С: 1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000	1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000
По:	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005
А. Восточная и Южная Азия^а								
	Восточная Азия, без учета Китая				Южная Азия, без учета Индии			
Отмеченное увеличение дефицита	-3,84	3,65	-9,80	-1,50	-1,51	0,52	-0,62	-1,13
Внешние потрясения	0,09	2,16	-11,16	-8,09	0,31	-0,87	-4,61	1,65
Ухудшение условий торговли	0,67	-0,61	-1,70	2,75	0,35	0,47	-0,89	3,37
Влияние изменения импортных цен	-0,28	-3,60	4,91	3,12	0,38	0,13	0,58	2,29
Влияние изменения экспортных цен	0,96	2,98	-6,61	-0,37	-0,03	0,34	-1,48	1,08
Потрясения, связанные с изменением процентной ставки	-1,22	-0,68	-0,13	-0,83	-0,13	-0,21	-0,12	-0,31
Замедление темпов развития мировой торговли	0,63	3,45	-9,33	-10,01	0,09	-1,13	-3,60	-1,40
Другие внешние переменные факторы	1,49	-1,05	1,24	-0,06	1,83	1,34	0,68	-1,86
Бремя накопленной задолженности	0,87	-0,68	1,29	-0,06	0,31	0,12	0,08	-0,09
Изменение величины дохода по прямым инвестициям	0,54	-0,44	-0,25	1,40	0,25	0,28	0,38	0,23
Изменение объема переводов денежных средств	0,11	0,05	0,23	-0,71	1,23	0,95	0,24	-1,96
Изменение величины официальных переводов	-0,03	0,01	-0,03	-0,10	0,03	0,00	-0,03	-0,04
Внутренняя корректировка	-6,03	-0,31	2,35	6,28	-3,41	0,20	2,41	-1,16
Внутренние расходы	-2,43	3,34	-4,94	-3,60	-0,43	0,04	-0,03	-0,67
Сокращение объемов потребления	-1,53	-0,86	-1,30	1,05	-0,09	-0,04	0,03	-0,56
Личное потребление	-0,89	-0,31	-1,11	0,53	-0,33	0,12	0,13	-0,54
Потребление, связанное с удовлетворением общественных потребностей	-0,65	-0,55	-0,19	0,52	0,24	-0,15	-0,10	-0,01
Сокращение объема инвестиций	-0,89	4,20	-3,63	-4,64	-0,35	0,08	-0,07	-0,11
Торговые соотношения	-3,60	-3,65	7,28	9,87	-2,98	0,16	2,44	-0,50
Замещение импорта	9,55	14,76	9,51	7,57	-1,00	2,12	-0,03	0,64
Степень участия в экспортной торговле	-13,14	-18,40	-2,23	2,31	-1,99	-1,95	2,47	-1,14
Эффект взаимодействия	0,61	2,85	-2,23	0,38	-0,24	-0,16	0,90	0,24
	Китай				Индия			
Отмеченное увеличение дефицита	-0,34	-0,42	-1,51	-0,93	0,12	-1,00	-0,44	-0,95
Внешние потрясения	-2,39	-0,67	0,16	5,57	0,44	-0,63	-0,63	1,56
Ухудшение условий торговли	-4,53	-2,80	-1,16	3,14	0,01	-0,01	0,49	1,92
Влияние изменения импортных цен	5,47	-1,31	-0,23	-0,32	0,10	-0,37	-0,54	1,08
Влияние изменения экспортных цен	-10,00	-1,49	-0,92	3,46	-0,10	0,35	1,04	0,84
Потрясения, связанные с изменением процентной ставки	-0,12	-0,12	-0,18	-0,18	0,09	-0,20	-0,13	-0,01
Замедление темпов развития мировой торговли	2,26	2,24	1,49	2,60	0,34	-0,42	-1,00	-0,35
Другие внешние переменные факторы	0,71	0,84	0,90	-0,90	0,68	0,22	-1,23	-0,61
Бремя накопленной задолженности	0,67	0,33	0,10	-0,11	0,36	0,54	-0,31	-0,09
Изменение величины дохода по прямым инвестициям	-0,02	0,49	0,92	-0,70	-0,01	0,28	0,09	0,00
Изменение объема переводов денежных средств	0,07	0,04	-0,10	-0,03	0,33	-0,56	-1,03	-0,52
Изменение величины официальных переводов	0,00	-0,01	-0,02	-0,05	0,00	-0,04	0,02	0,00

	С: 1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000	1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000
	По: 1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005
Внутренняя корректировка	-0,33	-0,79	-2,67	-10,00	-1,09	-0,26	1,49	-2,13
Внутренние расходы	-0,63	0,61	-0,67	-0,55	-0,04	-0,22	-0,17	-0,22
Сокращение объемов потребления	-0,51	-0,23	-0,98	-1,14	-0,17	-0,32	-0,26	-0,32
Личное потребление	-0,34	-0,53	-0,72	-1,14	-0,27	-0,26	-0,32	-0,25
Потребление, связанное с удовлетворением общественных потребностей	-0,17	0,30	-0,26	0,00	0,10	-0,06	0,06	-0,07
Сокращение объема инвестиций	-0,12	0,84	0,30	0,59	0,13	0,09	0,09	0,10
Торговые соотношения	0,30	-1,40	-2,00	-9,45	-1,05	-0,03	1,66	-1,91
Замещение импорта	0,29	2,19	1,39	10,78	-0,24	3,37	3,56	1,26
Степень участия в экспортной торговле	0,02	-3,59	-3,39	-20,23	-0,81	-3,40	-1,90	-3,17
Эффект взаимодействия	1,66	0,20	0,10	4,41	0,09	-0,33	-0,07	0,23
В. Латинская Америка и Карибский бассейн^а								
	Южная Америка				Центральная Америка, без учета Мексики			
Отмеченное увеличение дефицита	-0,84	2,61	0,61	-4,83	-0,34	-2,86	-0,41	-1,93
Внешние потрясения	4,75	-1,00	-4,82	-5,31	-5,68	-5,82	-8,86	-4,54
Ухудшение условий торговли	3,43	2,10	-0,98	-0,34	-1,14	-1,74	-1,13	1,58
Влияние изменения импортных цен	0,75	-0,96	-2,07	3,97	-0,70	-0,95	0,45	-0,11
Влияние изменения экспортных цен	2,68	3,06	1,09	-4,30	-0,45	-0,79	-1,58	1,70
Потрясения, связанные с изменением процентной ставки	1,57	-1,02	-0,15	-0,78	-1,51	0,09	0,37	-0,29
Замедление темпов развития мировой торговли	-0,25	-2,08	-3,68	-4,20	-3,03	-4,18	-8,10	-5,83
Другие внешние переменные факторы	-1,59	4,87	0,89	2,82	0,45	-3,71	-0,73	-5,03
Бремя накопленной задолженности	-2,54	6,31	1,36	1,38	0,25	1,21	-0,58	0,18
Изменение величины дохода по прямым инвестициям	1,01	-1,27	-0,38	1,75	0,89	-0,20	0,50	-0,54
Изменение объема переводов денежных средств	-0,03	-0,17	-0,12	-0,30	-0,48	-4,79	-0,74	-4,66
Изменение величины официальных переводов	-0,03	0,01	0,02	-0,02	-0,21	0,07	0,10	-0,01
Внутренняя корректировка	-2,04	4,12	5,01	-0,06	4,72	7,63	8,17	6,58
Внутренние расходы	-0,90	0,02	0,09	-0,24	-0,96	0,53	0,69	-0,72
Сокращение объемов потребления	-0,66	-0,03	0,06	-0,04	-0,37	-0,79	-0,47	0,23
Личное потребление	-0,70	0,11	0,18	-0,06	-0,17	0,52	0,04	0,27
Потребление, связанное с удовлетворением общественных потребностей	0,04	-0,14	-0,13	0,03	-0,20	-1,31	-0,51	-0,04
Сокращение объема инвестиций	-0,24	0,05	0,03	-0,20	-0,59	1,32	1,16	-0,95
Торговые соотношения	-1,13	4,10	4,93	0,18	5,68	7,10	7,48	7,30
Замещение импорта	-0,44	4,58	3,92	-0,35	3,92	7,94	2,96	1,82
Степень участия в экспортной торговле	-0,69	-0,48	1,00	0,53	1,76	-0,84	4,52	5,48
Эффект взаимодействия	-1,97	-5,38	-0,47	-2,28	0,17	-0,95	1,02	1,06
	Мексика				Карибский бассейн			
Отмеченное увеличение дефицита	4,57	2,84	-1,90	-1,36	-3,79	-2,80	2,01	-1,82
Внешние потрясения	2,57	-5,95	-5,43	-7,77	-11,47	-11,32	-14,24	-6,67
Ухудшение условий торговли	8,60	-2,15	0,92	-1,55	-0,83	-1,07	-2,55	-0,51
Влияние изменения импортных цен	4,42	-5,81	-2,00	-8,21	-6,46	-5,32	2,15	3,13
Влияние изменения экспортных цен	4,18	3,66	2,92	6,66	5,62	4,25	-4,69	-3,64
Ухудшение условий торговли	8,60	-2,15	0,92	-1,55	-0,83	-1,07	-2,55	-0,51
Влияние изменения импортных цен	4,42	-5,81	-2,00	-8,21	-6,46	-5,32	2,15	3,13
Влияние изменения экспортных цен	4,18	3,66	2,92	6,66	5,62	4,25	-4,69	-3,64
Потрясения, связанные с изменением процентной ставки	-2,27	-0,80	-0,34	-0,41	-1,82	-0,41	0,03	0,15

	С: 1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000	1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000
По:	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005
Замедление темпов развития мировой торговли	-3,76	-3,00	-6,01	-5,81	-8,82	-9,83	-11,72	-6,31
Другие внешние переменные факторы	0,62	0,30	-0,24	-1,80	3,29	-1,16	-1,93	-0,65
Бремя накопленной задолженности	0,88	-0,80	0,44	-0,80	2,61	-0,60	-0,92	-0,02
Изменение величины дохода по прямым инвестициям	0,21	0,96	-0,41	-0,11	1,96	1,20	-0,01	1,22
Изменение объема переводов денежных средств	-0,47	0,12	-0,27	-0,90	-1,28	-1,85	-0,99	-1,79
Изменение величины официальных переводов	0,00	0,02	0,00	0,01	0,00	0,08	-0,02	-0,05
Внутренняя корректировка	0,39	11,30	5,49	8,79	5,55	23,92	13,90	3,70
Внутренние расходы	-0,38	0,56	-0,81	0,76	-1,04	-1,10	3,02	0,82
Сокращение объемов потребления	0,03	0,13	-1,03	0,58	-1,29	-0,68	1,69	1,29
Личное потребление	-0,02	0,24	-0,81	0,99	0,14	0,54	1,80	1,37
Потребление, связанное с удовлетворением общественных потребностей	0,05	-0,11	-0,22	-0,42	-1,44	-1,23	-0,11	-0,08
Сокращение объема инвестиций	-0,41	0,43	0,23	0,18	0,26	-0,42	1,33	-0,47
Торговые соотношения	0,77	10,74	6,29	8,04	6,60	25,02	10,87	2,88
Замещение импорта	2,02	12,41	14,37	7,20	9,56	27,80	-1,54	-6,20
Степень участия в экспортной торговле	-1,25	-1,66	-8,08	0,84	-2,97	-2,78	12,42	9,08
Эффект взаимодействия	0,99	-2,82	-1,72	-0,57	-1,16	-14,24	4,29	1,79
С. Африка^а								
	Африка, за исключением Нигерии				Северная Африка			
Отмеченное увеличение дефицита	-3,82	-0,89	2,29	1,02	-0,44	0,15	-0,11	-0,13
Внешние потрясения	-0,38	-12,06	-10,20	-7,30	0,10	-0,14	-0,56	-0,34
Ухудшение условий торговли	3,25	-1,03	-0,23	-0,09	0,28	0,14	0,00	-0,04
Влияние изменения импортных цен	3,11	0,52	-0,44	0,43	0,11	-0,05	0,02	0,12
Влияние изменения экспортных цен	0,14	-1,55	0,21	-0,52	0,18	0,19	-0,01	-0,15
Потрясения, связанные с изменением процентной ставки	-0,94	-1,65	-0,16	-0,58	-0,09	0,05	-0,04	-0,03
Замедление темпов развития мировой торговли	-2,69	-9,38	-9,81	-6,63	-0,09	-0,33	-0,52	-0,28
Другие внешние переменные факторы	-0,16	1,15	0,06	-0,24	0,06	-0,01	0,06	-0,12
Бремя накопленной задолженности	0,41	0,29	-0,02	0,02	0,10	-0,03	-0,03	-0,01
Изменение величины дохода по прямым инвестициям	0,55	0,76	-0,18	1,42	0,02	-0,02	0,06	0,01
Изменение объема переводов денежных средств	-1,23	0,16	0,08	-1,73	-0,05	0,04	0,03	-0,12
Изменение величины официальных переводов	0,11	-0,07	0,18	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00
Внутренняя корректировка	-3,37	7,28	10,21	8,03	-0,57	0,29	0,30	0,33
Внутренние расходы	-1,54	3,08	-0,53	-0,07	-0,22	0,04	-0,08	0,01
Сокращение объемов потребления	-1,00	4,23	-0,74	-0,65	0,01	0,02	-0,07	0,01
Личное потребление	-0,19	4,47	-0,45	-0,04	-0,01	0,00	-0,06	0,00
Потребление, связанное с удовлетворением общественных потребностей	-0,81	-0,23	-0,28	-0,61	0,01	0,01	-0,01	0,01
Сокращение объема инвестиций	-0,54	-1,15	0,21	0,58	-0,22	0,03	-0,01	0,00
Торговые соотношения	-1,83	4,19	10,74	8,10	-0,35	0,24	0,38	0,31
Замещение импорта	-3,33	-5,32	4,72	5,48	-0,04	0,24	0,00	0,14
Степень участия в экспортной торговле	1,50	9,52	6,02	2,62	-0,31	0,00	0,38	0,17
Эффект взаимодействия	0,08	2,75	2,22	0,53	-0,04	0,01	0,09	0,01

	С: 1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000	1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000
	По: 1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005
	Наименее развитые страны Африки к югу от Сахары				Остальные страны Африки к югу от Сахары			
Отмеченное увеличение дефицита	-4,56	-8,01	12,87	5,68	-11,86	3,41	-1,88	-0,70
Внешние потрясения	-13,82	-40,74	-28,98	-15,36	10,99	-14,35	-16,82	-16,99
Ухудшение условий торговли	4,77	4,20	1,68	1,66	9,37	-8,40	-2,55	-1,86
Влияние изменения импортных цен	4,92	8,68	0,23	2,43	8,78	-5,68	-2,13	-0,50
Влияние изменения экспортных цен	-0,15	-4,48	1,45	-0,80	0,59	-2,72	-0,42	-1,37
Потрясения, связанные с изменением процентной ставки	-3,09	-7,05	-0,90	-1,84	-1,12	-0,68	0,19	-0,77
Замедление темпов развития мировой торговли	-15,51	-37,89	-29,75	-15,17	2,74	-5,27	-14,46	-14,36
Другие внешние переменные факторы	-1,54	2,22	-0,09	-6,88	0,69	2,90	0,29	5,41
Бремя накопленной задолженности	0,27	1,50	0,00	0,34	1,41	-0,09	-0,04	-0,23
Изменение величины дохода по прямым инвестициям	0,07	2,65	-0,26	3,73	2,30	0,83	-0,60	2,65
Изменение объема переводов денежных средств	-2,05	-2,00	-0,58	-11,35	-3,36	2,51	0,87	3,06
Изменение величины официальных переводов	0,14	0,06	0,76	0,41	0,34	-0,35	0,06	-0,08
Внутренняя корректировка	9,79	16,86	33,68	27,32	-23,01	15,59	12,75	9,17
Внутренние расходы	4,79	4,40	-2,30	0,57	-10,85	9,19	-0,10	-0,85
Сокращение объемов потребления	2,62	10,80	-2,63	-3,74	-6,72	8,28	-0,70	0,63
Личное потребление	4,04	13,15	-0,42	-2,94	-4,51	7,13	-1,51	2,52
Потребление, связанное с удовлетво- рением общественных потребностей	-1,42	-2,35	-2,21	-0,80	-2,21	1,15	0,81	-1,89
Сокращение объема инвестиций	2,19	-6,40	0,36	4,30	-4,13	0,91	0,60	-1,48
Торговые соотношения	5,00	12,46	35,96	26,75	-12,16	6,40	12,85	10,02
Замещение импорта	-16,47	-26,95	18,04	21,48	0,85	1,66	3,74	3,74
Степень участия в экспортной торговле	21,47	39,41	17,91	5,29	-13,01	4,74	9,11	6,28
Эффект взаимодействия	0,99	13,67	8,25	0,59	-0,52	-0,73	1,90	1,71
D. Нигерия и Западная Азия^a								
	Нигерия				Западная Азия			
Отмеченное увеличение дефицита	-32,12	28,62	-23,16	3,46	-1,26	1,90	-0,72	-0,37
Внешние потрясения	-1,43	10,63	-22,78	-13,00	-1,09	0,51	-2,58	-7,76
Ухудшение условий торговли	1,13	10,42	-8,44	-7,41	-0,29	2,38	2,10	-0,80
Влияние изменения импортных цен	7,57	-7,10	4,44	-7,01	-1,40	2,40	-0,38	-2,87
Влияние изменения экспортных цен	-6,44	17,52	-12,88	-0,40	1,11	-0,03	2,48	2,07
Потрясения, связанные с изменением процентной ставки	-0,48	-1,26	-0,64	0,38	-0,53	0,11	-0,23	-1,15
Замедление темпов развития мировой торговли	-2,08	1,47	-13,70	-5,97	-0,28	-1,98	-4,45	-5,82
Другие внешние переменные факторы	6,27	-1,04	-1,39	0,09	1,70	0,34	-0,18	3,34
Бремя накопленной задолженности	4,30	-0,43	-0,74	0,61	0,57	-0,15	0,64	1,54
Изменение величины дохода по прямым инвестициям	2,42	0,27	0,24	0,40	0,49	0,14	-0,65	0,46
Изменение объема переводов денежных средств	-0,46	-0,86	-0,92	-0,92	0,53	0,33	-0,20	1,33
Изменение величины официальных переводов	0,00	-0,01	0,03	0,00	0,11	0,01	0,02	0,01
Внутренняя корректировка	-28,12	21,19	-15,50	15,11	-1,65	1,55	2,46	5,18
Внутренние расходы	-13,52	2,16	-12,54	4,45	-0,47	-0,29	-0,80	-1,14
Сокращение объемов потребления	-11,06	2,04	-12,06	3,22	-0,45	-0,83	-0,67	-0,50
Личное потребление	-4,73	5,06	-11,17	2,51	-0,36	-0,70	-0,61	-0,52

	С:				По:			
	1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000	1981–1985	1986–1990	1991–1995	1996–2000
	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005	1986–1990	1991–1995	1996–2000	2001–2005
Внутренние расходы	-13,52	2,16	-12,54	4,45	-0,47	-0,29	-0,80	-1,14
Сокращение объемов потребления	-11,06	2,04	-12,06	3,22	-0,45	-0,83	-0,67	-0,50
Личное потребление	-4,73	5,06	-11,17	2,51	-0,36	-0,70	-0,61	-0,52
Потребление, связанное с удовлетворением общественных потребностей	-6,33	-3,02	-0,89	0,71	-0,10	-0,13	-0,06	0,02
Сокращение объема инвестиций	-2,47	0,12	-0,48	1,23	-0,02	0,52	-0,14	-0,64
Торговые соотношения	-14,60	19,03	-2,95	10,66	-1,17	1,85	3,26	6,31
Замещение импорта	5,77	20,04	-33,46	-1,53	2,21	4,08	6,43	8,87
Степень участия в экспортной торговле	-20,37	-1,01	30,51	12,19	-3,39	-2,23	-3,17	-2,56
Эффект взаимодействия	-8,84	-2,16	16,50	1,26	-0,21	-0,50	-0,42	-1,12
Е. Малые островные развивающиеся государства^а								
	Наименее развитые страны из числа малых островных развивающихся государств				Остальные малые островные развивающиеся государства			
Отмеченное увеличение дефицита	-4,13	1,46	-2,00	8,98	-5,78	-2,62	2,59	5,14
Внешние потрясения	5,61	-3,43	-5,96	-3,91	3,64	4,15	-20,27	-10,40
Ухудшение условий торговли	-1,62	-2,15	-1,50	1,94	3,07	5,96	-6,60	-0,95
Влияние изменения импортных цен	-4,00	-0,89	-2,12	0,15	3,04	-2,68	-2,39	-0,37
Влияние изменения экспортных цен	2,38	-1,25	0,63	1,79	0,03	8,63	-4,20	1,32
Потрясения, связанные с изменением процентной ставки	-0,92	-0,37	-0,07	0,21	-1,15	-0,88	-0,31	-0,30
Замедление темпов развития мировой торговли	8,14	-0,90	-4,41	-6,07	1,72	-0,92	-13,36	-11,05
Другие внешние переменные факторы	-2,97	3,40	3,08	3,34	-0,34	4,89	-1,13	2,58
Бремя накопленной задолженности	-0,37	-0,07	0,04	0,35	0,36	-0,48	-0,01	0,35
Изменение величины дохода по прямым инвестициям	-2,73	1,36	-1,43	0,15	0,11	2,28	0,12	1,30
Изменение объема переводов денежных средств	-0,40	1,96	4,40	3,31	-1,25	2,98	-1,28	1,05
Изменение величины официальных переводов	0,53	0,14	0,06	-0,48	0,44	0,10	0,05	-0,13
Внутренняя корректировка	-9,28	0,50	0,51	7,85	-8,50	-13,16	20,05	10,90
Внутренние расходы	-1,49	2,07	-1,56	3,83	-2,69	-7,84	5,37	1,88
Сокращение объемов потребления	-0,97	1,85	-0,02	1,84	-4,05	-7,08	4,68	2,85
Личное потребление	-0,93	1,57	0,33	0,38	-2,55	-6,47	5,55	2,84
Потребление, связанное с удовлетворением общественных потребностей	-0,04	0,27	-0,36	1,46	-1,50	-0,61	-0,87	0,00
Сокращение объема инвестиций	-0,51	0,23	-1,54	1,99	1,36	-0,77	0,69	-0,96
Торговые соотношения	-7,79	-1,57	2,07	4,02	-5,82	-5,32	14,68	9,01
Замещение импорта	0,19	-0,48	0,34	-2,94	7,49	6,49	0,20	-1,71
Степень участия в экспортной торговле	-7,99	-1,09	1,73	6,96	-13,30	-11,81	14,48	10,72
Эффект взаимодействия	2,51	0,99	0,37	1,70	-0,58	1,50	3,94	2,07

Источник: ДЭСВ ООН, расчеты, сделанные на основе онлайн-баз данных Статистического отдела Организации Объединенных Наций, Global Development Finance (Всемирный банк) и международной финансовой статистики Международного валютного фонда.

Примечание: Положительное значение показателя свидетельствует об увеличении дефицита и неблагоприятных внешних потрясениях.

а Регионы, описанные в Приложении. Средние значения для регионов взвешены по величине ВВП.

Таблица А.3

Классификация экспортируемой продукции по технологическому признаку^а в разбивке по регионам и странам, 1980–2005 годы (Доля в общем объеме экспорта товаров в процентах)

		1980 год	1985 год	1990 год	1995 год	2000 год	2005 год
А. Восточная и Южная Азия							
Восточная Азия, за исключением Китая^б							
Сырьевые товары		33	24	12	8	7	7
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция	11	9	8	7	5	5
	Прочая продукция	11	9	7	5	6	8
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь	14	16	19	14	12	8
	Прочие товары	7	8	10	10	8	7
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности	1	1	1	2	3	5
	Продукция обрабатывающей промышленности	4	5	6	7	6	6
	Продукция машиностроения	9	13	13	14	12	14
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности	6	11	19	29	38	36
	Прочее	1	2	1	2	2	3
Прочее		3	3	2	3	1	2
Китай							
Сырьевые товары			60	21	10	7	4
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция		5	5	5	4	3
	Прочая продукция		11	6	6	5	5
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь		14	30	31	26	18
	Прочие товары		3	11	16	16	14
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности		0	6	1	2	2
	Продукция обрабатывающей промышленности		4	5	7	6	6
	Продукция машиностроения		1	10	11	12	14
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности		0	4	11	20	31
	Прочее		2	2	2	2	3
Прочее			0	2	1	1	1
Южная Азия, за исключением Индии							
Сырьевые товары		42	35	22	12	11	14
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция	10	5	3	3	2	5
	Прочая продукция	13	5	3	1	1	6
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь	33	46	62	73	76	63
	Прочие товары	1	2	3	3	3	4
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности	0	0	0	0	0	0
	Продукция обрабатывающей промышленности	1	3	4	5	5	4
	Продукция машиностроения	1	2	2	2	2	2
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности	0	0	0	0	0	1
	Прочее	0	0	1	0	0	1
Прочее		1	1	1	1	1	1

		1980 год	1985 год	1990 год	1995 год	2000 год	2005 год
Индия							
Сырьевые товары		32	29	20	19	14	12
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция	3	3	2	4	3	2
	Прочая продукция	16	25	25	23	25	34
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь	29	28	32	30	29	18
	Прочие товары	4	3	5	7	9	11
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности	3	1	2	3	2	3
	Продукция обрабатывающей промышленности	3	2	4	5	6	7
	Продукция машиностроения	4	4	4	3	4	6
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности	1	1	2	2	2	2
	Прочее	2	2	3	2	3	3
Прочее		3	2	2	2	2	1
В. Латинская Америка и Карибский бассейн							
Южная Америка							
Сырьевые товары		52	48	52	41	43	47
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция	9	10	11	15	11	10
	Прочая продукция	20	16	11	14	15	14
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь	5	6	6	6	5	3
	Прочие товары	3	4	4	5	4	4
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности	2	2	2	4	4	5
	Продукция обрабатывающей промышленности	3	5	6	6	6	7
	Продукция машиностроения	3	4	4	5	4	5
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности	1	1	1	1	2	2
	Прочее	0	1	1	1	3	2
Прочее		1	1	1	2	3	3
Центральная Америка, за исключением Мексики							
Сырьевые товары		69	51	42	37	30	
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция	10	13	13	14	15	
	Прочая продукция	8	15	8	9	9	
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь	4	6	13	7	14	
	Прочие товары	3	4	6	7	8	
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности	0	0	0	0	0	
	Продукция обрабатывающей промышленности	3	3	6	5	6	
	Продукция машиностроения	1	1	5	5	6	
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности	0	1	1	14	10	
	Прочее	2	2	2	3	3	
Прочее		1	3	3	1	1	

		1980 год	1985 год	1990 год	1995 год	2000 год	2005 год
Мексика							
Сырьевые товары			47	49	18	13	18
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция		4	4	3	3	3
	Прочая продукция		7	7	4	3	4
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь		3	2	6	7	5
	Прочие товары		6	5	9	8	8
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности		5	12	15	17	15
	Продукция обрабатывающей промышленности		4	6	6	4	4
	Продукция машиностроения		14	10	19	17	18
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности		8	4	19	26	23
	Прочее		1	1	2	2	3
Прочее			0	1	1	0	1
Карибский бассейн							
Сырьевые товары			28	22	15	22	34
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция		9	9	10	8	5
	Прочая продукция		41	47	29	49	45
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь		3	5	19	3	0
	Прочие товары		5	6	4	6	3
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности		0	0	0	0	0
	Продукция обрабатывающей промышленности		5	6	8	9	10
	Продукция машиностроения		2	2	8	1	1
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности		5	1	2	0	0
	Прочее		1	1	1	1	0
Прочее			0	1	2	0	0
С. Африка							
Африка, за исключением Нигерии							
Сырьевые товары			60	55	44	43	35
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция		10	9	11	13	9
	Прочая продукция		15	12	11	12	20
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь		8	13	19	18	19
	Прочие товары		1	2	2	3	2
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности		0	0	1	0	1
	Продукция обрабатывающей промышленности		4	5	7	5	3
	Продукция машиностроения		1	2	3	3	6
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности		0	1	2	1	2
	Прочее		1	1	0	0	1
Прочее			0	0	0	1	4

		1980 год	1985 год	1990 год	1995 год	2000 год	2005 год
Северная Африка							
Сырьевые товары		47	38	27	21	20	18
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция	6	8	9	10	7	9
	Прочая продукция	17	15	14	13	11	12
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь	17	24	30	37	41	33
	Прочие товары	1	1	2	3	2	4
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности	0	1	1	1	1	1
	Продукция обрабатывающей промышленности	9	9	10	8	6	5
	Продукция машиностроения	1	3	4	5	7	11
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности	0	1	2	2	5	5
	Прочее	0	0	1	0	1	1
Прочее		0	0	0	0	0	0
Наименее развитые страны Африки к югу от Сахары							
Сырьевые товары		75	63	66	61	40	27
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция	7	12	16	9	6	5
	Прочая продукция	13	14	10	16	25	51
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь	2	3	3	4	14	4
	Прочие товары	1	2	2	2	2	2
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности	0	0	1	1	1	1
	Продукция обрабатывающей промышленности	0	1	2	3	3	3
	Продукция машиностроения	1	2	1	1	1	2
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности	0	0	1	0	1	0
	Прочее	0	1	0	0	0	1
Прочее		0	0	0	5	8	5
Остальные страны Африки к югу от Сахары, за исключением Нигерии							
Сырьевые товары		67	75	69	63	44	38
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция	13	8	12	18	12	12
	Прочая продукция	13	8	6	7	29	35
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь	1	1	2	2	2	2
	Прочие товары	2	2	2	4	2	1
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности	0	0	2	0	1	1
	Продукция обрабатывающей промышленности	1	2	2	3	2	3
	Продукция машиностроения	1	1	2	1	1	3
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности	0	1	1	0	0	0
	Прочее	1	0	0	0	0	0
Прочее		0	1	0	1	6	5

		1980 год	1985 год	1990 год	1995 год	2000 год	2005 год
D. Малые островные развивающиеся государства							
Малые островные развивающиеся государства							
Сырьевые товары		23	24	13	10	25	11
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция	28	21	20	28	14	28
	Прочая продукция	34	21	24	4	29	10
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь	7	17	25	46	25	29
	Прочие товары	1	1	2	3	1	4
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности	0	0	0	0	0	0
	Продукция обрабатывающей промышленности	1	1	1	2	1	2
	Продукция машиностроения	2	2	4	4	3	3
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности	0	0	0	0	0	10
	Прочее	0	0	2	1	1	1
Прочее		4	12	9	0	1	2
Наименее развитые страны из числа малых островных государств							
Сырьевые товары		..	..	..	15	24	35
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция	..	..	..	33	19	13
	Прочая продукция	..	..	..	13	16	33
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь	..	..	..	23	30	4
	Прочие товары	..	..	..	0	1	1
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности	..	..	..	0	0	0
	Продукция обрабатывающей промышленности	..	..	..	8	3	5
	Продукция машиностроения	..	..	..	6	4	4
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности	..	..	..	1	1	1
	Прочее	..	..	..	0	1	2
Прочее		..	..	..	0	0	2
Остальные малые островные развивающиеся государства							
Сырьевые товары		22	24	13	10	25	9
Продукция производств, основанных на переработке природных ресурсов	Сельскохозяйственная продукция	28	21	20	28	14	29
	Прочая продукция	35	21	24	3	30	8
Низкотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Текстиль, одежда и обувь	7	17	25	47	25	31
	Прочие товары	1	1	2	3	1	5
Среднетехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция автомобильной промышленности	0	0	0	0	0	0
	Продукция обрабатывающей промышленности	1	1	1	2	1	2
	Продукция машиностроения	2	2	4	4	3	2
Высокотехнологичная продукция обрабатывающей промышленности	Продукция электронной и электротехнической отраслей промышленности	0	0	0	0	0	11
	Прочее	0	0	2	1	1	1
Прочее		4	12	9	0	1	2

Источник: ДЭСВ ООН, расчеты, сделанные на основе онлайн-базы данных КОМТРЕЙД Организации Объединенных Наций (Статистическая база данных Организации Объединенных Наций о товарной торговле).

- a** Классификация основана на работе Лалла (Lall, 2001), как это подробно описано в *Обзоре мирового экономического и социального положения, 2006 год* (United Nations, 2006), добавление к главе III.
- b** Регионы, описанные в разделе А приложения. В таблицу также включены данные по Гонконгу (Специальному административному району Китая), Сингапуру, Республике Корея и Индонезии.

Глава III

Силы природы? Климатическая угроза экономической безопасности

Введение

Непредсказуемые силы природы могут оказывать разрушительное по своему характеру воздействие на источники средств к существованию домохозяйств и общин по всему миру. Для общин, особенно для тех, кто проживает на малых островах и в бедных странах с аграрной экономикой, такие стихийные бедствия нередко представляют наибольшую из всех существующих угроз для их безопасности и благополучия. Кроме того, эти общины подвергаются наибольшему риску в связи с учащением случаев стихийных бедствий, которые в наши дни происходят в четыре с лишним раза чаще, чем в 1970-е годы, и обходятся в среднем почти в семь раз дороже.

Хотя ураганы, цунами, землетрясения и наводнения представляют собой природные явления, бедствия, которые они вызывают, к таковым отнюдь не относятся. В условиях развивающихся стран, особенно наименее развитых, неблагоприятные последствия крайне опасных природных явлений отмечаются на фоне структурной уязвимости, связанной с высокими уровнями нищеты и задолженности, недостаточным уровнем развития государственной инфраструктуры, недиверсифицированностью экономики и т. д. По мнению некоторых специалистов, наличие этих факторов ограничивает возможности правительств развивающихся стран принимать эффективные меры противодействия рискам, связанных с опасными природными явлениями. С другой стороны, в последние годы повышенное внимание уделяется стратегиям объединения и перераспределения рисков бедствий и сглаживания амплитуды колебаний доходов домохозяйств с использованием рыночных финансовых инструментов. В целях удовлетворения некоторых из потребностей развивающихся регионов при активной поддержке со стороны сообщества доноров и международных финансовых учреждений были разработаны новые продукты в сфере страхования и хеджирования.

В настоящей главе проводится анализ сильных и слабых сторон таких ответных мер. В ней высказывается предположение о том, что, хотя такие инструменты могут играть определенную роль в борьбе с последствиями стихийных бедствий, было бы неправильно рассматривать их в качестве панацеи, особенно в наиболее бедных из развивающихся стран. И действительно, как обсуждается в главе II, решение проблемы экономической незащищенности путем расширения влияния финансовых рынков характеризуется внутренним противоречием. Вместо этого требуется более комплексный подход к управлению деятельностью в связи с бедствиями в условиях более широкой социально-экономической уязвимости. Решение данной задачи предполагает повышение внимания к осуществлению (заблаговременных) инвестиций, направленных на улучшение подготовки к возможным опасностям, и устранению тех слабых мест, которые могут привести к перерастанию опасных природных явлений в бедствия, наряду с реализацией более эффективных стратегий ликвидации последствий бедствий (после их возникновения).

В развивающихся странах показатель смертности в результате стихийных бедствий в 20 раз выше, чем в развитых странах

В случае неспособности стран обеспечить экономическую безопасность за счет использования собственных ресурсов проблема частично решается путем предоставления им гуманитарной помощи и помощи в целях развития, что даже без учета этических и геополитических соображений может отвечать интересам сообщества доноров, если оно хочет помочь этим странам вырваться из порочного круга, когда уязвимость к опасностям и зависимость от оказываемой помощи ограничивают возможности развития. В настоящее время упор делается на оказание чрезвычайной помощи. Для достижения прогресса в данной области международное сообщество должно уделять больше внимания широкомасштабным инвестициям на цели предупреждения стихийных бедствий и смягчение их последствий, а также принять более последовательный многосторонний подход к финансированию таких инвестиций, в том числе путем реформирования архитектуры помощи.

Выявление и определение характера «стихийных» бедствий

Опасные природные явления в основном представляют собой либо геологические процессы (землетрясения, извержения вулканов), либо гидрометеорологические явления (наводнения, засухи, ураганы, цунами) (см. вставку III.1). И те и другие могут повлечь за собой разрушительные последствия для сообществ, которые подвергаются их воздействию. Однако гидрометеорологические явления характеризуются большей вероятностью перерастания в крупномасштабные (катастрофические) бедствия, и на них приходится значительная доля возросшего в последние десятилетия числа бедствий (см. диаграмму III.1). Последующая часть настоящей главы посвящена анализу именно этих явлений.

Вставка III.1

Определение стихийных бедствий, терминология и источники данных

В соответствии с критериями, содержащимися в Международной стратегии уменьшения опасности стихийных бедствий (МСУОБ), стихийными бедствиями считаются явления, при которых *a)* сообщается о гибели по крайней мере 10 человек, *b)* пострадало по крайней мере 100 человек, *c)* объявлено о введении чрезвычайного положения или *d)* национальное правительство обращается с просьбой об оказании международной помощи.

Наиболее часто используемым источником данных о стихийных бедствиях является база данных о стихийных бедствиях (EM-DAT), которую ведет Центр исследования эпидемиологии стихийных бедствий (КРЭД) Католического университета Лёвена в Брюсселе. Эти данные поступают из целого ряда источников, включая организации системы Организации Объединенных Наций, неправительственные организации, страховые компании, научно-исследовательские институты и средства массовой информации; тем не менее существуют значительные пробелы в данных из-за отсутствия согласованных усилий по систематическому сбору данных, связанных со стихийными бедствиями.

Например, в отношении более 63 процентов зарегистрированных стихийных бедствий не предоставляются данные о нанесенном ими ущербе. Следовательно, сообщенные данные не позволяют получить полную картину последствий стихийных бедствий. Кроме того, в связи с использованием различных источников информации и методологий для оценки ущерба стоимостные показатели ущерба следует применять весьма осторожно. В частности,

если вскоре после стихийного бедствия нередко имеются реальные оценки прямого ущерба, то провести оценку косвенного ущерба, как правило, бывает намного сложнее, и величина ущерба впоследствии часто занижается.

Политические интересы, касающиеся мобилизации иностранной помощи в больших объемах, и недостаточный уровень развития информационных систем также могут способствовать завышению оценки фактического размера ущерба. В целом методики, используемые для оценки масштабов ущерба, могут предполагать разработку политических рекомендаций в отношении того, следует ли сфокусировать внимание на ремонтно-восстановительных работах или на инвестициях на цели предупреждения и восстановления в интересах развития (Vos, 1999; и Vos, Velasco and de Labastida, 1999). Стоимостные оценки, приводимые в опубликованных работах и используемые в настоящей главе, относятся главным образом к оценке величины ущерба, определяемой затратами на проведение ремонтно-восстановительных работ.

Опасные природные явления подразделяются на гидрометеорологические явления, такие как ураганы, высокие волны, засухи, наводнения, экстремальные значения температуры, и геологические процессы, такие как землетрясения, извержения вулканов и оползни. Хотя к опасным природным явлениям также относятся лесные пожары, нашествия насекомых-вредителей, экстремальные температуры и эпидемии, последние в настоящей главе не рассматриваются главным образом в связи с недостоверностью и мозаичностью соответствующих данных.

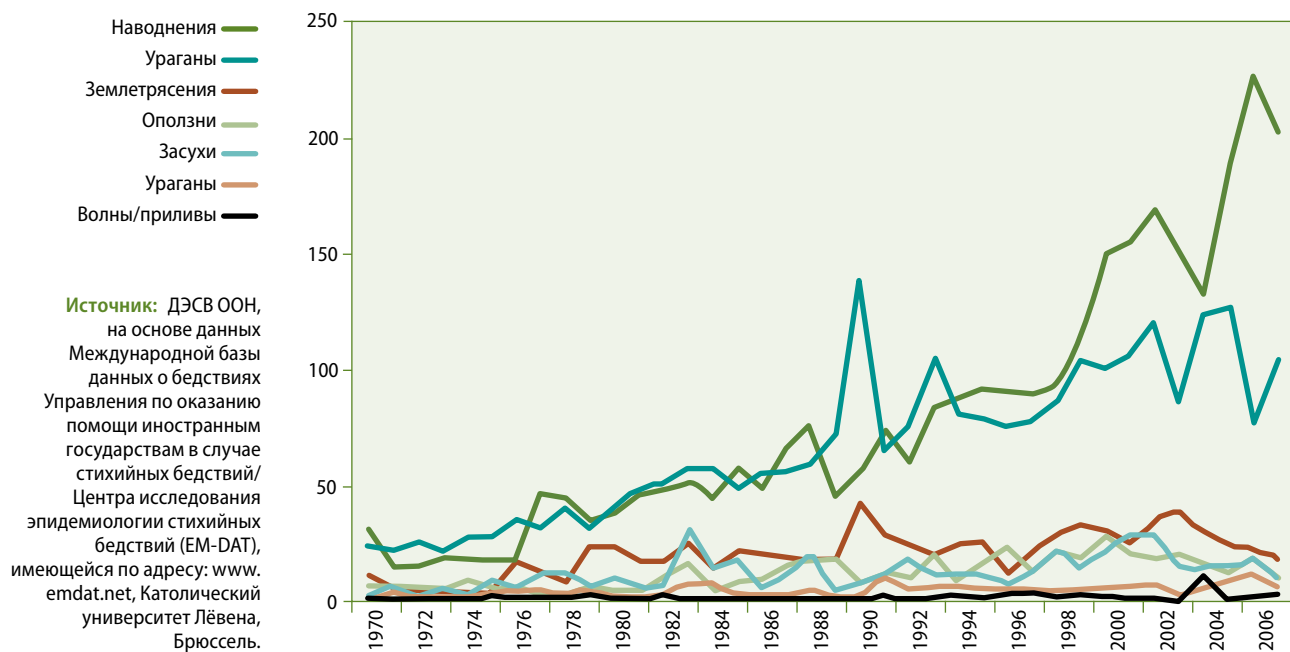
Существует семь основных параметров, характеризующих опасные природные явления независимо от их характера (Albala-Bertrand, 1993): *a*) масштаб, *b*) частота, *c*) продолжительность, *d*) площадь распространения, *e*) особенности пространственного распределения, *f*) скорость возникновения и *g*) периодичность. Разные опасные явления имеют различные последствия с точки зрения прямого ущерба и косвенных убытков.

Стихийные бедствия геологического характера, такие как землетрясения, отмечаются редко, однако они весьма часто наносят значительный ущерб активам (переменные, характеризующие величину запасов) при меньших косвенных убытках, особенно в странах, основу экономики которых составляет сельское хозяйство, и связаны с более быстрой ликвидацией последствий. Низкое качество жилых зданий и плохие жилищные условия в бедных городских районах часто ведут к серьезным гуманитарным последствиям в виде перемещения людей, утраты ими жилищ и получения телесных повреждений.

Стихийные бедствия климатического характера, такие как разрушительные ураганы, наводнения и засухи, происходят гораздо чаще, имеют более широкие последствия, оказывая наиболее разрушительное воздействие на сельское хозяйство, обычно отличаются более значительными косвенными убытками (переменные, характеризующие величину потоков) и требуют больше времени для ликвидации их последствий. Засухи в большей степени могут затрагивать страны, основу экономики которых составляет богарное земледелие: резкое сокращение количества выпадаемых осадков негативно отражается на уровне производства и доходах, что может привести к снижению продовольственной безопасности и возникновению риска для здоровья людей. В аграрных странах вынужденная продажа домашнего скота по низким ценам, вероятно, способствует повышению незащищенности как с точки зрения доходов, так и обеспеченности продовольствием.

Наводнения могут носить одинаково разрушительный характер как в аграрных, так и в урбанизированных странах. Потеря урожая, кормильцев и жилищ, а также вынужденное перемещение могут означать сокращение доходов домохозяйств и потерю работы и источников средств к существованию. Незащищенность доходов может стать результатом утраты лодок рыбацкими общинами, а занятые в неформальном секторе экономики и поденные рабочие могут столкнуться с сокращением или полной утратой возможностей трудовой деятельности в связи с дезорганизацией функционирования системы торговли и транспорта.

Диаграмма III.1
Частота стихийных бедствий, 1970–2006 годы



Представляя все меньшую опасность для жизни людей, стихийные бедствия становятся все более серьезной угрозой для экономического благосостояния пострадавших от них общин

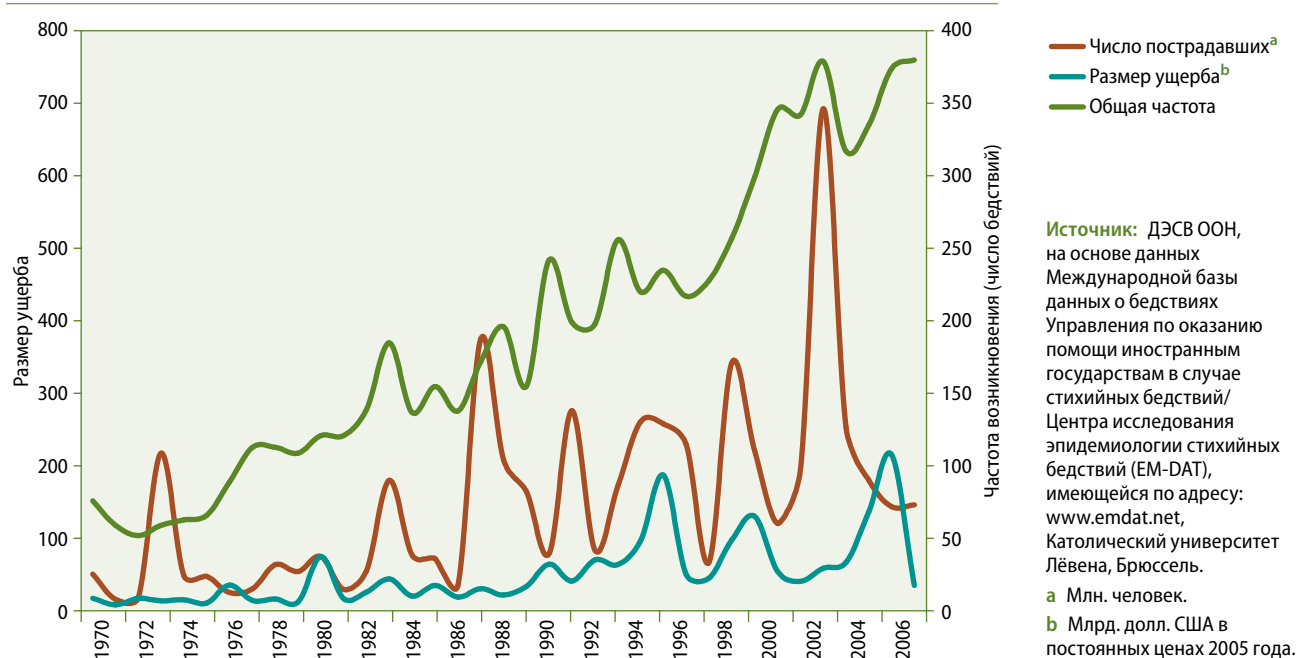
По официальным данным, в 1970-е годы в среднем регистрировалось по 78 стихийных бедствий в год. В период 2000–2006 годов этот показатель возрос до 351 бедствия в год. Напротив, среднее число погибших в результате одного стихийного бедствия в течение многих лет снижается, так что общее число погибших в результате стихийных бедствий за год остается почти неизменным. Однако повышение частоты стихийных бедствий ведет к существенному увеличению числа пострадавших от них людей и масштабов вызванного ими ущерба (см. диаграмму III.2): после 2000 года размер среднегодового ущерба составил 83 млрд. долл. США по сравнению со среднегодовым показателем в 12 млрд. долл. США в 1970-е годы¹. Представляя все меньшую опасность для жизни людей, стихийные бедствия становятся все более серьезной угрозой для экономического благосостояния пострадавших от них общин.

Несмотря на то что опасные природные явления представляют собой всеобщую угрозу, гуманитарные последствия, измеряемые как числом пострадавших, так и числом человеческих жертв, намного значительнее в развивающихся странах, хотя и с региональными различиями (см. таблицы III.1, III.2 и III.3). Большое число погибших из расчета на одно стихийное бедствие в Африке в 1970-е и 1980-е годы было связано главным образом с опустошительными последствиями засухи): в Эфиопии более 100 тыс. человек умерло в 1978 году и не менее 300 тыс. человек — во время засухи 1983–1984 годов². В Судане и в Мозамбике в результате засухи в 1985 году умерло, соответственно, 150 тыс. и 100 тыс. человек. Высокие показатели для Азии в 1970-е годы отражают последствия циклонов, которым подвергся Бангладеш в 1970 году и которые унесли жизни более 300 тыс. человек, а также землетрясения 1976 года в Китае, в результате которого погибло более 240 тыс. человек. И действительно, в период 1970–2006 годов

¹ Цифры приводятся в постоянных долларовых ценах 2005 года.

² В последние годы система чрезвычайной продовольственной помощи была серьезно усовершенствована, что в значительной мере способствовало снижению уровня смертности в результате бедствий. Тем не менее отсутствие продовольственной безопасности продолжает вызывать беспокойство во многих регионах мира.

Диаграмма III.2
Масштаб стихийных бедствий, 1976–2006 годы



95 процентов всех смертных случаев в результате стихийных бедствий было зафиксировано в развивающихся странах с низким и ниже среднего уровнем дохода по сравнению с всего лишь 1,5 процента таких случаев в странах с высоким уровнем дохода (см. диаграмму III.3). С учетом численности населения это означает, что вероятность гибели в результате опасных природных явлений для жителей стран с низким уровнем дохода в 20 раз выше, чем для жителей стран с высоким уровнем дохода.

Аналогичным образом, хотя более 60 процентов всего причиненного стихийными бедствиями ущерба приходится на страны с высоким уровнем дохода (см. диаграмму III.4), расчетная величина материального ущерба от стихийных бедствий по отношению к ВВП была самой высокой в малых государствах (см. таблицу III.4). Например, в случае Гренады и Каймановых Островов размер ущерба в несколько раз превысил величину их ВВП. В отличие от этого, ущерб от урагана «Катрина» и землетрясения в Кобе составил менее 2 процентов ВВП, соответственно, Соединенных Штатов Америки и Японии³. Фактически, ни одна из стран с уровнем дохода выше среднего не попала в список 100 стран, характеризующихся наибольшим размером ущерба от бедствий относительно ВВП⁴; более половины из 20 принесших наибольший ущерб бедствий произошло в преимущественно аграрных странах, причем от 4 из них пострадали наименее развитые страны, а 3 таких бедствия были отмечены в странах с крупной задолженностью (ХИПК)⁵.

3 Размер ущерба в результате урагана «Катрина» составил 1,3 процента ВВП, а в результате землетрясения в Кобе — 1,9 процента ВВП.

4 Понеся ущерб в размере приблизительно 4,3 процента ВВП в результате землетрясения, происшедшего 23 ноября 1980 года, Италия занимает по этому показателю первое место среди стран с высоким уровнем дохода — членов ОЭСР, находясь при этом на 128 месте в общем списке.

5 Пострадавшими наименее развитыми странами были Вануату, Мальдивские Острова и Самоа (которое дважды было упомянуто в списке первых 20), а странами с крупной задолженностью — Никарагуа, Тонга и Гайана.

Таблица III.1

Среднее число пострадавших в результате одного стихийного бедствия с разбивкой по группам стран в соответствии с их уровнем развития, 1970–2006 годы (тыс. человек)

Источник: ДЭСВ ООН, на основе данных Международной базы данных о бедствиях Управления по оказанию помощи иностранным государствам в случае стихийных бедствий/ Центра исследования эпидемиологии стихийных бедствий (EM-DAT), имеющейся по адресу: www.emdat.net, Католический университет Лёвена, Брюссель.

	1970–1979 годы	1980–1989 годы	1990–1999 годы	2000–2006 годы
Страны с высоким уровнем дохода, не являющиеся членами ОЭСР	108	126	314	68
Страны с высоким уровнем дохода, являющиеся членами ОЭСР	3 994	6 628	28 117	9 276
Страны с уровнем дохода выше среднего	25 297	52 906	23 914	26 143
Страны с уровнем дохода ниже среднего	55 535	291 601	1 364 179	916 552
Страны с низким уровнем дохода	450 054	884 370	535 887	753 023
Прочие страны	102	49	91	6

Таблица III.2

Среднее число погибших в результате одного стихийного бедствия с разбивкой по регионам, 1970–2006 годы (тыс. человек)

Источник: ДЭСВ ООН, на основе данных Международной базы данных о бедствиях Управления по оказанию помощи иностранным государствам в случае стихийных бедствий/ Центра исследования эпидемиологии стихийных бедствий (EM-DAT), имеющейся по адресу: www.emdat.net, Католический университет Лёвена, Брюссель.

	1970–1979 годы	1980–1989 годы	1990–1999 годы	2000–2006 годы
Африка	1 344	3 008	37	28
Азия	2 098	147	352	387
Европа	67	41	15	4
Латинская Америка и Карибский бассейн	728	161	144	32
Северная Америка	57	20	9	18
Океания	10	6	27	2
Средний показатель для всех стран	1 324	521	202	186

Таблица III.3

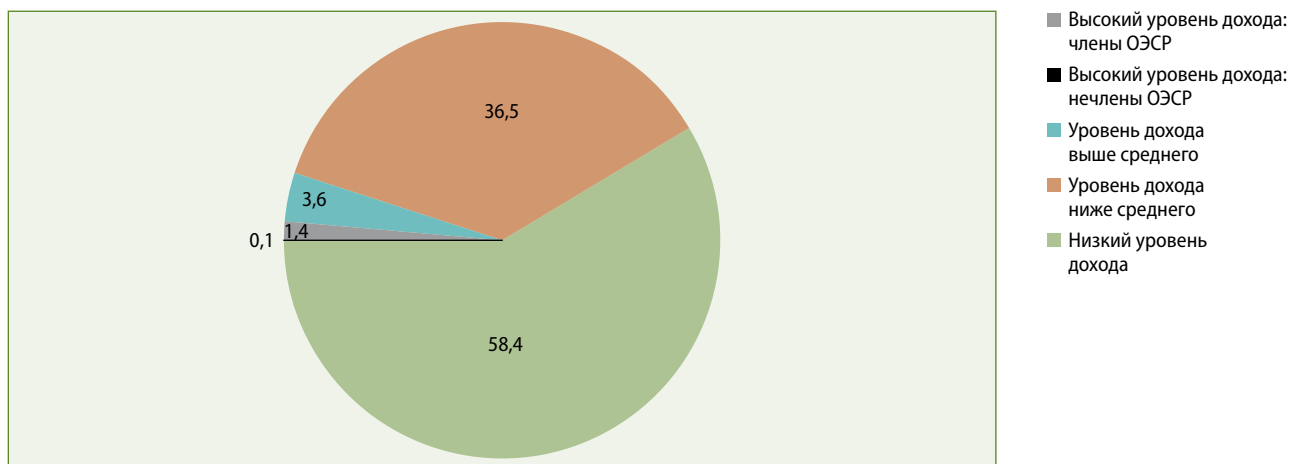
Отдельные статистические данные по бедствиям для отдельных регионов, 1970–2006 годы

Источник: ДЭСВ ООН, на основе данных Международной базы данных о бедствиях Управления по оказанию помощи иностранным государствам в случае стихийных бедствий/ Центра исследования эпидемиологии стихийных бедствий (EM-DAT), имеющейся по адресу: www.emdat.net, Католический университет Лёвена, Брюссель.

	Число стихийных бедствий	Число погибших (в тыс. чел.)	Число пострадавших (в млн. чел.)	Число погибших на 100 000 жителей	Число пострадавших на 100 000 жителей
Африка	951	702	316	78	35 168
Азия	2 984	1 561	4 888	41	127 331
Европа	844	16	31	2	4 263
Латинская Америка и Карибский бассейн	1 308	244	165	44	29 790
Северная Америка	601	11	13	3	3 911
Океания	380	4	15	13	44 553
Всего	7 068	2 538	5 428	40	85 052

Диаграмма III.3

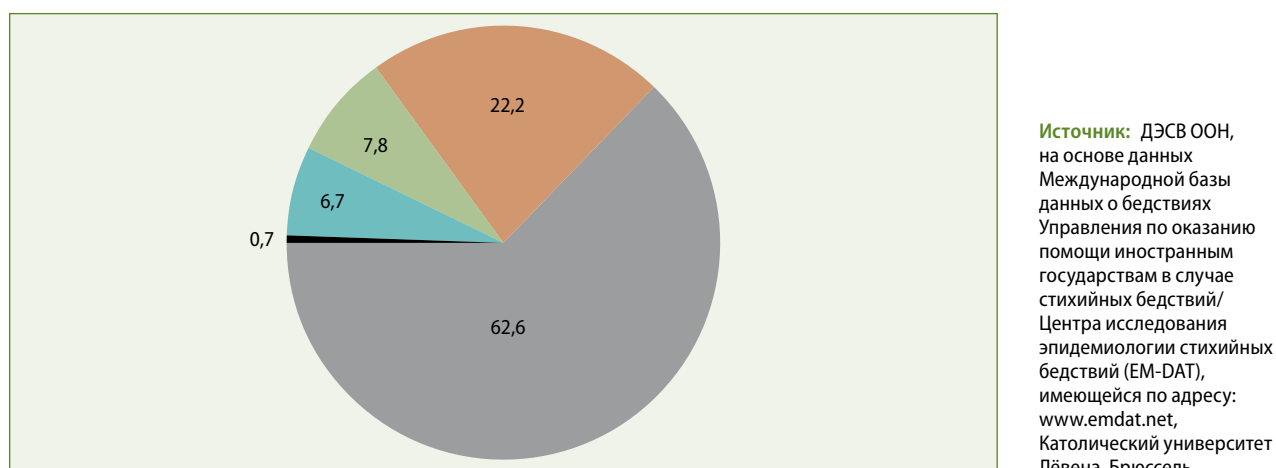
Число погибших в результате стихийных бедствий с разбивкой по группам стран в соответствии с их уровнем развития, 1970–2006 годы (в процентах)



Источник: ДЭСВ ООН, на основе данных Международной базы данных о бедствиях Управления по оказанию помощи иностранным государствам в случае стихийных бедствий/Центра исследования эпидемиологии стихийных бедствий (EM-DAT), имеющейся по адресу: www.emdat.net, Католический университет Лёвена, Брюссель.

Диаграмма III.4

Распределение ущерба в результате стихийных бедствий по группам стран в соответствии с их уровнем развития, 1970–2006 годы (в процентах)



Источник: ДЭСВ ООН, на основе данных Международной базы данных о бедствиях Управления по оказанию помощи иностранным государствам в случае стихийных бедствий/Центра исследования эпидемиологии стихийных бедствий (EM-DAT), имеющейся по адресу: www.emdat.net, Католический университет Лёвена, Брюссель.

Таблица III 4

20 стихийных бедствий, повлекших за собой наибольший материальный ущерб и наибольшее число жертв (в абсолютных и относительных показателях), 1970–2006 годы

Страна или регион, год	Ущерб ^a	Страна, год	Ущерб ^b	Страна, год	Общее число погибших	Страна, год	Число погибших ^c
Корейская Народно-Демократическая Республика, 1995 год ^d	309	Соединенные Штаты Америки, 2005 год ^e	158,2	Бангладеш, 1970 год ^e	300 317	Мозамбик, 1985 год ^g	0,76
Каймановы Острова ^e	224	Япония, 1995 год ^f	78,1	Эфиопия, 1985 год ^g	300 000	Эфиопия, 1984 год ^g	0,71
Гренада, 2004 год ^e	203	Соединенные Штаты Америки, 2004 год ^e	55,9	Китай, 1976 год ^f	242 000	Судан, 1985 год ^g	0,64
Сент-Люсия, 1980 год ^e	183	Италия, 1998 год ^f	50,4	Индонезия, 2004 год ^e	165 708	Перу, 1970 год ^f	0,51
Вануату, 1985 год ^e	146	Соединенные Штаты Америки, 1992 год ^e	45,0	Судан, 1985 год ^g	150 000	Бангладеш, 1970 год ^e	0,46
Самоа, 1991 год ^e	139	Турция, 1999 год ^f	38,1	Бангладеш, 1991 год ^e	138 987	Никарагуа, 1972 год ^f	0,42
Доминика, 1979 год ^e	101	Соединенные Штаты Америки, 1994 год ^f	37,5	Эфиопия, 1978 год ^g	100 000	Сомали, 1976 год ^g	0,42
Самоа, 1990 год ^e	99	Корейская Народно-Демократическая Республика, 1994 год ^d	36,6	Мозамбик, 1985 год ^g	100 000	Гватемала, 1976 год ^f	0,36
Никарагуа, 1972 год ^f	96	Китай, 1998 год ^d	36,0	Пакистан, 2005 год ^f	73 338	Эфиопия, 1978 год ^g	0,28
Доминика, 1995 год ^e	89	Япония, 2004 год ^f	27,1	Перу, 1970 год ^f	66 823	Гондурас, 1974 год ^e	0,27
Антигуа и Барбуда, 1995 год ^e	81	Соединенные Штаты Америки, 1995 год ^e	25,3	Иран (Исламская Республика), 1990 год ^f	40 021	Гондурас, 1998 год ^e	0,24
Гондурас, 1998 год ^e	73	Китай, 1996 год ^d	21,6	Шри-Ланка, 2004 год ^h	35 399	Шри-Ланка, 2004 год ^h	0,18
Мальдивские Острова, 2004 год ^e	62	Китай, 1994 год ^g	19,1	Венесуэла (Боливарианская Республика), 1999 год ^d	30 005	Венесуэла (Боливарианская Республика), 1999 год ^d	0,13
Сент-Китс и Невис, 1998 год ^e	61	Китай, 2003 год ^d	17,1	Бангладеш, 1974 год ^d	28 700	Бангладеш, 1991 год ^e	0,13
Гайана, 2005 год ^d	59	Италия, 1976 год ^f	16,7	Иран (Исламская Республика), 2003 год ^f	26 797	Гондурас, 1973 год ⁱ	0,10
Корейская Народно-Демократическая Республика, 2000 год ^e	57	Соединенные Штаты Америки, 2003 год ^e	16,0	Иран (Исламская Республика), 1978 год ^f	25 045	Соломоновы острова, 1975 год ^h	0,10
Афганистан, 1998 год ^f	54	Соединенные Штаты Америки, 1999 год ^e	16,0	Гватемала, 1976 год ^f	23 000	Свазиленд, 1983 год ^g	0,08
Гондурас, 1974 год ^e	52	Германия, 2002 год ^d	15,7	Колумбия, 1985 год ⁱ	21 800	Индонезия, 2004 год ^h	0,08
Тонга, 2001 год ^e	39	Соединенные Штаты Америки, 1993 год ^d	15,7	Индия, 2001 год ^f	20 005	Иран (Исламская Республика), 1990 год ^f	0,07
Зимбабве, 1984 год ^g	39	Франция, 1999 год ^e	15,6	Китай, 1974 год ^f	20 000	Никарагуа, 1998 год ^e	0,07

Источник: ДЭСВ ООН, на основе данных Международной базы данных о бедствиях Управления по оказанию помощи иностранным государствам в случае стихийных бедствий/Центра исследования эпидемиологии стихийных бедствий (EM-DAT), имеющейся по адресу: www.emdat.net, Католический университет Лёвена, Брюссель.

a В процентах от ВВП.

b В млрд. долл. США в постоянных ценах 2005 года.

c В процентах от общей численности населения.

d Наводнения.

e Ураганы.

f Землетрясения.

g Засухи.

h Волны.

i Извержения вулканов.

j Оползни.

Динамика бедствий: риски, уязвимость и порочные круги

Аспекты развития

Опасные природные явления обычно бывает трудно предсказать, и с ними почти невозможно бороться. Это обуславливает их опасный характер, однако степень опасности в определенной мере зависит от частоты, масштабов и предсказуемости конкретного опасного явления. Например, засухи, ураганы и наводнения могут наблюдаться относительно часто, их масштаб может со временем нарастать, и их достаточно легко отслеживать. Напротив, землетрясения и извержения вулканов случаются менее часто, происходят мгновенно, и предсказать их намного сложнее. Вместе с тем оба вида этих явлений носят потенциально катастрофический характер и, в отличие от других рисков, таких как болезни, несчастные случаи и преступления, могут одновременно затрагивать значительное число домохозяйств и приводить к нарушению нормального функционирования целого ряда отраслей экономики. Эта комбинация «катастрофического» и «ковариантного» риска особенно трудно поддается оценке, а провести ее стоимостную оценку еще сложнее, даже в странах с развитыми финансовыми рынками.

Однако создаваемая такими явлениями угроза для экономической безопасности в меньшей степени зависит от самого конкретного явления, а в гораздо большей — от способности домохозяйств, общин и правительств осуществлять подготовку к этим явлениям, смягчать их воздействие и преодолевать их последствия. Более высокий уровень дохода на душу населения четко коррелируется с более низким уровнем угрозы для экономической безопасности в результате бедствий, в частности с точки зрения числа жертв. В отличие от этого, более бедные страны и общины сталкиваются с такими явлениями на фоне целого ряда экономических проблем, тесно связанных с низким уровнем дохода на душу населения, в том числе низким уровнем сбережений и незначительным объемом прочих активов, недостатком надежных и обеспечивающих достойную работу рабочих мест, недостаточным доступом к кредитам, слаборазвитой инфраструктурой, включая школы и больницы и т. д., что ограничивает их возможности по подготовке к бедствиям, принятию надлежащих ответных мер и ликвидации последствий бедствий.

Меньшая степень уязвимости более богатых стран к опасным природным явлениям также отражает изменения в структуре экономики, поскольку эти страны осуществляют диверсификацию своей производственной базы, начиная с сокращения роли сельскохозяйственного производства, которое отличается особой уязвимостью к разнообразным опасным гидрометеорологическим явлениям. Кроме того, она отражает глубину и широту имеющихся институтов. По некоторым оценкам, речь идет о наличии демократических политических институтов, в то время как, согласно другим мнениям, большое значение имеют гарантированные имущественные права, низкий уровень коррупции и характеризующиеся большей глубиной финансовые рынки⁶.

Последствия опасных явлений усугубляются отсутствием возможностей по принятию ответных мер

⁶ Амартия Сен считает, что одним из ключевых факторов в предотвращении голода после природных катастроф является возможность пострадавшего населения заявить во весь голос о давлении на правительство в целях обеспечения оперативной и эффективной реакции на социальные и экономические проблемы (Sen and Drèze, 2006). Основываясь на примере Индии, он обуславливает действие этого фактора существованием демократичного правительства. Однако, по мнению других авторов, этого может оказаться недостаточно для предотвращения бедствия.

Независимо от характера институционального потенциала общее понимание ситуации заключается в том, что при наличии более благоприятной институциональной среды страны могут чувствовать себя более уверенно в контексте борьбы с последствиями бедствий. Плохое распространение информации, недостаточный доступ к финансовым средствам и слабое развитие социальных сетей пагубно сказываются на сопротивляемости общества, снижая качество и эффективность мер, которые оно могло бы принять, и усугубляя последствия опасных явлений [United Nations, Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2007]. С учетом всех этих факторов основное значение приобретает как административный, так и финансовый потенциал государства по обеспечению подготовки к бедствиям и организации работ по ликвидации их последствий.

Угроза для экономической безопасности и благосостояния развивающихся стран, связанная со стихийными бедствиями, свидетельствует о существовании там целого ряда проблем структурного характера. Эти проблемы делают более бедные страны и общины уязвимыми не только к потенциально катастрофическим крупномасштабным бедствиям, но и к более частым бедствиям меньшего масштаба, наблюдаемым на сезонной или ежегодной основе, таким как регулярно повторяющиеся наводнения в Бангладеш или ураганы в бассейне Карибского моря и Тихоокеанском регионе. На самом деле, ликвидация последствий более мелких по масштабу бедствий нередко оказывается более сложной задачей, создавая постоянные проблемы с мобилизацией ресурсов во многих развивающихся странах и ограничивая их возможности по осуществлению полного восстановления (Oxfam International, 2007a).

Между уровнем развития и степенью уязвимости к опасным природным явлениям не существует четко выраженной зависимости. Согласно имеющимся данным, некоторые страны могут столкнуться с повышением уязвимости по мере продвижения по пути развития: усиление взаимосвязей между отдельными секторами экономики (например, сельским хозяйством и отраслями промышленности по переработке сельскохозяйственного сырья), происходящее на начальных этапах развития, может действительно привести к повышению степени уязвимости к опасным природным явлениям, как это было отмечено в ряде африканских стран (World Bank, 2001, chap. 9). К появлению новых аспектов уязвимости могут привести и демографические изменения, сопутствующие процессу роста уровня доходов, так же как и переход от аграрной к городской экономике, поскольку этот процесс сопровождается повышением интенсивности землепользования как в сельских, так и городских районах, в результате чего ухудшение состояния окружающей среды еще более усугубляет ситуацию, и без того характеризующуюся уязвимостью и незащищенностью. Средства к существованию примерно 80 процентов бедного населения в Латинской Америке, 60 процентов в Азии и 50 процентов в Африке зависят от низкокачественных земель, весьма уязвимых к опасным природным явлениям (Hardoy, Mitlin and Satterthwaite, 2001).

Свой вклад в повышение уязвимости вносят и географические факторы. Большое значение могут иметь размер страны, ее расположение и удаленность, поскольку 8 из 10 характеризующихся наибольшим материальным ущербом бедствий регистрируются в малых островных развивающихся государствах, относящихся к группе крайне уязвимых стран, но при этом не всегда являющихся странами с низким уровнем дохода (Heger, Julca and Paddison, 2008). И действительно, как отмечает Расмуссен (Rasmussen, 2004, p. 7), (по занимаемой площади) страны — члены Восточнокарибского валютного союза относятся к числу наиболее подверженных стихийным бедствиям стран (см. вставку III.2).

Вставка III.2

Малое не всегда прекрасно: малые островные развивающиеся государства и угроза бедствий

Уникальные особенности многих малых островных развивающихся государств и стоящие перед ними особые проблемы отражены в международной повестке дня в области развития.

Несмотря на существующие между ними экономические и социальные различия, многие из этих государств по-прежнему обладают такими общими характеристиками, как ограниченность ресурсной базы, географическая удаленность и отсутствие конкурентоспособных отраслей экономики и возможностей повышения эффективности хозяйственной деятельности за счет увеличения масштабов производства, что отчасти выливается в высокие расходы на транспортные услуги и связь и ведет к их дальнейшей маргинализации в рамках мировой экономики. В связи с указанными особенностями структурного характера большинство малых островных развивающихся государств отличаются высокой степенью уязвимости к опасным природным явлениям (Rasmussen, 2004).

В соответствии с одним из показателей, разработанным Секретариатом Содружества и Всемирным банком (отражающим такие параметры, как уровень диверсификации экономики, зависимость от экспорта и доля населения, пострадавшего от бедствий), 26 из 28 наиболее уязвимых стран являются малыми государствами (18 из них представляют собой островные государства). И действительно, достаточно часто размер ущерба от бедствий превышает 50 процентов ВВП отдельных государств: 12 из 20 бедствий, повлекших за собой наибольший материальный ущерб (по отношению к ВВП), произошли в малых островных развивающихся государствах. В то время как более крупные или располагающие более диверсифицированной экономикой страны, например страны, имеющие высококонкурентные отрасли промышленности и услуг, могут распределить бремя затрат, связанных с адаптацией к бедствиям, как во времени, так и в пространстве, малые страны обладают гораздо меньшими возможностями по обеспечению возвращения к нормальному состоянию. Так, определенные аспекты обусловленной структурными факторами уязвимости малых островных развивающихся государств находятся вне контроля заинтересованных лиц, и ее уровень достаточно сложно снизить путем принятия политических мер или реализации конкретных мероприятий (Guillaumont, 2007).

Проблема изменения климата является особенно актуальной для малых островных развивающихся государств. Например, увеличившееся число бедствий (с 64 в 1970-е годы до 166 за семилетний период, охватывающий 2000–2006 годы) и их интенсивность продолжают расти. Частота тропических тайфунов и циклонов может повыситься на 50–60 процентов (NASA Goddard Institute for Space Studies, 2001), а их интенсивность — на 10–20 процентов. В краткосрочной перспективе повышение уровня моря будет способствовать увеличению масштабов ущерба от штормов. В долгосрочной перспективе это может привести к затоплению значительной части территории многих малых островных развивающихся государств.

Однако основная проблема, связанная с изменением климата, может заключаться в его последствиях для водоснабжения, в частности в отношении островов в Тихом океане. Повышение уровня штормовой волны и уровня моря наряду с глобальным потеплением окажут значительное влияние на снабжение питьевой водой в связи с вторжением соленой воды в источники пресной воды. Уже менее половины населения Кирибати имеет доступ к безопасной воде; для сельского населения Папуа-Новой Гвинеи этот показатель составляет менее 10 процентов (Hoegh-Guldberg and others, 2000). Таким образом, дефицит воды может превратить многие малые островные развивающиеся государства в непригодные для проживания территории задолго до их затопления из-за повышения уровня моря.

Уязвимость более бедных стран к бедствиям усиливают испытываемые ими трудности в мобилизации внутренних ресурсов

Уязвимость более бедных стран к бедствиям проявляется в испытываемых этими странами трудностях в мобилизации ресурсов, необходимых для снижения их подверженности воздействию опасных явлений, наращивания потенциала противодействия бедствиям и быстрого восстановления после бедствий. Это — одна из проблем в области развития, которые могут быть должным образом решены лишь за счет осуществления широкомасштабных инвестиций и реализации стратегий, направленных на расширение экономического и социального потенциала на местном и национальном уровнях и предполагающих использование максимально широкого ряда возможностей противодействия бедствиям и ликвидации их последствий.

Влияние бедствий на экономическую незащищенность

Бедствия усиливают экономическую незащищенность в результате действия трех основных факторов: непосредственного (и более долгосрочного) ущерба, нанесенного производственным активам (готовый для сбора урожай сельскохозяйственных культур, домашний скот, ирригационные объекты, машины и оборудование и т. д.), общественной инфраструктуре (дороги, мосты и т. д.), жилой недвижимости и человеческому капиталу (в результате гибели и ранения людей, приостановки учебного процесса в школах и т. д.); потери потоков доходов в связи с приостановкой нормальной экономической деятельности и хозяйственных операций (включая перемещение населения); и угрозы перспективам экономического роста в результате повышения экономической нестабильности и неопределенности. Фактически, влияние на экономическую безопасность может оказать даже сама угроза бедствия: например, сельские банки могут прекратить оказание фермерам финансовых услуг в связи с высоким (предполагаемым) риском возникновения бедствия.

Капитальные активы, как в материальном выражении, так и в форме человеческого капитала, могут серьезно пострадать во время бедствия, что может повлечь за собой долгосрочные негативные последствия с точки зрения создания новых рабочих мест и изменения показателей производительности. Размер ущерба, наносимого основным производственным фондам, существенно различается в зависимости от вида опасного природного явления и может быть особенно значительным при явлениях геологического характера. Непосредственные издержки ощущаются на уровне домохозяйств, компаний и фермерских хозяйств; однако масштабы суммарного эффекта с точки зрения экономической незащищенности в значительной мере зависят от эффективности реализуемых на уровне домохозяйств, общин и государства стратегий по смягчению последствий бедствий и восстановлению, направленных на минимизацию ущерба и обеспечение быстрого восстановления деловой активности до уровня, наблюдавшегося в предшествовавший бедствию период времени.

На макроэкономическом уровне бедствия обычно приводят к немедленному сокращению масштабов производства и уровня занятости. В рамках процесса восстановления и реконструкции возможно расширение импорта полуфабрикатов и сырья, что может способствовать ухудшению торгового баланса; ситуацию, вероятно, будет усугублять сокращение объемов экспорта, особенно в условиях, когда один или два товара обеспечивают основную долю валютных поступлений и когда соответствующему сектору (секторам) экономики нанесен значительный ущерб в результате бедствия. Например, значительная часть экспортного потенциала Гондураса была утрачена в связи с тем, что почти 50 процентов посаженных банановых деревьев были уничтожены в 1998 году ураганом «Митч»; в 2004 году ураган «Иван» полностью уничтожил уро-

жай мускатного ореха, являющегося одним из основных экспортных товаров Гренады; в Шри-Ланке в результате цунами в 2004 году наибольший удар был нанесен сектору рыболовства, являющемуся одним из основных источников доходов страны.

В условиях широкого распространения нищеты и при отсутствии диверсификации экономики масштабные наводнения и ураганы могут не только уничтожить урожай и источники средств к существованию фермерских хозяйств, но и серьезно ослабить финансовые возможности правительств по принятию эффективных ответных мер. Это приводит не только к сокращению объема активов государственного сектора, но и к сокращению величины доходов в условиях, когда на государственный сектор ложится растущее бремя расходов по компенсации ущерба. Проведение восстановительных работ в рамках государственного сектора экономики может быть ускорено за счет осуществления внешних заимствований; однако повышение вследствие этого уровня задолженности может в долгосрочном плане негативно сказаться на кредитном рейтинге страны и стоимости ее будущих заимствований. Это, наряду с повышением макроэкономической неустойчивости, может оказать негативное влияние на общие уровни инвестиций в то время, когда ресурсы необходимы для восстановления разрушенных основных производственных фондов.

В ходе ряда проведенных исследований было установлено, что уязвимость к бедствиям, особенно с точки зрения доли пострадавшего от них населения, тесно связана с высокой степенью неустойчивости доходов, потребления и налогово-бюджетного баланса, наличием значительного по своим масштабам аграрного сектора экономики, низкой долей инвестиций по отношению к ВВП и свободным режимом проведения расчетов по текущим операциям⁷. Кроме того, дефицит государственного бюджета может стать источником возникновения инфляционного давления и создать проблемы в сфере управления государственной задолженностью. Значительные потоки помощи после бедствия также могут послужить источником макроэкономической неустойчивости, особенно в тех случаях, когда эти потоки носят непредсказуемый характер (United Nations, 2005a).

В странах с высокой степенью структурной уязвимости экономическая незащищенность, обусловленная нестабильной ситуацией в сфере обеспечения продовольствием, здравоохранения и занятости, не только усугубляется в результате бедствий, но и приводит к замедлению процесса восстановления. Семьи быстро исчерпывают имеющиеся у них возможности противостояния бедствиям, такие как использование сбережений и кредитов, продажа активов и миграция и т. д., и могут быть вынуждены прибегать к более рискованным стратегиям для обеспечения выживания, например заставлять работать детей или занимать деньги под высокий процент, что лишь еще более усиливает их уязвимость. Это негативно отражается на частных инвестициях.

Хотя уязвимость к климатическим катаклизмам и другим опасным природным явлениям предполагает наличие неблагоприятных условий для экономического роста, имеющиеся эконометрические данные не позволяют сделать окончательные выводы по этому вопросу. В нескольких исследованиях, посвященных изучению проблем Карибского региона, было установлено, что, несмотря на замедление роста в год бедствия, в последующие годы темпы роста нормализуются главным образом благодаря проведе-

Нищета и отсутствие диверсификации экономики могут ослабить возможности правительства по принятию мер в случаях бедствий

⁷ См. Auffret (2003) и Gassebner, Keck and Teh (2006). Высокая степень открытости может сыграть свою роль в результате изменения условий торговли, и она наблюдается, как правило, при высоком уровне специализации в сфере торговли, как это имеет место в более мелких странах.

нию восстановительных работ после бедствия, эффект которых может ощущаться и в других секторах экономики. Например, в Гренаде, где в 2003 году темпы роста превышали 7 процентов, в 2004 году в результате урагана «Иван» ВВП сократился на 7,4 процента, однако в следующем, 2005 году, этот показатель увеличился на 13,2 процента благодаря проведению ремонтно-восстановительных работ (United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2007a). Таким образом, в этом регионе может быть отмечена положительная, хотя и не всегда существенная, корреляция между бедствиями и темпами роста ВВП. В отличие от этого, в других исследованиях сообщалось о более значительном негативном воздействии бедствий на долгосрочный экономический рост; об отсутствии сколько-нибудь заметного воздействия (Caselli and Malhotra, 2004); или о воздействии, которое фактически зависит от вида бедствия⁸.

Порочный круг уязвимости и незащищенности

Как представляется, любое явно выраженное и продолжительное влияние бедствий на экономическую незащищенность связано с наличием механизмов обратной связи, способствующих усилению структурной уязвимости и формированию для населения угрозы возникновения бедствий в будущем. Это, в свою очередь, повышает риски, связанные с будущими потрясениями, что оказывает негативное влияние на процесс инвестиционного планирования и создает дополнительные угрозы для экономической безопасности. С точки зрения политики выявление таких механизмов может сыграть важнейшую роль в поиске более эффективных подходов к вопросам планирования на случай бедствий и смягчения их последствий.

Нищета является одним из таких механизмов обратной связи. После бедствий отмечается расширение масштабов нищеты, и, несмотря на отсутствие комплексных исследований этой проблемы, ее последствия могут быть весьма серьезными. Как уже отмечалось, беднейшие домохозяйства и общины страдают от бедствий в наибольшей степени, поскольку они и так лишены основных элементов более надежных источников существования. Вместе с тем в результате бедствий ранее защищенные группы населения могут переместиться в категорию уязвимых, если разработанные стратегии преодоления последствий бедствий потерпят крах в результате широкомасштабных или повторяющихся потрясений; по оценкам Всемирного банка, где-то от одной

Беднейшие домохозяйства и общины в наибольшей степени страдают от бедствий, поскольку они и так лишены основных элементов более надежных источников существования

8 Если провести широкое разграничение между видами бедствий, то, как было установлено, бедствия климатического характера положительно связаны с ростом, а между бедствиями геологического характера и ростом такая связь является отрицательной (Toya and Skidmore, 2007). Можно предположить, что бедствия климатического характера способствуют изменению относительного дохода в пользу человеческого капитала, который рассматривается некоторыми специалистами в качестве более важного источника долгосрочного роста, в то время как после бедствий геологического характера смещение происходит в сторону капитала в материальной форме, что объясняет различное влияние этих двух видов бедствий на экономический рост. Однако Бенсон (Benson, 1994) утверждает прямо противоположное, а именно, что бедствия геологического характера требуют реализации более масштабных восстановительных программ, осуществление которых может способствовать ускорению темпов роста в течение более продолжительных периодов времени. Можно предположить, что ни одна из предлагаемых аргументаций не содержит убедительного анализа динамики процесса накопления, определяемой размером дохода от недвижимости. Еще одна проблема заключается в том, что рамках таких исследований нередко фиксируется влияние ненаблюдаемых переменных величин, которые не связаны с самим соотношением «бедствие–рост», что может отмечаться в случаях, когда смешиваются переменные, характеризующие величину запасов и потоков, а это происходит достаточно часто.

пятой до двух третей населения развивающихся стран находятся под угрозой перехода в состояние крайней нищеты. В этих условиях неизбежной стратегией самозащиты могут стать ликвидация производственных активов, невозврат кредитов, отказ от обучения детей в школе, с тем чтобы они работали на ферме или ухаживали за домашним скотом, резкое сокращение потребления питательных веществ и чрезмерная эксплуатация природных ресурсов. В ходе одного проведенного в Южной Индии исследования было, например, установлено, что все слои населения, независимо от того, владеют ли они землями или нет и принадлежат ли они к высшим или низшим кастам, являются уязвимыми с точки зрения угрозы нищеты после потрясений, связанных с потерей урожая сельскохозяйственных культур (Gaiha and Imai, 2004). Кроме того, бедствия могут усугублять другие проблемы, что повышает опасность расширения масштабов нищеты. Например, происшедшее в 1997–1998 годах в Эквадоре стихийное бедствие, обусловленное явлением Эль-Ниньо, вызвало спад экономической активности, особенно в сельском хозяйстве, который был усугублен падением цен на нефть и крайней нестабильностью банковского сектора, что привело к полномасштабному экономическому кризису в 1999 году (Parandekar, Vos and Winkler, 2002).

Устойчивость социальных сетей, которые могут иметь неформальный характер, к внешнему воздействию может стать еще одним важным фактором в сдерживании или ограничении роста затрат, связанных с нормализацией ситуации после бедствия. Например, хотя для большей части страдающих от наводнений общин в округе Маламулеле в Южной Африке характерна неустойчивость источников существования, включая отсутствие продовольственной безопасности, достаточно часто связанное с отсутствием доступа к земле, а также с ограниченными возможностями занятости в формальном несельскохозяйственном секторе, было установлено, что община Менеле живет лучше, чем община Мавамбе, за счет наличия возможностей трудоустройства, связанных с сельской элитой, имеющей доступ к пахотным землям, домашнему скоту и сельскохозяйственному инвентарю (Kandelhela and May, 2006). Такие сети могут включать и поставщиков общественных услуг, действующих на более формальной основе.

Отсутствие развитой системы здравоохранения и медицинских учреждений, например больниц и центров оказания неотложной помощи, расположенных в пределах доступности для уязвимых групп населения, наряду с недостаточным количеством врачей и оборудования и недостаточным материально-техническим снабжением, часто способствует повышению уязвимости пострадавших от бедствия групп населения, в частности в связи с тем, что бедствия нередко приводят к сокращению потенциала инфраструктуры при повышении потребностей в ее использовании. В этом отношении устойчивость социальных сетей тесно связана с расширением неравенства.

По крайней мере в одном исследовании сообщается о наличии явной зависимости между уровнем неравенства в стране и масштабом последствий стихийных бедствий (Roberts and Parks, 2007). Это нередко может предполагать существование региональных особенностей и возможность горизонтального неравенства, такого как неравенство, связанное с дискриминацией по признаку пола и этнической принадлежности. Например, после бедствия на плечи женщин ложится дополнительная нагрузка, поскольку объем неоплачиваемой работы и домашних забот может увеличиваться, а возможности по преодолению трудностей и сопротивляемости бывают достаточно слабыми или еще более ослабленными в результате неравного распределения государственной помощи (Ngo, 2001; Bunuavanich and others, 2003). Аналогичным образом, молодежь и пожилые люди являются более уязвимыми к бедствиям с физиологической

Сразу после бедствий наибольшее число случаев смерти и ранений регистрируется среди молодых и пожилых, при этом пережившие катастрофу полагаются в вопросах срочного расселения и помощи на ресурсы семьи и общества

и социальной точек зрения с учетом их более ограниченных возможностей по преодолению последствий. В связи с этим сразу после бедствий наибольшее число случаев смерти и ранений регистрируется среди молодых и пожилых, при этом пережившие катастрофу полагаются в вопросах срочного расселения и помощи на ресурсы семьи и общества⁹.

Решение проблемы продовольственной уязвимости путем расширения импорта может привести к усилению структурной зависимости от импорта

Трудности со снабжением продовольствием могут служить еще одним фактором усиления уязвимости к последствиям опасных природных явлений¹⁰. Продовольственная уязвимость может быть обусловлена географическими факторами, как это имеет место в случае малых островных государств, или экономическими проблемами, связанными с вырубкой лесов, чрезмерным выпасом домашнего скота и ненадлежащими методами управления, особенно в условиях вовлечения в сельскохозяйственное производство все более уязвимых с экологической точки зрения районов. Проблема продовольственной уязвимости часто серьезно обостряется сразу после бедствия, что ведет к распродаже производственных активов или использованию труда детей в качестве источника семейного дохода для сохранения уровня питания. Такие меры по преодолению последствий бедствий могут приводить к усилению эффекта «ловушки нищеты» на уровне домохозяйств, тем самым сохраняя навечно уязвимость к будущим бедствиям. Однако решение проблемы продовольственной уязвимости путем расширения импорта продовольствия может привести к усилению структурной зависимости от импорта в том случае, когда это способствует дестабилизации внутреннего и местных рынков и ослаблению производственного потенциала местного сельскохозяйственного сектора¹¹.

Хотя такие порочные круги являются одной из характерных особенностей процессов развития, есть основания полагать, что в последние годы они усиливаются. В частности, изменение климата и меняющиеся модели развития способствуют усилению связи между бедствиями и ростом экономической незащищенности.

Изменение климата может привести к увеличению страховых убытков в неблагоприятный год до суммы, превышающей 1 трлн. долл. США

Хотя социально-экономические последствия изменения климата еще изучаются в ходе проводимого в настоящее время исследования, существует широкое согласие в том, что повышение температуры и уровня океана приведет к более продолжительным и более сильным засухам в некоторых из уже страдающих от них регионах, и можно ожидать увеличения количества осадков в некоторых регионах, которые уже подвержены наводнениям, а также в прибрежных районах (United Nations Development Programme, 2007, pp. 90–107). Значительная часть возможных издержек, связанных с этими изменениями, ляжет на некоторые страны и общины, относящиеся к числу беднейших в мире. Вместе с тем даже председатель лондонского

⁹ См. United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2007, p. 181).

¹⁰ В большинстве случаев опасные природные явления приводят к множественной уязвимости. В августе 1999 года после сильного землетрясения, происшедшего в северо-западной части Турции, было проведено обследование 230 домохозяйств в четырех наиболее пострадавших общинах, которое показало, что сразу после землетрясения большинство семей испытывало наибольшие потребности в жилье (37 процентов), за которым следовали потребности в продовольствии (23 процента) и санитарно-гигиенические потребности (19 процентов). Через десять дней после землетрясения среди перемещенного населения по-прежнему преобладали основные потребности в продуктах питания, жилище и санитарно-гигиенические потребности (Daley, Karpati and Sheik, 2001).

¹¹ Это включает уязвимость к увеличению цен. После увеличения цен на 10 процентов в 2006 году объем расходов развивающихся стран на импорт продовольствия в 2007 году, по оценкам, возрос на 25 процентов из-за более высоких цен на продовольственные товары (Food and Agriculture Organization, 2006); см. также вставку II.1.

Ллойдса определил проблему изменения климата в качестве основной для своей компании, а крупнейшая в Европе страховая компания «Альянс» заявила, что «изменение климата приведет к увеличению страховых убытков от экстремальных явлений в среднем на 37 процентов в год в течение лишь одного десятилетия, а величина убытков в неблагоприятный год может достигать 1 трлн. долл. США (цитируется по Mills, 2007).

Все более высокая концентрация населенных пунктов в уязвимых городских районах является еще одним фактором, усиливающим связь между бедствием и незащищенностью. В последние годы процесс урбанизации в развивающихся странах идет огромными темпами [United Nations, Human Settlements Programme (UN-Habitat), 2007]; однако повышение или снижение уровня незащищенности определяется не самим этим процессом, а его характером. Для процесса урбанизации, особенно в развивающихся странах, нередко характерно расширение масштабов распространения нестабильной и опасной среды проживания, например трущоб и кварталов лачуг. Эти поселения часто бывают расположены в характеризующихся повышенным уровнем риска районах, например на крутых склонах, подверженных оползням, или в затопляемых поймах рек или оврагах, что обуславливает их уязвимость к таким опасным явлениям, как наводнения и оползни. Кроме того, отсутствие механизмов обеспечения соблюдения строительных норм и правил при создании таких поселений способствует повышению степени их уязвимости.

Однако, как было со всей определенностью сказано в докладе Хабитат ООН, эти тенденции повышения уязвимости городов в значительной мере определяются неэффективной политикой в области развития, проводившейся в последние три десятилетия и, в частности, политикой, ориентированной на «отход государства на второй план». В докладе отмечается (pp. 189–190), что:

«Процесс нарастания рисков, возникающих в городах, ускорился в результате кризиса задолженности и последующей реализации программ структурной перестройки в 1980-е и 1990-е годы, заставивших правительства стран Латинской Америки, Азии и Африки сократить объемы субсидирования продовольственных товаров, электроснабжения и транспортных услуг, а также масштаб усилий по обеспечению занятости в государственном секторе экономики... Неолиберальная политика... привела к сокращению степени ответственности государства за снижение уровня риска и принятию соответствующих мер и повышению роли отдельных граждан и частных компаний».

Одним из очевидных последствий такого сдвига акцентов стало сокращение объемов бюджетного финансирования, сопровождающееся уменьшением государственных инвестиций во многих развивающихся странах в течение двух с половиной десятилетий (United Nations, Conference on Trade and Development, 2003, chap. IV). В отдельных случаях это оказало непосредственное влияние на замедление процессов диверсификации производства и источников получения доходов, которая играет важную роль в наращивании возможностей по защите от последствий стихийных бедствий. Это также ведет к разрушению инфраструктуры транспорта, связи и энергоснабжения, а также инфраструктуры социальных услуг, что повышает степень уязвимости многих общин. В этих условиях также наблюдается сокращение объема инвестиций, направленных на обеспечение готовности и адаптации к бедствиям, включая создание механизмов защиты от наводнений и систем раннего предупреждения.

Стратегии, направленные на повышение устойчивости к стихийным бедствиям и уменьшение их последствий

Механизмы преодоления последствий включают как рыночные, так и нерыночные стратегии

Проведенный в предыдущих разделах анализ свидетельствует о том, что во многих развивающихся странах отмечается рост угрозы для экономической безопасности в связи с повышением количества бедствий. Чтобы справиться с этими потрясениями, домохозяйства, фермерские хозяйства, коммерческие предприятия и правительства используют как рыночные, так и нерыночные стратегии, направленные на преодоление последствий бедствий, когда они уже произошли, и содействие в проведении работ по ликвидации нанесенного ими ущерба. В таблице III.5 отражена практика использования механизмов финансирования рисков до наступления бедствия и после него.

Таблица III.5
Примеры механизмов финансирования рисков до наступления бедствия и после него

	Гарантия от утраты активов (домохозяйства/предприятия несельскохозяйственного сектора)	Гарантия от потери урожая/домашнего скота (фермерские хозяйства)	Обеспечение помощи и восстановления (правительства)
После бедствия (по факту)			
	Чрезвычайные кредиты; кредиторы; социальная помощь	Продажа производственных активов, продовольственная помощь	Переадресация; займы Всемирного банка и других международных финансовых учреждений
До наступления бедствия (до события)			
Нерыночные	Договоренности на основе родственных связей	Взаимные добровольные договоренности	Международная помощь
Временные	Микросбережения	Запасы продовольствия	Резервные фонды на случай катастрофы, региональные фонды, кредиты на покрытие непредвиденных расходов
Перенос риска на рыночной основе	Страхование имущества и жизни	Страхование урожая и домашнего скота (в том числе индексированное)	Страхование или катастрофные облигации (в том числе индексированные)

Источник: Linnerooth-Bayer and Mechler (2007).

Меры по преодолению последствий, такие как совершенствование страхования и расширение масштабов помощи, — это меры, принимаемые в ответ на уже произошедшее событие, которые не затрагивают основополагающих факторов возникновения бедствия. Для того чтобы эти меры имели долгосрочный эффект, они должны стать частью процесса более глубокого переосмысления стратегий развития в уязвимых странах с уделением особого внимания проблемам готовности к бедствиям и их предотвращению. Решение этих проблем требует использования упреждающих подходов к управлению деятельностью в связи с бедствиями, позволяющих более эффективно добиваться сокращения и минимизации рисков, связанных с опасными потрясениями, а также расширения возможностей по предотвращению перерастания этих потрясений в бедствия, наряду с более тесной увязкой стратегий преодоления последствий бедствий с усилиями, направленными на оживление деловой активности в среднесрочном плане.

Сокращение риска бедствия

Первоочередное внимание в рамках усилий по борьбе со стихийными бедствиями должно уделяться сокращению риска превращения опасных природных явлений в бедствия путем увеличения инвестиций на цели подготовки и адаптации к ним. Эта задача носит многоплановый характер. К числу мер по смягчению последствий бедствий относятся, в частности, надлежащее планирование землепользования, повышение качества планирования инфраструктуры, а также создание более комплексных систем использования водных ресурсов. Они также должны предусматривать установление более строгих норм и правил, например, в сфере строительства. Во многих случаях потребуются формирование новых институциональных механизмов, позволяющих более эффективно реагировать на возникновение чрезвычайных ситуаций за счет использования более совершенных систем мониторинга и предупреждения и привлечения более квалифицированного и лучше оснащенного персонала. Принимаемые меры также, вероятно, должны включать планирование природопользования на более длительную перспективу в целях адаптации к ожидаемому изменению климата.

Первоочередное внимание в рамках усилий по борьбе со стихийными бедствиями должно уделяться сокращению риска превращения опасных природных явлений в бедствия путем увеличения инвестиций на цели подготовки и адаптации к ним

Вставка III.3

Обеспечение готовности к бедствиям и оценка рисков на базе общин: Индия, Эфиопия и Кения

Правительство Западной Бенгалии, Индия, совместно с межведомственной группой разработало на базе использования потенциала общин проект по подготовке проживающих в регионе общин на индивидуальной и коллективной основе к следующему наводнению, аналогичному по своим масштабам имевшему катастрофические последствия для этого региона наводнению 2000 года. Проект предполагал проживание общин в условиях опасных природных явлений без изменения образа жизни их членов в результате внешнего вмешательства. На основе подхода, предполагавшего широкое участие, каждая община разработала план действий. План включал карту уязвимости общины, где были указаны безопасные места, районы с низким уровнем риска и наиболее уязвимые зоны, а также оценочное число семей, проживающих в каждом из этих районов, и численность и местонахождение уязвимых групп населения, таких как престарелые, инвалиды, кормящие матери, беременные женщины, серьезно больные лица и маленькие дети. Затем в рамках этого плана было отмечено, что подвергается риску, а именно: жизнь, здоровье, собственность, домашний скот и источники существования; перечислены имеющиеся и необходимые для сокращения уровня риска ресурсы и, наконец, кратко изложены меры, которые общины должны принять до наступления бедствия, во время и после него.

При следующем наводнении, происшедшем в 2004 году, были получены впечатляющие результаты. На основании сопоставления размеров ущерба и потерь, понесенных одной из деревень в результате двух наводнений, имевших место в 2000 и 2004 годах, соответственно, можно сделать вывод о том, что проект оказался достаточно эффективным. В 2000 году деревня потеряла свыше 700 голов скота, а в 2004 году потерь не было. В 2000 году около 3000 семей пострадали от утраты других представляющих ценность активов или от нанесенного этим активам ущерба, в то время как в 2004 году ни от одной из семей не поступило сообщений о такого рода убытках или ущербе. Деревня также полагалась главным образом на готовность к наводнению с точки зрения обеспечения продовольствием: каждая семья располагала запасом продовольствия на 7–10 дней для удовлетворения своих первоочередных потребностей. Кроме того, в 2004 году в деревне почти не было отмечено вспышек заболеваний. Видя пользу, которую этот проект принес общине, в первую очередь малоимущим

и наиболее уязвимым группам населения, местные власти обратились с просьбой о распространении данного проекта на другие уязвимые районы.

Аналогичным образом, группа исследователей разработала системный подход к вопросам классификации и упорядочения источников риска, связанных с засухой, с которыми сталкивается сельское население в засушливых и полузасушливых районах в южной части Эфиопии и северной части Кении. Исследователями был разработан метод на базе широкого участия общин, который требует меньших затрат времени и финансовых средств по сравнению с полномасштабными обследованиями. В ходе длившегося 6 месяцев апробирования этого метода на местах в 1998 году было проведено обследование 120 групп населения (59 групп женщин и 61 группы мужчин). Полученные ответы позволили выявить 15 основных источников риска, начиная от обеспеченности продовольствием и водой и заканчивая фактами бандитизма. Среди наиболее часто называемых проблем — отсутствие гарантированного доступа к продовольствию и воде, болезни домашнего скота и проблема доступности медицинских учреждений. В качестве единственного фактора риска большинством респондентов была названа нехватка продовольствия и воды, что свидетельствует о том, что действие других факторов риска в значительной мере зависели от региона и его населения, хотя некоторые риски (например, малярия и конфликты) являются весьма серьезными во многих районах.

Источник: Международная стратегия по уменьшению опасности стихийных бедствий Организации Объединенных Наций и Всемирный банк (2007 год).

Другими важными элементами усилий по смягчению последствий бедствий являются планирование мероприятий на случай возникновения рисков бедствий и соответствующее распределение целевых расходов. Первые этапы реализации плана сокращения риска предполагают выявление факторов уязвимости и рисков, а также их ранжирование или установление приоритетов. Во вставке III.3 приводятся два примера планов обеспечения готовности к бедствиям и оценки рисков на базе общин, первый из которых основывается на мероприятиях, осуществленных в целях повышения устойчивости к наводнениям в Западной Бенгалии, Индия, а второй — на мерах, принятых для сокращения риска засухи в сельских общинах в южной части Эфиопии и северной части Кении.

К сожалению, сокращение риска бедствий не относится к числу приоритетных задач ни во многих уязвимых странах, ни в сообществе доноров. Лишь приблизительно 2 процента средств, выделяемых на цели борьбы со стихийными бедствиями, расходуются действующими на многосторонней и двусторонней основе донорами на упреждающие действия по сокращению риска бедствий; остальные 98 процентов средств направляются на цели оказания помощи и восстановления (Mechler, 2005). Такое неравномерное распределение расходов явно противоречит тем потенциальным выгодам, которые могут принести мероприятия по сокращению риска бедствий. Например, по результатам ретроспективного анализа 4000 проектов по смягчению последствий бедствий в Соединенных Штатах Америки, среднее соотношение между затратами и выгодами составило 1:4 (Multihazard Mitigation Council, 2005). Аналогичным образом, построенный в 1960-е годы в Канаде канал для сброса паводковых вод на реке Ред-Ривер с объемом первоначальных затрат в размере около 62,7 млн. канадских долларов позволил предотвратить только в 1997 году ущерб, оцениваемый в 6 млрд. долларов США. С момента сооружения этот канал использовался более 20 раз для уменьшения последствий наводнений и позволил избежать ущерба, оцениваемого в суммарном исчислении в 10 млрд. долл. США. Хотя он первоначально сооружался в целях борьбы с наводнениями с масштабам, фиксируемым один раз в 90 лет, позднее он был реконструирован в целях борьбы с более масштабными наводнениями, отме-

чаемыми один раз в 300 лет (Manitoba Floodway Authority, 2006). Также считается, что инвестиции в размере около 3,15 млрд. долл. США, направленные на борьбу с наводнениями в Китае, позволили предотвратить ущерб, составляющий, по оценкам, приблизительно 12 млрд. долл. США (Benson, 1998). По данным Геологического управления Соединенных Штатов, экономические потери от бедствий во всем мире в 1990-е годы можно было бы уменьшить на 280 млрд. долл. США за счет осуществления инвестиций в размере 40 млрд. долл. США в мероприятия по сокращению риска бедствий [International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC, 2001)], что оказалось меньше среднегодового объема предоставленной в том десятилетии помощи.

Низкий уровень расходов на реализацию программ по снижению риска бедствий может быть обусловлен трудностями в проведении оценки затрат и выгод, связанных с сокращением уровня риска бедствий. Однако он также является следствием проведения неадекватной политики и отсутствия политической воли. Например, можно было бы избежать наводнений в Табаско (Мексика), в результате которых без крова над головой остался 1 млн. человек, если бы были осуществлены запланированные инвестиции в создание современной инфраструктуры противопаводковой защиты и реализованы другие меры и программы превентивного характера. Разработчики политики и сообщество доноров могут быть незаинтересованы в расходовании значительных средств на сокращение риска бедствий в условиях ограниченности бюджетных ресурсов и невозможности получения быстрой отдачи от осуществления этих расходов. Об этом также красноречиво свидетельствует недостаточный объем частных инвестиций на цели сокращения риска бедствий. Например, несмотря на проведение широких кампаний по повышению информированности общественности в Соединенных Штатах Америки, согласно данным исследований лишь около 10 процентов домохозяйств, расположенных в подверженных землетрясениям и наводнениям районах, приняли меры по сокращению масштабов возможного ущерба (Kunreuther, 2006). Для решения этой проблемы потребуются проведение информационно-разъяснительных кампаний и обеспечение более эффективной подготовки персонала служб чрезвычайной помощи.

Увязка деятельности по оказанию помощи и развития

Эффективный подход к снижению уязвимости может заключаться в увязке среднесрочных стратегий развития с деятельностью по оказанию помощи, поскольку одна только помощь может предотвратить жертвы, но далеко не всегда может обеспечить сохранение источников средств к существованию. Для многих развивающихся стран основным элементом такого подхода является диверсификация производства и источников средств к существованию.

Как обсуждалось выше, многие уязвимые страны, как правило, сильно зависят от экспорта ограниченного числа сырьевых товаров. Такая зависимость повышает их уязвимость к опасным природным явлениям. В связи с этим большое значение имеет создание в рамках усилий по восстановлению возможностей для использования пострадавшими альтернативных и устойчивых вариантов жизнедеятельности. С точки зрения отдельного фермера, альтернативы ведению монокультурного хозяйства не всегда являются осуществимыми на практике, например, в связи с отсутствием доступа к кредитам, что ограничивает возможности фермера по выращиванию нескольких сельскохозяйственных культур, или доступа к дополнительным факторам производства. Соответственно, для перехода к модели развития, характеризующейся более высокой степенью

Деятельность по оказанию помощи должна быть увязана со стратегиями развития

экономической диверсификации, часто принципиальное значение имеет осуществление государственных инвестиций в сочетании с предложением более дешевых кредитов.

Ремонт и восстановление основных объектов инфраструктуры являются важными шагами на пути перехода от оказания помощи к этапу среднесрочного экономического подъема, однако эти работы должны проводиться таким образом, чтобы предотвратить появление новых аспектов уязвимости. Например, после своевременного обеспечения водой и санитарно-гигиеническими услугами индонезийских общин, пострадавших от цунами в 2004 году, некоторые общины через два года после переселения по-прежнему не имели электроснабжения. Аналогичным образом, хотя к 2006 году в Шри-Ланке было отремонтировано более 60 тыс. домов, значительная часть жилищного фонда, а также объектов инфраструктуры, таких как больницы, школы и мосты, остаются неотреставрированными (Birkmann, 2007). В стремлении к скорейшему созданию новой инфраструктуры разработанные из лучших побуждений программы смягчения последствий бедствий могут нанести вред потенциалу общин вместо использования их реальных возможностей, упустив из виду местные и региональные условия для преодоления последствий стихийных бедствий. Например, методы сокращения уровня риска, в рамках которых упор делается, например, на инвестиции в строительство плотин и других крупных инфраструктурных объектов без учета местных географических условий, оказались контрпродуктивными в Бангладеш: «метод создания препятствий», при котором затопляемые поймы рек ограждаются от русел протекающих вблизи рек путем сооружения сплошных насыпей, фактически привел к ограничению площади речного стока во время муссона в связи с созданием дополнительных препятствий. Соответственно, в этих районах отмечается повышение уровня паводковой воды (Islam, 2001).

Объем инвестиций в инфраструктуру, институциональный потенциал и доступ к финансовым ресурсам весьма часто являются недостаточными в уязвимых странах и местах проживания уязвимых групп населения. На многообразие проблем, которые должны решаться с учетом местных условий, также указывают отсутствие надлежащих транспортных сетей, обеспечивающих доступ к уязвимым группам населения в случае землетрясений, и необходимость создания совершенных систем связи для передачи метеорологической информации в целях обеспечения заблаговременного предупреждения в случаях ураганов и цунами (см. вставку III.4).

Вставка III.4

Технологии и системы раннего предупреждения

26 декабря 2004 года в результате мощнейшего цунами в Индийском океане погибли около 220 тыс. человек, ранения получили более 500 тыс. человек, 3–5 млн. человек лишились крова, а общий ущерб от цунами составил несколько миллиардов долларов США. Масштабы этой трагедии могли бы быть существенно меньше при наличии надлежащих систем раннего предупреждения.

Технические новшества, базирующиеся на более глубоком понимании физических причин бедствий, повышение достоверности прогнозирования и предсказаний и повышение качества мониторинга и моделирования факторов, связанных с опасными явлениями, представляют собой основу для смягчения неблагоприятных последствий опасных природных явлений. В связи с этим необходимо соответствующим образом использовать технологии в

целях создания эффективных систем раннего предупреждения, предназначенных для снижения уязвимости и повышения возможностей адаптации к опасным природным явлениям.

Развивающиеся страны сталкиваются с множеством проблем при создании на базе имеющихся технологий и знаний полезных инструментов. Возможности адаптации и реагирования определяются главным образом техническими, финансовыми и институциональными факторами. Например, с помощью метеорологических радиолокационных станций можно прогнозировать вероятность внезапных наводнений. Однако такая радиолокационная техника часто отсутствует в развивающихся странах Африки, Азии и Карибского бассейна, где отмечается наиболее высокая вероятность внезапных наводнений.

В целях устранения некоторых из этих недостатков несколько международных организаций оказывают развивающимся странам содействие в создании эффективных систем раннего предупреждения. Например, совместные усилия Всемирной метеорологической организации (ВМО) и национальных метеорологических и гидрологических служб играют важную роль в снижении в ряде стран показателей смертности в результате бедствий. Глобальная система информации и заблаговременного предупреждения по вопросам продовольствия и сельского хозяйства (ГИЕВС) Продовольственной и сельскохозяйственной организации Объединенных Наций (ФАО) и Система информации и картографирования районов продовольственной нестабильности и уязвимости населения (ФИВИМС), обе из которых имеют отношение к проблемам наводнений и засух, предоставляют развивающимся странам полезную информацию для разработки тем планов сокращения рисков этих бедствий. В целом международная финансовая помощь, обмен знаниями, наращивание потенциала, профессиональная подготовка, проведение исследований и разработок в целях устранения пробелов и недостатков, имеющихся в развивающихся странах, могут стать основой для создания в этих странах эффективных систем раннего предупреждения. Исходя из этого, а также с учетом разрушительных последствий наводнений в Южной Азии в 2004 году при поддержке международного сообщества был учрежден Проект по оказанию чрезвычайной помощи по компенсации ущерба от наводнений (ЕФДРП) стоимостью 180 млн. долл. США, направленный на совершенствование технологических аспектов и повышение эффективности систем раннего предупреждения в регионе (United Nations, International Strategy for Disaster Reduction, 2006).

Малозатратные технологии могут сыграть важную роль в обеспечении функционирования систем раннего предупреждения в развивающихся странах. Например, в Доминиканской Республике оповещение осуществляется по местному радио и телевидению. Необходимые в этих случаях карты предоставляются сотрудникам муниципальной службы гражданской обороны, а для предупреждения населения используются мобильные телефоны и расположенные на местах сирены. Система раннего предупреждения на Кубе также доказала свою эффективность, позволив добиться резкого сокращения числа человеческих жертв [International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC, 2006)]: например, в результате урагана «Чарли» в 2004 году на острове погибли четыре человека, при этом ни одной жертвы не было зафиксировано после урагана «Иван» через месяц. Во Флориде в результате урагана «Чарли» погибли 10 человек, а во время урагана «Иван» 52 человека погибли в Соединенных Штатах Америки, 39 — в Гренаде и 15 человек — на Ямайке.

Аналогичным образом, использование малозатратной технологии способствовало значительному сокращению числа погибших в результате циклонов в Бангладеш: хотя во время циклона «Сидр» в ноябре 2007 года погибли 10 тыс. человек, эта цифра оказалась намного меньше числа жертв аналогичного циклона в 1991 году, которое составило 139 тыс. человек.

Однако существуют значительные возможности для совершенствования. В Бангладеш можно было бы спасти еще больше людей, если бы в национальную систему раннего преду-

преждения были интегрированы существующие широко распространенные малозатратные технологии. Аналогичным образом, несмотря на наличие системы прогнозирования погоды, в мае 2004 года ливневые дожди вызвали разрушительные оползни в горах на границе между Доминиканской Республикой и Гаити, в результате чего погибли сотни и остались без крова тысячи людей.

Масштабы международного сотрудничества и объемы инвестиций в области систем раннего предупреждения увеличиваются. Метеорологический институт Кубы обменивается информацией с Национальным центром ураганов (НЦУ) США и создает региональные модели для прогнозирования ураганов и других опасных природных явлений. Институт регулярно предоставляет основанную на научных данных метеорологическую информацию, а также обновляемые данные о динамике опасных природных явлений и изменении уровня риска. Во время сезона ураганов средства массовой информации, местные комитеты гражданской обороны и региональные координаторы мобилизуются для распространения в подвергающихся повышенному риску районах оперативных данных и другой сопутствующей информации об опасности урагана. Система общественного транспорта, подготовленных убежищ и групп гражданского общества, состоящих, например, из женщин, представителей малого бизнеса и врачей, используется для того, чтобы заставить находящихся в уязвимом положении людей переместиться в другое место и помочь им в этом перемещении, снабдив их при этом предметами первой необходимости, такими как продовольствие, вода и одеяла. Координаторы по оказанию помощи в случае стихийных бедствий на местах оснащены недорогими техническими устройствами в целях обеспечения успешной координации всех усилий, принимаемых от национального до местного уровня. В этом отношении Замбия располагает масштабной системой, созданной для раннего картирования рисков возникновения опасных природных явлений. Она позволяет проводить заблаговременную оценку уязвимости и осуществлять мобилизацию ресурсов на более широкой основе благодаря тому, что система раннего предупреждения функционирует при участии международных агентств помощи.

Важную роль в обеспечении готовности к бедствиям и деятельности по восстановлению после них играют превентивные меры, направленные на решение проблемы продовольственной уязвимости

Поскольку бедствия могут снижать продовольственную безопасность, важную роль в обеспечении готовности к бедствиям и деятельности по восстановлению после них играют превентивные меры, направленные на решение проблемы продовольственной уязвимости. Они должны включать регистрацию в рамках систем раннего предупреждения незащищенных с продовольственной точки зрения домохозяйств, классифицированных по степени недоедания и недостаточного потребления продуктов питания, реализацию среднесрочных стратегий, таких как осуществление денежных трансфертов и выдача продовольственных карточек, и оказание активной поддержки мелким и средним растениеводческим хозяйствам, например субсидирование используемых в сельском хозяйстве факторов производства. Продолжительное использование после бедствия системы распределения продовольственной помощи может негативно сказаться на местных фермерских хозяйствах, способствуя тем самым углублению нищеты и повышению экономической незащищенности.

Неудовлетворительные жилищные условия ведут к повышению степени уязвимости

Жители городов, проживающие на склонах и на отдельных участках холмов, равно как и те, кто живет в ветхих и перенаселенных домах, уязвимы к ливневым дождям и наводнениям. Поэтому в рамках усилий, направленных на обеспечение готовности к бедствиям, большое значение имеет решение проблем, связанных с хроническим жилищным кризисом и недостаточным регулированием, поскольку проживание в находящихся в аварийном состоянии зданиях и несоблюдение строительных норм и правил ведут к повышению уязвимости (United Nations, International Strategy for Disaster Reduction and International Recovery Platform, 2007). Например, тот факт, что

строительные нормы и правила, установленные в 1980-е годы, требовали наличия у зданий стального каркаса, способствовал тому, что построенные в последнее время здания в меньшей степени пострадали от землетрясения 1995 года в Кобе, чем ранее построенные сооружения. Урок был извлечен: после этого в рамках подготовки к будущим землетрясениям были установлены требования, согласно которым здания более ранней постройки также должны соответствовать положениям новых норм и правил (Kawamura, 1995).

В рамках принятия не носящих структурного характера мер по сокращению непосредственного риска свою роль должны сыграть также и законодательная деятельность, и деятельность по планированию. Эта деятельность должна охватывать учреждение программ оценки риска, предоставление населению информации о мерах по сокращению уровня риска (например, актуальной информации об опасности стихийного бедствия и способах защиты населения, проживающего в районах, подверженных повышенному риску), составление планов по переселению населения, создание систем раннего предупреждения и включение в школьные и осуществляемые в рамках общин учебные программы дисциплин, связанных с уменьшением опасности стихийных бедствий, а также организацию курсов соответствующей подготовки. В недавно опубликованном обзоре (United Nations, International Strategy for Disaster Reduction, 2006) указывается, что эффективные системы раннего предупреждения должны быть ориентированы на человека и иметь четыре составляющие: а) знание о рисках, которым подвергается население, б) технический потенциал службы мониторинга и предупреждения, в) распространение понятной информации, предупреждающей о риске подвергающееся ему население и d) осведомленность общественности и готовность к действиям. Например, система раннего предупреждения на Кубе доказала свою эффективность ввиду резкого сокращения числа жертв по сравнению с соседними странами.

Эффективность мероприятий по смягчению последствий бедствий может быть существенно повышена за счет стандартного использования оценок экологических последствий в рамках программ государственных инвестиций и развития. Например, правительство Вьетнама при поддержке Международной федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца инвестировало средства в реализацию «мангрового проекта», предполагавшего посадку и охрану мангровых деревьев на площади в 12 тыс. гектаров вдоль береговой линии протяженностью почти 200 километров. Хотя затраты на посадку и охрану насаждений составили около 1,1 млн. долл. США, реализация проекта позволила сократить расходы на техническое обслуживание плотин на 7,3 млн. долл. США в год и повысить устойчивость 7750 семей к будущим опасным природным явлениям за счет создания для них возможностей по реализации крабов, креветок и моллюсков (United Nations, Environment Programme, 2007). Таким образом, меры по смягчению последствий с использованием природных факторов, таких, например, как мангровые леса, растительный слой морского дна и тростниковые заросли, играют важную роль с точки зрения сокращения масштабов неблагоприятных последствий опасных природных явлений.

Объединение рисков

В определенной степени в качестве эффективных механизмов преодоления последствий бедствий могут выступать схемы страхования от бедствий. Хотя такое страхование ведет к сокращению прямых последствий бедствий, оно может обеспечить

Сочетание рисков катастроф и ковариантных рисков, связанных со многими опасными природными явлениями, делает использование рыночных финансовых инструментов достаточно сложным с административной точки зрения или неприемлемо дорогостоящим

компенсацию нанесенного ими ущерба, позволяя застрахованным лицам возместить убытки и восстановить пострадавшие активы. Как таковое оно может способствовать выравниванию динамики потребления, уменьшить степень экономической незащищенности и предотвратить формирование после бедствия неустойчивого инвестиционного климата.

Как отмечалось выше, сочетание рисков катастроф и ковариантных рисков, связанных со многими опасными природными явлениями, делает их объединение и перераспределение с использованием рыночных финансовых инструментов достаточно сложным с административной точки зрения или неприемлемо дорогостоящим. Тем не менее степень использования домохозяйствами, предприятиями и государствами механизмов страхования от связанных с бедствиями рисков серьезно различается, даже среди развитых стран.

Обычно практика страхования государственных активов от бедствий серьезно отличается от страхования от убытков домохозяйств или компаний, поскольку предполагается, что государство способно более равномерно распределять риски между отдельными социальными группами путем использования системы налогообложения. Хотя система страхования государственных активов не имеет широкого распространения и фактически является незаконной в некоторых развитых странах, она может быть весьма привлекательным вариантом для мелких стран, стран с низким уровнем дохода или наиболее уязвимых стран, которые характеризуются ограниченным потенциалом налогово-финансовой системы и значительной долей государства в собственности основных производственных фондов, или в условиях, когда риски, связанные с состоянием объектов инфраструктуры, носят взаимосвязанный характер (Linnerooth-Bayer and Mechler, 2007). При том, что на государственном уровне все шире используются такие инструменты страхования, как катастрофные облигации (см. вставку III.5), масштаб их использования на глобальном рынке остается относительно небольшим, достигнув в 2003 году величины страховой защиты в объеме 5 млрд. долл. США (Guy Carpenter, 2006).

Вставка III.5

Объединение рисков в различных условиях: примеры новаторского подхода в сфере государственного и частного страхования: Мексика и Малави

В 2006 году правительство Мексики застраховало свой резервный фонд на случай катастроф, ФОНДЕН (Fondo Nacional de Desastres Naturales), от рисков сильных землетрясений с использованием механизмов перестрахования и катастрофных облигаций. Вступление соответствующего договора в силу обусловлено достижением определенных количественных показателей, характеризующих магнитуду и глубину очага сейсмической активности в течение трехлетнего периода 2007–2009 годов, и он имеет своей целью защиту трех регионов Мексики, считающихся наиболее подверженными риску. Договором предусматривается выплата процентного спреда, превышающего на 230 базовых пунктов Лондонскую межбанковскую ставку предложения (ЛИБОР), в случае, если страховое требование не будет предъявлено в результате землетрясения с оговоренной магнитудой и глубиной очага в одной из указанных зон и если о бедствии будет официально объявлено федеральным агентством.

Правительство Мексики осуществляло финансирование этих операций из собственных средств, хотя оно получило техническую помощь от Всемирного банка и Межамериканского банка развития. При этом затраты на проведение операции с облигациями составили около 2 процентов от суммы покрытия, что почти в 2 раза превышало расходы, связанные с

традиционными формами перестрахования (Lane, 2004). В будущем, как представляется, будет разумно сократить затраты путем отказа от услуг сторонних консультационных компаний и проведения оценки рисков силами собственных экспертов. Например, в Турции (являющейся еще одной страной, подверженной землетрясениям) университеты развивают свой потенциал по осуществлению моделирования катастроф на современном уровне в качестве основы для оценки рисков.

Потенциальный рынок катастрофных облигаций достаточно велик, поскольку отсутствие взаимосвязи между катастрофными облигациями и финансовыми рынками делает эти инструменты особенно привлекательными для инвесторов. Однако, как и в отношении других привязанных к возможности возникновения опасных явлений инструментов, его основным недостатком является наличие базового риска, определяемого отсутствием корреляции между причинами его возникновения и масштабом вызванного им ущерба. Кроме того, отсутствуют гарантии того, что платежи по облигациям после бедствия будут получены теми, кто нуждается в них в наибольшей степени.

В то время как в Мексике страхование от катастроф финансируется государством, в Малави, являющейся одной из наиболее подверженных засухам стран в южной части Африки, был использован подход, предполагающий участие частного сектора. В 2004–2005 годах страна испытала разрушительную по своим последствиям засуху, в результате которой 40 процентов мелких фермеров оказались зависимыми от продовольственной помощи. В действительности, хотя 20 процентов территории страны покрыто водой (озеро Малави), продовольственная уязвимость здесь носит хронический характер, в частности, в связи с тем, что большинство фермеров имеют небольшие земельные участки площадью 0,5–3 га. Процент обеспечения погашения кредита в том году варьировался в пределах 50–70 процентов; один банк, два учреждения микрофинансирования и реализовавшаяся правительством при участии доноров программа кредитования сельского хозяйства прекратили свою деятельность в связи с дефолтами, вызванными засухой. В 2005 году Страховая ассоциация Малави решила предложить мелким фермерским хозяйствам заключать договоры страхования на основе погодных индексов в увязке с предоставлением кредита. Одним из объединений, проявивших заинтересованность в апробировании этой схемы, стала Национальная ассоциация мелких фермеров Малави. В качестве экспериментального проекта было выбрано выращивание арахиса, поскольку эта культура относительно уязвима перед засухой и поскольку фермеры не хотели осуществлять инвестиции в выращивание новых сортов в связи с высокой стоимостью семян.

В соответствии с этим договором фермеры подписывают кредитное соглашение, предполагающее установление более высокой ставки процента с учетом премии страхования от плохих погодных условий, выплачиваемой банком страховщику, которым является Страховая ассоциация Малави. Размер страховых платежей является индексированным с учетом уровня выпадения осадков, зафиксированного одной из трех метеорологических станций в регионе реализации экспериментальной программы.

В зависимости от месторасположения величина премиальной суммы составляет 6–10 процентов от стоимости застрахованного семенного фонда, которая легко погашается за счет повышения продуктивности семян (оцениваемой почти в 500 процентов). В случае сильной засухи заемщик выплачивает часть кредита, а остальная его часть выплачивается страховщиком непосредственно банку. Меньшая подверженность фермерских хозяйств риску дефолта оказывает стабилизирующее влияние на состояние банковского портфеля и его структуру рисков. Без такого рода страхования банки весьма редко предоставляют займы характеризующимся повышенным уровнем риска их невозврата мало доходным фермерским хозяйствам. Преимущество для фермеров заключается в возможности получения ими необ-

ходимого кредита для осуществления инвестиций в приобретение семян и использование других факторов производства, необходимых для обеспечения повышения урожайности.

Обследование 168 фермерских хозяйств, принявших в 2005–2006 годах участие в экспериментальной программе, дает основания как для оптимизма, так и для сомнений в отношении эффективности реализации таких программ. Несмотря на то что выборка не была в полной мере репрезентативной (в связи с исключением из нее объявивших дефолт участников), полученные ответы были весьма показательными с точки зрения отношения фермеров к схеме страхования от убытков в результате плохой погоды. Полученные результаты свидетельствовали о том, что почти все принявшие в обследовании фермеры заявили о своей готовности к участию в данной схеме страхования, если им вновь предоставится такая возможность, но лишь 55 процентов респондентов сообщили о понимании особенностей этой схемы до участия в ней. Кроме того, четверть респондентов сочли, что данным местным метеорологических станций о количестве выпадаемых осадков нельзя доверять.

Источник: Linnerooth-Bayer and Mechler (2007).

Недостаточный уровень развития финансовых рынков и отсутствие надлежащей системы регулирования обуславливают низкий уровень охвата страхованием в развивающихся странах

Доступность услуг страхования от бедствий для домохозяйств и компаний существенно различается в зависимости от вида бедствия: такие услуги наиболее часто предоставляются в случаях риска урагана, причем нередко в увязке со страхованием жилища или коммерческой недвижимости, однако они гораздо реже предоставляются в отношении риска землетрясений и практически никогда не предоставляются в отношении других опасных природных явлений. Кроме того, хотя страхование от бедствий получило более широкое распространение, чем страхование государственных активов, охват им на глобальном уровне весьма невелик: в странах с низким уровнем дохода таким образом застрахован только приблизительно 1 процент ущерба, и даже в странах с высоким уровнем дохода этот показатель составляет менее одной трети¹². При том, что недостаточный уровень развития финансовых рынков и отсутствие надлежащей системы регулирования обуславливают низкий уровень охвата страхованием в развивающихся странах, домохозяйства и коммерческие предприятия зачастую не могут позволить себе воспользоваться услугами страхования на коммерческих условиях даже при их предложении, или могут не рассматривать страхование от бедствий в качестве приоритета страхования, или могут просто не доверять компаниям, предоставляющим такие услуги (Linnerooth-Bayer and Mechler, 2007; Syroka, 2007). В связи с этим даже в странах с высоким уровнем дохода домохозяйствам и коммерческим предприятиям при ликвидации последствий бедствия нередко приходится полагаться главным образом на помощь со стороны государства¹³.

¹² Действительно, масштабы предоставления услуг страхования значительно различаются в разных регионах: средняя величина страхового платежа на одного человека при страховании от катастроф составляет в Африке и Азии менее 5 долл. США, то есть приблизительно 1 процент от соответствующей суммы в Соединенных Штатах Америки и в некоторых странах Европы и в Австралии. Кроме того, в целом ряде стран Африки такое страхование практически отсутствует, при том, что страховая премия на душу населения в Южной Африке составляет 160 долл. США (Munich Re, 2005; Swiss Re, 2007).

¹³ Высокий уровень ковариантного риска означает, что требуется наличие значительных резервов для предотвращения угрозы банкротств, с которой могут сталкиваться даже обладающие значительным капиталом и диверсифицированные страховые компании в странах с развитой рыночной экономикой, как это недавно произошло после того, как юго-восточные районы Соединенных Штатов Америки пострадали от урагана. Имеются, например, данные о том, что страховые компании не продлевают договоров страхования в северных штатах США в связи с последствиями сезона ураганов 2005 года, хотя эти

Учитывая нежелание частных страховых компаний оформлять страховку от этих рисков в полном объеме, в некоторых странах были приняты законы, позволяющие государству действовать на рынке услуг страхования, что достаточно часто приводит к созданию частно-государственных национальных страховых систем, в рамках которых государство выполняет роль последней страховой инстанции, как это предусмотрено в японской программе по землетрясениям и в Национальной программе по страхованию от наводнений в Соединенных Штатах¹⁴. Во многих странах с низким уровнем дохода в реализации программ страхования от бедствий более заметную роль играют учреждения микрофинансирования, часто действующие при поддержке и помощи доноров.

Несмотря на существование других форм микрострахования (см. главу V), учреждения микрофинансирования, занимающиеся проблемами, связанными с опасными природными явлениями, уделяют основное внимание страхованию сельскохозяйственного производства и урожая, предназначенному для преодоления продовольственной уязвимости и невозможностью преодоления последствий гибели урожая, снижения урожайности и гибели стада домашнего скота. Это приобретает особую актуальность в условиях, когда жизнедеятельность значительной части населения зависит от натурального сельскохозяйственного производства и кочевого животноводства.

В действительности накоплен многолетний и хорошо задокументированный опыт страхования сельскохозяйственных культур в целом. Однако глобальный рынок таких услуг продолжает оставаться относительно небольшим, и глобальные страховые премии в рамках программ страхования сельскохозяйственного производства в 2006 году составили приблизительно 8 млрд. долл. США, то есть лишь 0,5 процента всей созданной в этой отрасли добавленной стоимости. Кроме того, страхование урожая носит чрезвычайно неравномерный характер, поскольку на рынок Северной Америки приходится более двух третей всего его объема (см. таблицу III.6)¹⁵. На Африканский континент, за исключением Южной Африки, приходится приблизительно менее одного процента общей суммы премиальных выплат, хотя этот регион производит приблизительно 13 процентов всего создаваемого в мире валового внутреннего продукта в сфере сельского хозяйства.

Страхование сельскохозяйственного производства на глобальном уровне имеет ограниченный и неравномерный характер

штаты тогда не пострадали. Аналогичным образом, после урагана «Эндрю» во Флориде в 1992 году на островах Карибского бассейна было отмечено увеличение размера перестраховочной премии, несмотря на то что этим островам не было нанесено сколь-нибудь значительного ущерба. Опасаясь более масштабных угроз, некоторые страховые компании в Соединенных Штатах Америки в целях сокращения опасности катастрофических убытков в результате стихийных бедствий стали использовать франшизу, исчисляемую в процентном выражении от страховой суммы, вместо использовавшейся до этого франшизы в долларовом исчислении, а также установили в ряде районов обязательную франшизу на случай опасных природных явлений.

14 Японская программа по землетрясениям, например, обеспечивается перестрахованием со стороны правительства и налогоплательщиками. Аналогичным образом, правительство Соединенных Штатов Америки выступает в качестве первичного страховщика в рамках Национальной программы по страхованию от наводнений (НФИП). Во Франции страхование от катастроф предлагается в рамках полиса страхования от всех рисков при страховании имущества.

15 В таблице III.6 указываются 10 крупнейших в мире программ страхования сельскохозяйственного производства по величине премии за риск, перестрахованных на международном рынке вторичного страхования. В ней не отражен риск, принятый на себя правительством.

Таблица III.6

Оценка суммы выплат страховых премий в рамках страхования сельскохозяйственного производства в 10 ведущих странах

Страна	Оценка размера страховых премий	
	Млн. долл. США	В процентах от общемирового показателя
Соединенные Штаты Америки	4 600	57,5
Канада	900	11,3
Испания	550	8,9
Италия	350	4,4
Франция	300	3,8
Германия	200	2,5
Южная Африка	100	1,3
Австралия/Новая Зеландия	100	1,3
Китай	80	1
Республика Корея	60	0,8
Всего	7 240	90,5 ^а

Источник: Carpenter (2006).

а Расхождения, вызванные округлением.

Традиционные формы страхования сельскохозяйственного производства — это *страхование рисков* и *комбинированное страхование*: первая из перечисленных форм действует в отношении конкретных опасных явлений, а в отношении града, например, используется в Северной Америке и Европе в течение более 100 лет. Вторая форма предполагает определение величины страхуемого урожая в процентах среднего размера урожая в течение достаточно продолжительного предшествующего периода и, в случае бедствия, предусматривает компенсацию потерь в размере разницы между этими двумя показателями¹⁶. Однако необходимость предоставления большого объема информации и значительные административные и операционные затраты, связанные с использованием этих схем, способствовали широкому распространению в развитых странах практики предоставления субсидий¹⁷. Во избежание проведения дорогостоящей проверки обоснованности претензий на уровне отдельных фермерских хозяйств ряд стран в экспериментальном порядке использует схемы на основе индексов или конкретных параметров, предусматривающие осуществление выплат с учетом легко определяемых и объективных физических показателей, обычно связанных с погодными условиями, таких как количество осадков, зафиксированное региональной метеорологической станцией (см. вставку III.5)¹⁸.

¹⁶ Такие схемы представляют собой основу большинства федеральных программ страхования урожая в Соединенных Штатах Америки и в большинстве провинций Канады, они также используются, например, в Италии, Испании, Португалии, Австрии, Бразилии и Японии.

¹⁷ В целях сокращения затрат фермерских хозяйств на оформление такого страхования им предоставляются в этих целях значительные субсидии. Например, федеральное правительство Соединенных Штатов Америки субсидирует приблизительно 70 процентов общих затрат, связанных с реализацией федеральных программ страхования урожая, что обходится налогоплательщикам в 3 млрд. долл. США в год.

¹⁸ Также возможно использование и других показателей. В Монголии источником средств к существованию для почти половины населения страны является животноводство. Это обусловило разработку индексированной схемы страхования домашнего скота, в рамках которой запуск механизма страховой защиты зависит от общего уровня падежа взрослого

Однако существующая в настоящее время структура схем страхования на основе индексов и их преимущественно экспериментальный характер заставляют усомниться в их устойчивости в случае широкомасштабных последствий катастрофических явлений, а также в их эффективности с точки зрения снижения уровня незащищенности фермерских хозяйств¹⁹.

Выгоды обеспечения доступа к страхованию от угрозы бедствий представляются достаточно очевидными: компенсация ущерба способствует активизации инвестиционной деятельности, росту доходов и сокращению степени их незащищенности. Однако высокий уровень затрат ограничивает распространение практики страхования, особенно в более бедных странах и общинах. Кроме того, возникают серьезные вопросы в отношении целесообразности продолжения использования схем страхования от бедствий с учетом связанных с ними катастрофических и ковариантных рисков (см. сноску 13, выше). Соответственно, рассмотренные формы страхования могут быть более приемлемыми в случае маломасштабных бедствий. Кроме того, необходимы компетентные регуляторные органы, которые бы осуществили мониторинг условий страхования как с точки зрения интересов страховых компаний, так и их клиентов и обеспечивали предложение на рынке обоснованных условий страхования. В связи с этим следует помнить о том, что более глубокие финансовые рынки являются как следствием, так и причиной устойчивого экономического развития. Поэтому объединение связанных с бедствием рисков с использованием возможностей финансовых рынков не может быть единственным элементом эффективного механизма их преодоления.

Возникают серьезные вопросы в отношении целесообразности продолжения использования схем страхования от бедствий с учетом связанных с ними катастрофических и ковариантных рисков

Многосторонние инициативы по оказанию помощи в случае стихийных бедствий и их предупреждению

Международное сообщество активизировало свои усилия, направленные на сокращение неблагоприятных последствий опасных природных явлений и антропогенных бедствий. Основываясь на принятой в 1994 году Йогогамской стратегии по обеспечению

Акцент смещается с вопросов оказания помощи и чрезвычайных действий в сторону повышения степени устойчивости к опасности

домашнего скота в конкретном районе, что обеспечивает защиту животноводов от утраты источников средств к существованию в результате экстремальных погодных условий, таких как суровая зима (*дзуд*) (Mahul and Skees, 2007).

¹⁹ В связи с тем, что триггеры страховой защиты имеют в основном одномерный характер, базируясь, например, лишь на уровне осадков, величина застрахованного урожая должна быть тесно взаимосвязана с лежащим в основе индекса показателем. В противном случае будет наблюдаться низкий уровень корреляции между триггером защиты и понесенными убытками (*базисный риск*). В связи с этим в отношении некоторых сельскохозяйственных культур может потребоваться использование индексов комплексного характера. Кроме того, разработка погодного индекса требует длительного периода достоверных ежедневных наблюдений за погодой, в идеале не менее 25–30 лет, а также данных об объеме производства и урожайности за прошлые годы. Этим требованиям, вероятно, соответствуют данные, имеющиеся лишь по нескольким странам. Наконец, предусматриваемая многими экспериментальными схемами на основе индексов страховая защита предполагает компенсацию связанных с опасными явлениями финансовых потерь лишь путем выплат по займам застрахованных фермерских хозяйств, а не выплату непосредственной компенсации самим фермерам. В связи с этим они по существу не обеспечивают повышение гарантированности доходов и не способствуют улучшению бедственного положения в сельскохозяйственном секторе в случае гибели урожая.

нию более безопасного мира: руководящие принципы предотвращения стихийных бедствий, обеспечения готовности к ним и смягчения их последствий и Плана действий²⁰ и развивая итоги Международного десятилетия по уменьшению опасности стихийных бедствий, Международная стратегия уменьшения опасности бедствий способствует повышению осведомленности общественности о программе действий в этой области и приверженности делу ее осуществления, расширению сетей и партнерств и повышению знаний о причинах возникновения бедствий и имеющихся возможностях снижения уровня риска. Таким образом, международное сообщество переходит от использования концепции оказания помощи и осуществления чрезвычайных действий к реализации более широкой стратегии, направленной на повышение устойчивости уязвимых групп населения и стран к опасностям, которая предполагает, в частности, реализацию мер по предотвращению бедствий и обеспечению готовности к ним, а также концентрацию внимания на механизмах достижения среднесрочных целей восстановления и смягчения последствий бедствий²¹. Важнейшие цели принятой 8 сентября 2000 года Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций²² создают основу для повышения устойчивости к опасностям за счет снижения уровня уязвимости в целом.

Однако еще предстоит пройти длинный путь. В самом деле, как было отмечалось выше, лишь незначительная часть международного финансирования направляется на повышение устойчивости к опасностям путем осуществления инвестиций на цели противодействия бедствиям и адаптации к ним, а также на цели планирования. Кроме того, направление значительной части финансовых ресурсов, мобилизуемых в рамках реагирования на бедствия, на обеспечение предметами первой необходимости, такими как продовольствие и медикаменты, свидетельствует о том, что предпринимаемые усилия носят характер ответных действий²³.

Изменение климата усиливает социально-экономическую уязвимость и без того находящихся в тяжелом положении групп населения и стран, таких как страны Африки к югу от Сахары и малые островные развивающиеся государства, и испытывает на прочность механизмы преодоления трудностей других ранее являвшихся менее уязвимыми групп населения [United Nations, Development Programme, 2007; Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2007]. Например, существует опасность того, что все более значительные неблагоприятные последствия засух и наводнений будут иметь долгосрочный характер, негативно отражаясь на биологическом разнообразии и жизнедеятельности населенных пунктов. Для оказания поддержки этим странам были разработаны многосторонние программы. Например, принятая в 1994 году Конвенция Организации Объединенных Наций по борьбе с опустыниванием в тех странах, которые испытывают серьезную засуху и/или опустынивание, особенно в Африке²⁴, и

Изменение климата усиливает уязвимость находящихся в тяжелом положении групп населения

²⁰ A/CONF. 172/9, глава I, резолюция 1, примечание I.

²¹ Программа гуманитарных действий, принятая в декабре 2003 года Международной конференцией Красного Креста и Красного Полумесяца, включает, в частности, цели и действия, направленные на сокращение риска бедствий и их последствий, а также на совершенствование механизмов готовности и принятия мер.

²² См. резолюцию 55/2 Генеральной Ассамблеи.

²³ Например, в 2006 году более 55 процентов запрошенных финансовых средств было направлено на закупку продовольствия (United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2008).

²⁴ United Nations Treaty Series, vol. 1954, No. 33480.

Программа действий для наименее развитых стран на десятилетие 2001–2010 годов²⁵, принятая в 2001 году третьей Конференцией Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам, предусматривают повышение роли основных программ и связанных с их реализацией институциональных механизмов. Аналогичным образом, на проведенном в 2005 году Международном совещании для обзора осуществления Программы действий по обеспечению устойчивого развития малых островных развивающихся государств было предложено увеличить объем обязательств, направленных на снижение степени уязвимости малых островных развивающихся государств из-за их с ограниченного потенциала по преодолению последствий бедствий и восстановлению после них.

Однако сохраняется необходимость в дальнейшем развитии международного сотрудничества в целях обмена информацией, повышения осведомленности и наращивания потенциала. В частности, в Плате выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию (Йоханнесбургский план выполнения решений)²⁶ содержится призыв принять меры для обеспечения использования комплексного подхода к оценке уязвимости, управлению рисками, связанными со стихийными бедствиями, и смягчению последствий бедствий в качестве «существенно важного элемента более безопасного мира в XXI веке» (пункт 37). Генеральная Ассамблея повторила этот призыв и рекомендовала Межправительственной группе по климатическим изменениям продолжить оценку пагубных последствий изменения климата для социально-экономических систем развивающихся стран и их систем уменьшения опасности стихийных бедствий.

Перечисленные выше инициативы обеспечивают создание необходимых рамок, хотя и носящих преимущественно нормативный характер, для деятельности на более широком институциональном уровне. Однако такие рамки должны предусматривать принятие на национальном и региональном уровнях конкретных практических мер, направленных на снижение степени уязвимости к бедствиям и получение реальных результатов.

В данном контексте доноры и национальные правительства уделяют повышенное внимание конкретным программам по сокращению степени незащищенности доходов. Важным элементом этих усилий становятся программы денежных трансфертов: например, несколько развивающихся стран приступило к их реализации в целях сокращения масштабов нищеты среди престарелых и бедняков (United Nations, 2007a). Эти тенденции также оказывают влияние на характер принимаемых международным сообществом мер в случае бедствий.

Доноры и национальные правительства уделяют повышенное внимание конкретным программам по сокращению незащищенности доходов

Денежные трансферты

Основной мерой, принимаемой в целях преодоления последствий бедствий, обычно является предоставление необходимых товаров и услуг, особенно в развивающихся странах. Она включает поставку продовольствия, предоставление субсидированных займов, реализацию программ «труд в обмен на деньги» и «труд в обмен на продовольствие», а также использование других аналогичных денежных выплатам инстру-

²⁵ А/CONF.191/13, глава II.

²⁶ Доклад Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию, Йоханнесбург, Южная Африка, 26 августа — 4 сентября 2002 года (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.03.II.A.1 и исправление), глава I, резолюция 2, приложение.

ментов, таких как выдача ваучеров, и оказание непосредственной продовольственной помощи и обеспечение жильем²⁷. Однако международные доноры и национальные политики традиционно стремятся избегать оказания помощи в форме предоставления безвозвратных денежных пособий.

Денежные трансферты могут быть более предпочтительными по сравнению с предоставлением помощи в натуральной форме

Тем не менее поступает все больше данных, свидетельствующих о том, что в среднесрочном плане денежные трансферты пострадавшим домохозяйствам могут быть более предпочтительными по сравнению с предоставлением помощи в натуральной форме, и международные агентства по вопросам развития, двусторонние доноры, неправительственные организации и национальные правительства проявляют все больший интерес к использованию этой формы помощи. Вполне вероятно, что товарная помощь останется основной мерой, принимаемой сразу после наступления бедствия, поскольку она позволяет обеспечить снабжение товарами первой необходимости. Тем не менее денежные трансферты являются реальной альтернативой предоставления помощи в натуральной форме после восстановления местного потенциала по обеспечению товарами и услугами повседневного спроса: поскольку домохозяйства лучше знают о своих насущных потребностях, предоставление денежных трансфертов позволяет им приобретать те товары и услуги, которые наиболее необходимы для них. Это способствует повышению эффективности оказываемой помощи. Кроме того, по имеющимся данным, администрирование денежных трансфертов требует меньше затрат по сравнению с предоставлением помощи в натуральной форме (такой, как продовольственная помощь) (Barrett, Holden and Clay, 2001), что повышает эффективность оказания помощи. Такого рода трансферты также являются более быстрой и транспарентной формой помощи (Standing, 2007) и позволяют более эффективно обеспечить восстановление благодаря тому, что часть из этих средств направляется на цели инвестирования, а не потребления, а также в связи с тем, что основная часть получаемых средств расходуется на оплату товаров и услуг, производимых на местном уровне (Department for International Development, 2005).

Последними примерами использования масштабных схем денежных трансфертов для преодоления последствий стихийных бедствий являются Мальдивские Острова и Шри-Ланка (в качестве ответных мер после цунами 2004 года), Пакистан (в качестве ответных мер после землетрясения 2005 года в находящемся в административном управлении Пакистана Кашмире) и Турция (после землетрясения в Измите в 1999 году). Во всех случаях выплата денежных средств была обусловлена масштабом последствий бедствия, включая, например, установление факта ранения или гибели члена домохозяйства в Пакистане или факта повреждения или разрушения домов на Мальдивских Островах и т. д. Размер трансфертов частным лицам составил в Шри-Ланке приблизительно 2,9 процента годового ВВП на душу населения, на Мальдивских Островах — от 1,5 до 4,5 процента, а в Турции — 3,4–8,6 процента. Главным образом в связи с большим размером компенсации в случае смерти или увечий сумма выплат оказалась наибольшей в Пакистане, составив до 48,3 процента годового ВВП на душу населения (Heltberg, 2007). Другие оказавшиеся успешными схемы были применены в рамках борьбы с последствиями засухи в Эфиопии, а также с последствиями наводнений в Мозамбике (см. главу V).

²⁷ Например, официальное объявление события бедствием имеет большое значение в Соединенных Штатах Америки, поскольку после этого пострадавшим районам оказывается широкий спектр перечисленных выше видов помощи. В рамках оказания федеральной помощи отдельным гражданам и домохозяйствам может быть оказана помощь в размере до 25 тыс. долл. США (Federal Emergency Management Agency (FEMA), 2007, p. 44).

Международные инициативы по объединению ресурсов

Возможности отдельной страны по управлению рисками, связанными с бедствиями, часто ограничены вследствие значительного дефицита ресурсов. Соответственно, важную роль, в том числе и на региональном уровне, должны играть международные учреждения, которые часто могут более эффективно использовать стратегии объединения ресурсов и эффект синергии и, следовательно, лучше противодействовать ковариантным рискам.

Одним из возможных вариантов для доноров и международных организаций является поиск официальных механизмов для переноса рисков. Осуществление ежегодных отчислений на цели сокращения финансового риска вместо удовлетворения нерегулярных и непредсказуемых с точки зрения объема необходимых ресурсов просьб об оказании помощи в ликвидации последствий бедствия может создать для доноров возможности для более эффективной реализации их обязательств. Турецкий общий фонд страхования на случай катастроф, созданный в 2000 году, стал первым такого рода фондом, направленным на решение проблемы доступности услуг страхования в развивающейся стране со средним уровнем дохода. В рамках Турецкого общего фонда страхования на случай катастроф страхование риска землетрясения носит обязательный характер для всех владельцев недвижимости в Стамбуле и в других городских центрах, расположенных в районах повышенной сейсмичности (в связи с этим более бедные владельцы недвижимости в сельских районах не охвачены страхованием). Хотя размер страховых премий зависит от уровня риска, они стали более доступными в финансовом отношении благодаря резервному кредиту, предоставленному на льготных условиях Всемирным банком.

Аналогичным образом, несколько стран — членов Карибского сообщества (КАРИКОМ) создали в 2007 году под эгидой Всемирного банка Карибский фонд страхования рисков на случай катастроф (ККРИФ). По существу, он представляет собой первый многосторонний фонд страхования на случай катастроф и рассматривается в качестве пилотного проекта для других регионов. Задачей фонда является объединение рисков, связанных с опасными природными явлениями, и создание, таким образом, механизма оказания помощи пострадавшим странам-участницам в преодолении неблагоприятных последствий бедствий. В этих целях данная программа предусматривает оказание бюджетной поддержки за счет компенсации до 20 процентов оцененной величины потерь, понесенных правительством в результате землетрясений и ураганов²⁸. Потребность в таком механизме является наиболее острой для стран Карибского бассейна, поскольку они подвержены различным видам опасных природ-

Отдельные страны испытывают трудности в управлении рисками, связанными с бедствиями, с помощью собственных ресурсов.

²⁸ Это включает ущерб, нанесенный правительственным зданиям и объектам инфраструктуры, расчетные потери при сборе налогов и расходы правительства, связанные с оказанием чрезвычайной помощи. Возможность направления запроса о компенсации ущерба возникает при запуске в действие механизмов страховой защиты, зависящих от определенных количественных показателей в отношении ураганов (скорость ветра) и землетрясений (сотрясаемость грунта), и выплаты в случае бедствия осуществляются безотлагательно. Ежегодные взносы в фонд колеблются от 200 тыс. до 4 млн. долл. США в зависимости от размера страны. Выплаты осуществляются в пределах заранее установленного лимита: Ямайка выплачивает наибольшую премию (4 млн. долл. США) и обладает наибольшим объемом страховой защиты (95 млн. долл. США), из которых защита в объеме 50 млн. долл. США действует в отношении ураганов. Для обеспечения начала работы резервного фонда правительства Бермудских островов, Канады, Франции и Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, а также Карибский банк развития и Всемирный банк взяли на себя обязательства по предоставлению в общей сложности 47 млн. долл. США.

ных явлений (см. вставку III.2), а также в связи с тем, что последствия этих опасных явлений часто превышают возможности отдельных стран по их преодолению исключительно собственными силами. В первый год своей деятельности Фонд смог предоставить в качестве страхового покрытия 110 млн. долл. США. Хотя сам Фонд отвечает по обязательствам на первом этапе подачи претензий (приблизительно 10 млн. долл. США), оставшаяся сумма в размере 100 млн. долл. США переносится на международные рынки за счет использования механизма перестрахования и обеспечиваемых Всемирным банком катастрофных свопов.

Передача ответственности за оценку убытков Карибскому фонду страхования рисков на случай катастроф устраняет возможность завышения величины нанесенного ущерба в целях получения большей суммы страхового покрытия. Однако в связи с тем, что оценки убытков основываются на индексе опасности бедствий и заранее определенных моделях ущерба, отличающихся в зависимости от скорости ветра, основной проблемой для Фонда продолжает оставаться установление масштаба базисного риска.

Мерой, которую можно было бы оперативно принять международным сообществом в целях оказания помощи пострадавшим от стихийных бедствий странам, могло бы стать создание простого механизма продления моратория на обслуживание задолженности. Иногда странам, пострадавшим от бедствий, предлагается облегчение долгового бремени: например, Парижский клуб предложил облегчить бремя задолженности ряду стран, пострадавших от цунами в Индийском океане в 2004 году; отложенные платежи должны быть осуществлены в течение пяти лет с предоставлением льготного периода в течение одного года.

Такой простой механизм не должен зависеть от какой-либо программы Международного валютного фонда в целях предотвращения выдвигания новых условий предоставления помощи. Скорее, следует провести координационную встречу всех кредиторов в целях выработки процедуры, предполагающей осуществление одной операции и не предусматривающей подписание двухсторонних соглашений со всеми кредиторами, как являющимися, так и не являющимися членами Парижского клуба (Schneider, 2008). Кроме того, механизм должен предусматривать отказ от выплаты процентов на период чрезвычайной ситуации в целях предотвращения как нарастания объема выплат, так и новой реструктуризации и новых заимствований в целях выполнения обязательств по погашению задолженности. Функционируя таким образом, этот механизм мог бы помочь пострадавшим странам в решении их внутренних проблем, связанных с реконструкцией и восстановлением. За счет ослабления ограничений, связанных с получением финансовых средств, сократится необходимость корректировки заранее сформированных бюджетов в целях выполнения этих задач. Это также позволит правительству сохранить объем расходов, например, на образование, медицину, водоснабжение и санитарии, от чего в первую очередь выиграют беднейшие слои населения. Кроме того, введение такой процедуры позволит устранить действие политических факторов, возникающих в процессе предоставления финансовых средств, и сократит период времени, необходимый для их получения, а также позволит избежать негативных сигналов рынку, которые могут быть связаны с принятием разработанных специальных предложений²⁹. Этот механизм может дать реальные преимущества бедным странам с крупной задолженностью, расходующим

Мораторий на обслуживание задолженности может помочь странам, пострадавшим от бедствий

²⁹ И действительно, Таиланд не стал использовать мораторий, предложенный ему Парижским клубом: причиной этого мог стать возможный побочный эффект с точки зрения кредитного рейтинга страны.

значительные средства на обслуживание долга; с другой стороны, он окажет меньшее влияние на страны, обязательства которых по обслуживанию задолженности не столь велики.

Глобальный механизм борьбы с бедствиями

Международное сообщество, действуя через государственные и частные организации, зачастую весьма оперативно реагирует на просьбы о предоставлении чрезвычайной помощи в случае масштабных бедствий. Тем не менее наблюдается устойчивая тенденция к выполнению обещаний не в полном объеме, поскольку запрашиваемые Организацией Объединенных Наций средства постоянно не достигают необходимого уровня: например, в 2007 году было предоставлено лишь 72 процента объема финансовых ресурсов, запрошенных в рамках объединенных и срочных призывов, в результате чего образовался дефицит в размере 1,4 млрд. долл. США (United Nations, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2008). Помимо этого, тот факт, что средства в ответ на такого рода просьбы нередко выделяются в рамках уже существующих бюджетов, свидетельствует о простом перераспределении ресурсов. Подобная финансовая неопределенность мешает планированию при оказании помощи в случае бедствий. Кроме того, масштабы и направления международной помощи в случае бедствий в значительной степени зависят от экономических и геополитических интересов, включая колониальные связи и географическую близость, а также от того, насколько объективно соответствующие события освещены в средствах массовой информации. Последствия носят масштабный характер. Согласно одной из оценок, необъективность средств массовой информации может сократить объем поступающих средств в случаях бедствий в Азии — более чем на одну треть, в Африке — более чем на одну пятую и в Латинской Америке — более чем на одну шестую (Strömberg, 2007, p. 220). Необходимо отметить, что связанный характер такой помощи и ее обусловленный характер продолжают оставаться серьезным препятствием для повышения ее эффективности.

Финансирование в рамках более комплексного подхода к проблеме предотвращения стихийных бедствий и ликвидации их последствий, вероятно, следует осуществлять с помощью *глобального механизма борьбы с бедствиями*. Его началом может стать попытка объединить существующие подходы к финансированию чрезвычайной помощи в случаях бедствий. В 2006 году Гордон Браун, занимавший в то время пост министра финансов Соединенного Королевства, выступил с предложением сформировать фонд в размере 4–5 млрд. долл. США в качестве одного из элементов более масштабного плана «по искоренению нищеты» (Brown, 2006). Однако вплоть до последнего времени этот план оставался лишь концепцией.

Относительно недавно были предложены несколько схем компенсационного финансирования. Однако масштаб большинства из них слишком мал для того, чтобы они могли стать действительно эффективными. Например, для сокращения рисков бедствий и управления ими, а также в целях повышения готовности к бедствиям, смягчения их последствий и более действенного восстановления после них в государствах Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ) был создан Фонд АКТ-ЕС по борьбе со стихийными бедствиями. Европейский фонд развития предоставил 12 млн. евро в качестве первоначального капитала — сумму намного меньшую, чем запрашиваемые на оказание помощи государствам АКТ по крайней мере 250 млн. долл. США (ACP-EU Joint Parliamentary Assembly, 2007). Аналогичным образом, Межамериканский банк развития располагает Фондом срочного восстановления, который может предоставлять

Обещания по предоставлению финансовых ресурсов зачастую выполняются не в полном объеме

Необходим глобальный механизм борьбы с бедствиями

займы на сумму до 30 млн. долл. США в качестве помощи своим членам, пострадавшим от бедствий. Он также располагает Фондом предотвращения бедствий, предоставляющим гранты на проведение мероприятий по преодолению риска бедствий, однако максимальная сумма гранта для отдельных проектов ограничена 1 млн. долл. США.

В рамках реализации Международной стратегии по уменьшению опасности бедствий был создан Глобальный фонд по уменьшению опасности бедствий и восстановлению в целях дальнейшего развития и реализации Хиогской рамочной программы действий на 2005–2015 годы: Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государств и общин³⁰ путем реализации согласованных программ, нацеленных на обращение вспять к 2015 году тенденции увеличения масштабов ущерба в результате бедствий. В связи с тем, что основной задачей является сокращение степени уязвимости, Глобальный фонд стремится использовать свой годовой бюджет в объеме 5 млн. долл. США на предоставление технического и финансового содействия при изучении рисков бедствий. Его деятельность также нацелена на включение вопросов риска бедствий в стратегии развития, например, путем обеспечения управления рисками, проведения исследований и формирования механизмов финансирования восстановления в объеме приблизительно 350 млн. долл. США в течение 10 лет. Еще одной целью является обеспечение оперативного и устойчивого финансирования мероприятий, связанных с восстановлением в первую очередь в странах с низким уровнем дохода и подверженных повышенному риску, с помощью механизма резервного финансирования восстановительных работ.

Совсем недавно Всемирный банк ввел механизм отсроченного кредитования риска катастроф (КАТ ДДО) (World Bank, 2008a). Ориентированный на страны с низким уровнем дохода, пострадавшие от бедствий, этот механизм обеспечивает оперативное получение финансовых средств. Однако средства предоставляются в форме займов, и хотя их объем может достигать 500 млн. долл. США, их максимальная величина равна 0,25 процента ВВП страны.

Вышеприведенные примеры многосторонних усилий свидетельствуют о том, что проблеме уязвимости к бедствиям уделяется все больше внимания. Тем не менее с учетом масштабов ущерба, который может вызвать бедствие как в абсолютных показателях, так и по отношению к ВВП (как отмечалось выше), представляется достаточно очевидным, что любой многосторонний механизм должен быть обеспечен необходимыми финансовыми ресурсами, чтобы предоставлять *соответствующее* финансирование *оперативно и автоматически*. Существующие механизмы не выдерживают этого решающего испытания. Формирование *глобального механизма борьбы с бедствиями*, вероятно, под эгидой Организации Объединенных Наций, могло бы способствовать объединению и наращиванию на более комплексной основе существующих разрозненных ресурсов, доступных для оказания помощи в случае серьезных бедствий. Возможно, детали потребуют дополнительной проработки, однако предлагаемый глобальный механизм борьбы с бедствиями можно создать на основе следующих руководящих принципов.

Доступ к глобальному механизму борьбы с бедствиями должен быть увязан с заранее сформулированными принципами запуска его в действие, для того чтобы устранить диспропорции, связанные с современной практикой предоставления помощи. В частности, в связи с тем, что цель механизма заключается в предоставлении финансирования странам, серьезно пострадавшим от бедствий, для измерения последствий бедствий и выявления бедствий, предполагающих возможность исполь-

Финансирование должно осуществляться оперативно и автоматически

30 A/CONF.206/6 и Corr. 1, глава I, резолюция 2.

зования данного механизма, предлагается использовать три исходных переменных показателя:

- a) численность пострадавшего населения в процентном отношении к общей численности населения страны в целях определения масштабов бедствия;
- b) величина ущерба в процентном отношении к общей величине государственных доходов для определения возможной нагрузки на государственные ресурсы;
- c) величина ущерба в процентном отношении к ВВП страны для определения масштабов экономических последствий.

В целях оказания помощи в реконструкции и восстановлении механизм должен предоставлять пострадавшим странам финансовые ресурсы в объеме, эквивалентном 25 процентам величины нанесенного ущерба. Любое бедствие, отвечающее одному из следующих условий, означает возможность использования механизма:

- a) от него пострадало более 5 процентов населения страны;
- b) величина ущерба составила более 5 процентов ВВП;
- c) величина ущерба превышает 10 процентов суммы государственных доходов.

Учитывая данные о бедствиях, происшедших во всем мире на рубеже тысячелетий, можно утверждать, что почти треть стран, пострадавших от бедствий в течение 2000–2006 годов, могла бы подпадать под действие механизма в случае его наличия. Помимо этого, его отдельные параметры позволили бы удовлетворить среднегодовые финансовые потребности в размере 2,5 млрд. долл. США.

Финансирование глобального механизма борьбы с бедствиями должно базироваться на том, что взносы развитых стран превышают объем взносов стран менее развитых. Это позволит обеспечить более равномерное распределение затрат. При этом страны с высоким уровнем дохода, не входящие в ОЭСР, могли бы выплачивать сумму в пропорции от своего ВВП, равную 80 процентам аналогичной суммы, выплачиваемой странами — членами ОЭСР с высоким уровнем дохода, страны с уровнем дохода выше среднего могли бы выплачивать сумму в пропорции от своего ВВП, равную 75 процентам этого показателя, а страны с уровнем дохода ниже среднего могли бы выплачивать сумму в пропорции от своего ВВП, равную 50 процентам величины выплат стран — членов ОЭСР с высоким уровнем дохода. Страны с низким уровнем дохода должны быть освобождены от взносов. В рамках такой финансовой схемы за период с 2000 по 2006 год страны с высоким уровнем дохода внесли бы менее 0,007 процента своего среднегодового ВВП. Для Соединенных Штатов Америки это означало бы ежегодные взносы в размере около 800 млн. долл. США (2,7 долл. США на человека) — менее 3 процентов всего объема официальной помощи в целях развития (ОПР), предоставленной в 2005 году. В то же время страна с уровнем дохода ниже среднего, например Гайана, относящаяся также к числу бедных стран с высоким уровнем задолженности, должна была бы предоставлять в среднем 27 тыс. долл. США в год для использования в рамках механизма (0,04 долл. США на человека), при этом она могла бы стать нетто-получателем суммы в 158 млн. долл. США в течение всего периода с 2000 по 2006 год (чистые суммы платежей стран с низким уровнем дохода и стран с уровнем дохода ниже среднего в адрес такого предлагаемого фонда содержатся в таблице III.7).

С учетом сказанного о взаимозависимости между оказанием чрезвычайной помощи, восстановлением и развитием в подверженных бедствиям странах такой механизм должен быть в конечном счете ориентирован на выполнение намного более значимой задачи, связанной с финансированием предполагаемых инвестиций в планирование на случай бедствий и обеспечение готовности к ним, включая оказание

Такой механизм должен быть в конечном счете ориентирован на планирование на случай бедствий и обеспечение готовности к ним

Таблица III.7

Возможный размер чистой суммы платежей^а отдельных стран и территорий с низким уровнем дохода и с уровнем дохода ниже среднего, осуществляемых в период с 2000 по 2006 год в рамках предлагаемого глобального механизма борьбы с бедствиями (в млн. долл. США)

Страна или территория	Чистая сумма платежей	Страна или территория	Чистая сумма платежей
С низким уровнем дохода			
Афганистан	0,00	Вьетнам	-78,60
Лаосская Народно-Демократическая Республика	-0,30	Мозамбик	-119,50
Монголия	-30,00	Мьянма	-130,00
Камбоджа	-47,10	Индия	-284,70
Таджикистан	-50,50	Бангладеш	-666,70
Судан	-60,90	Пакистан	-1 300,00
Мадагаскар	-69,10	Корейская Народно-Демократическая Республика	-1 609,40
С уровнем дохода ниже среднего			
Индонезия	61,10	Лесото	0,30
Колумбия	27,00	Суринам	0,30
Египет	22,10	Кабо-Верде	0,20
Украина	17,00	Бутан	0,20
Перу	16,90	Джибути	0,20
Марокко	11,60	Самоа	0,10
Ирак	7,80	Вануату	0,10
Эквадор	7,40	Микронезия, Федеративные Штаты	0,10
Доминиканская Республика	6,40	Маршалловы Острова	0,00
Тунис	6,30	Кирибати	0,00
Беларусь	6,10	Молдова	-12,20
Сирийская Арабская Республика	6,00	Тонга	-19,10
Ангола	5,50	Азербайджан	-30,00
Камерун	3,70	Армения	-35,00
Иордания	2,70	Таиланд	-36,80
Боливия	2,20	Мальдивские Острова	-120,20
Босния и Герцеговина	2,10	Гайана	-158,30
Гондурас	1,80	Грузия	-202,50
Албания	1,80	Гватемала	-239,80
Парагвай	1,50	Филиппины	-243,80
Туркменистан	1,40	Ямайка	-251,00
Намибия	1,30	Шри-Ланка	-359,60
Бывшая югославская Республика Македония	1,30	Куба	-543,10
Конго	1,20	Сальвадор	-617,80
Никарагуа	1,10	Иран (Исламская Республика)	-1 073,40
Западный берег и Газа	0,80	Алжир	-1 674,00
Фиджи	0,70	Китай	-5 590,40
Свазиленд	0,60		

Источник: ДЭСВ ООН, на основе данных Международной базы данных о бедствиях Управления по оказанию помощи иностранным государствам в случае стихийных бедствий/ Центра исследования эпидемиологии стихийных бедствий (EM-DAT), имеющейся по адресу: www.emdat.net, Католический университет Лёвена, Брюссель.

^а Страховой взнос минус сумма возмещения ущерба.

различных услуг по содействию в восстановлении после бедствий. Такие услуги могут включать распространение информации о передовой практике и наращивание соответствующего потенциала, а также мониторинг мероприятий по защите окружающей среды и соблюдения действующих норм и правил в той степени, в какой это относится к угрозе бедствий.

Исходя из этого, глобальный механизм борьбы с бедствиями должен, так или иначе, координировать предоставление финансовых средств и может выступать в качестве комплексного инструмента для унификации существующих механизмов и обязательств, в том числе отмеченных выше, с соответствующими институтами. В любом случае, роль подобного механизма должна заключаться в автоматическом предоставлении предсказуемого финансирования, необходимого для реконструкции, смягчения последствий рисков и восстановления после потрясений.

Любой надлежащий формат глобального механизма борьбы с бедствиями предполагает решение нескольких принципиальных вопросов. Например, чтобы не допустить завышения величины ущерба, необходима независимая оценка³¹. В рамках ее проведения, несмотря на разнообразие методологий, предпочтительной представляется стоимостная оценка поврежденных активов по восстановительной стоимости, включая затраты, связанные со смягчением последствий бедствий и их предотвращением в целях снижения уязвимости к аналогичным ситуациям в будущем (United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2003), поскольку это автоматически внесет в данный механизм важный элемент — снижение риска бедствий. Повышение роли указанного элемента можно обеспечить за счет передачи механизму функций по осуществлению инвестиций в планирование на случай бедствий и мероприятия по смягчению их последствий (например, путем выделения определенного процента предоставляемых средств на смягчение последствий). Помимо этого, консолидация существующих ресурсов, подобных вышеперечисленным, и привлечение страховой отрасли и международных организаций позволит существенно увеличить имеющиеся в наличии финансовые средства. Объединение этих финансовых обязательств с различными обязательствами по оказанию технического содействия и наращиванию потенциала, а также сбор информации и мониторинг помогут странам снизить их уязвимость к стихийным бедствиям и повысят общественную значимость глобального механизма борьбы с бедствиями. При достаточном финансировании такой инструмент способен сыграть важную роль в обеспечении устойчивого восстановления после масштабных потрясений. Однако, чтобы избежать проблем, связанных с выборочным подходом, потребуется максимально широкое участие заинтересованных стран. Объединение рисков среди *всех* стран будет способствовать повышению финансовой устойчивости механизма, а также привлечению внимания к общим проблемам, связанным с климатическими потрясениями.

³¹ За период с начала 1970-х годов Организация Объединенных Наций провела ряд независимых оценок бедствий с привлечением национальных и международных экспертов, главным образом в латиноамериканском и карибском регионах, а также, в последнее время и на более глобальном уровне (см. United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2007b; и United Nations, Development Programme, 2007).

Борьба с бедствиями

Стихийные бедствия невозможно предотвратить, и управление присущими им рисками — чрезвычайно сложная задача в связи с самой природой этих рисков. Однако этого нельзя сказать о наносимом ими ущербе и повышении степени незащищенности. Более того, угроза экономической незащищенности в результате бедствий является следствием совокупного действия факторов, обуславливающих социально-экономическую уязвимость и подвергающих конкретные общины и страны этой опасности.

При разработке и реализации национальных стратегий развития необходимо уделять приоритетное внимание сокращению риска бедствий. Одним из важнейших элементов в рамках усилий по сокращению риска бедствий должно стать увеличение инвестиций в реализацию мероприятий по смягчению последствий опасных явлений. Помимо этого, при разработке конкретных мероприятий важную роль с точки зрения определения рисков и выявления наиболее уязвимых групп населения могут сыграть оценки степени уязвимости.

Воздействие, оказываемое бедствиями на развитие, определяет необходимость более комплексного подхода, сочетающего решение вопросов развития и управления рисками. В связи с этим подверженные бедствиям страны должны не только располагать необходимыми политическими возможностями для разработки эффективных комплексных стратегий развития, но и иметь доступ к адекватному финансированию. Для многих стран основной проблемой остается, в частности, мобилизация финансовых средств и ресурсов, предназначенных для смягчения последствий прогнозируемых бедствий, в условиях уже ощущаемого дефицита финансовых ресурсов. Важную роль в обеспечении такими ресурсами может сыграть региональное и международное сотрудничество. Заблаговременное развитие сотрудничества также необходимо для разработки политики и процедур в области обмена информацией, активизации связей между научными и техническими институтами и укреплении взаимопонимания между национальными управлениями по оказанию помощи при стихийных бедствиях.

В распоряжении домохозяйств, общин и правительств имеется ряд стратегий для борьбы с угрозой экономической незащищенности, создаваемой в результате бедствий. Эти стратегии будут отличаться друг от друга в зависимости от уровня развития, и их реализация подразумевает использование как рыночных, так и нерыночных подходов. Например, нерыночные методы, разработанные для заблаговременного укрепления потенциала домохозяйств и общин с точки зрения возможностей преодоления бедствий, могут предполагать добровольные взаимные договоренности. В более развитых странах соответствующие рыночные механизмы могут предполагать страхование имущества и жизни, в то время как в развивающихся странах более актуальным, вероятно, окажется страхование урожая и домашнего скота. В развитых странах в качестве косвенной формы страхования на национальном уровне способна выступать система налогообложения, в то время как в менее развитых странах единственным разумным вариантом, по всей видимости, окажется формальное страхование, например в форме катастрофных облигаций, или фактически надежда на безвозмездную помощь.

В связи с этим определенную роль может сыграть объединение индивидуальных или национальных рисков с использованием финансовых рынков. Однако его потенциальная роль не следует переоценивать. Например, передача риска путем государственного и/или частного страхования с использованием рыночных методов зачастую является реальным вариантом лишь на более высоких уровнях развития. Страны с высоким и средним уровнем доходов располагают более широкими возможностями

для использования программ страхования в качестве одного из инструментов смягчения последствий бедствий и снижения риска, тогда как для стран с недостаточно развитым финансовым сектором и широко распространенной незащищенностью доходов страхование имеет меньшее значение. Кроме того, если нерыночные меры, основанные на участии общин, могут быть быстро исчерпаны даже в условиях незначительных по масштабу локальных бедствий, то ковариантный характер крупных бедствий и их последствия явятся угрозой даже для рынков страховых услуг с высоким уровнем капитализации. Вот почему более формальные механизмы объединения рисков с использованием возможностей (финансовых) рынков не в силах справиться с рисками, создаваемыми имеющими катастрофические последствия широкомасштабными бедствиями.

Таким образом, передача ответственности за обеспечение необходимой защиты от бедствий частным лицам лишь путем создания *возможностей* для использования таких механизмов передачи и объединения рисков, каким является страхование, не может считаться основным средством борьбы с незащищенностью. Основную роль в укреплении экономической безопасности скорее должны играть *правительства*, уделяя повышенное внимание уменьшению уязвимости путем заблаговременного снижения экономических и социальных рисков.

Исходя из этого в данной главе предлагается создать глобальный механизм борьбы с бедствиями в качестве основного звена более комплексного подхода к предотвращению стихийных бедствий и ликвидации их последствий. Использование предложенного механизма можно начать с предоставления в его рамках чрезвычайной помощи в случае бедствий, однако в дальнейшем масштабы его применения должны быть оперативно расширены, что позволит выполнить большой круг задач, связанных со смягчением последствий бедствий. Помимо этого, с учетом проблемы изменения климата деятельность фонда следует направить на достижение более масштабных целей, нежели решение проблем более бедных стран. Недавний опыт напоминает нам, что с угрозой экономической безопасности в результате бедствий сталкиваются не только беднейшие страны. В самом деле, в настоящее время более половины мирового населения ежегодно подвергается серьезной угрозе пережить по крайней мере одно бедствие, и последствия урагана «Катрина», обрушившегося на Соединенные Штаты в 2005 году, свидетельствуют не только об уязвимости общин даже в самых богатых регионах мира, но и о масштабе проблем, связанных с ликвидацией социально-экономического ущерба, который может быть нанесен в результате подобных явлений. Согласно мнению Межправительственной группы по вопросам изменения климата, учащение бедствий связано с техногенными изменениями климата, в связи с чем более эффективные пути предотвращения климатических потрясений как на национальном, так и на международном уровнях, если они будут найдены, способны сыграть важную роль в обеспечении более безопасного будущего для каждого.

Глава IV

Досадные сбои: порочный круг экономической незащищенности и гражданских конфликтов

Введение

В предыдущих главах были приведены доводы в пользу того, что экономические потрясения и стихийные бедствия не превратятся в хронический источник незащищенности только при использовании комплексного политического подхода. Это предполагает повышение роли общественных благ и более жестких мер регулирования при создании и сохранении более безопасных условий, в которых отдельные лица, общины и страны могли бы заниматься своей деятельностью с разумной степенью предсказуемости и стабильности, должным образом учитывая чужие цели и интересы.

Однако в некоторых государствах, где усиление экономической незащищенности происходит на фоне углубления социального расслоения и политической нестабильности, такие условия фактически отсутствуют. При подобных обстоятельствах существует опасность того, что государство утратит контроль не только над способностью обеспечить базовое обслуживание, но и над своей традиционной монополией на силы правопорядка. В результате «нормальные» методы проведения переговоров и достижения компромисса уступают место ужасающему насилию и даже геноциду. Достаточно часто международное сообщество оказывается втянутым в эти конфликты как за счет военного вмешательства, так и в результате оказания чрезвычайной помощи, при этом все более активную роль играет Организация Объединенных Наций — в 1990-е годы она провела в четыре раза больше миротворческих операций, чем за предыдущие 40 лет.

В странах, находящихся в состоянии конфликта, возобновление политического диалога фактически может начаться только после прекращения боевых действий. Однако даже тогда общество в постконфликтных странах останется чрезвычайно нестабильным, а высокая социальная и экономическая уязвимость будет чревата опасностью возобновления полномасштабной гражданской войны. Такая вероятность становится еще одной серьезной политической проблемой для этих стран.

В данной главе содержится анализ некоторых видов взаимосвязи между экономической незащищенностью, политическим кризисом и постконфликтным восстановлением. В первом разделе рассматриваются меняющиеся тенденции развития конфликтов в течение последних 40 лет и анализируются некоторые экономические угрозы и факторы уязвимости, обусловленные гражданскими войнами. Далее следует анализ ущерба от таких конфликтов на уровне отдельных домохозяйств, а также того, каким образом этот ущерб может усугубить существующие факторы уязвимости, создавая для стран опасность попасть в ловушку затяжного конфликта. В многочисленных исследованиях гражданских конфликтов, проведенных в последнее время, содержатся размышления о том, что лежит в основе этих «ловушек конфликта» — алчность или недовольство. В

третьем разделе используется иной подход — изучается то, каким образом угрозы для общественного договора могут стать причиной затяжных конфликтов. С учетом этого в следующем разделе исследуются институциональная поддержка и политические условия, необходимые для ускорения постконфликтного восстановления. Предполагается, что использование более стратегически сбалансированного и комплексного подхода к проблемам развития в рамках восстановления общественного договора определяется успехами в восстановлении эффективного государства, способного, уменьшив зависимость от получаемой помощи, перейти к мобилизации внутренних ресурсов, используя при этом методы, не приводящие к обострению прежних противоречий. Во многих постконфликтных ситуациях по причинам, излагаемым далее в данной главе, ведущую роль должно играть международное сообщество. В настоящее время обсуждается вопрос о том, как долго необходимо играть подобную роль. В последнем разделе содержится предположение о том, что, с учетом безусловной важности фактора времени, необходимо придать вопросам экономической безопасности столь же приоритетное значение, как и вопросам военной безопасности. В данном контексте международное сообщество может многому научиться, обратившись к принципам, которые позволили плану Маршалла стать успешной программой постконфликтного восстановления после окончания Второй мировой войны.

Вооруженные конфликты после Второй мировой войны

Вплоть до середины 1970-х годов жертвами войн были, в основном, военнослужащие, принимавшие участие в столкновениях между отдельными государствами. Впоследствии подавляющее число конфликтов приобрело форму гражданских войн, характеризующихся беспорядочностью проведения боевых операций, а основная часть жертв теперь приходится на мирное население (диаграмма IV.1). Фирон и Лэйтин (Fearon and Laitin, 2003) подсчитали, что после 1945 года в результате гражданских войн погибло в три раза больше людей, чем в столкновениях между отдельными государствами. Количество подобных конфликтов достигло пика в начале 1990-х годов, оставаясь на достаточно высоком уровне в течение всего десятилетия и превышая соответствующие показатели начала 1970-х годов в два-три раза, после чего в начале нового тысячелетия их число сократилось. По имеющимся оценкам, в 1990-е годы в 35 гражданских войнах погибли 5,5 млн. человек, что делает это десятилетие самым «смертоносным» после 1940-х годов¹.

Основным фактором, лежащим в основе постоянного роста числа гражданских конфликтов с начала 1970-х годов, является сохранение существующих конфликтов, а не сколько-нибудь существенное увеличение случаев начала новых войн (диаграмма IV.2). В начале 1970-х годов гражданские конфликты длились в среднем всего два с половиной года, к середине 1980-х годов их продолжительность увеличилась до четырех лет, а к началу 1990-х годов — более чем удвоилась, достигнув показателя, превышающего девять лет; в начале нового тысячелетия средняя продолжительность конфликтов составляла приблизительно семь лет.

Подавляющее число конфликтов приобрело форму гражданских войн, а основная часть жертв теперь приходится на мирное население

Основным фактором, лежащим в основе постоянного роста числа гражданских конфликтов, является сохранение существующих конфликтов, а не сколько-нибудь существенное увеличение случаев начала новых войн

1 Колльер и его соавторы (Collier and others, 2003) предполагают, что снижение по сравнению с началом 1990-х годов отражает стремление к мирному урегулированию, обусловленное завершением холодной войны и, вероятно, связанное с исчерпанием финансовых ресурсов и расширением масштаба миротворческих операций; при этом они опасаются, что отмеченное снижение может носить разовый характер.

Диаграмма IV.1

Тенденция развития вооруженных конфликтов после 1945 года

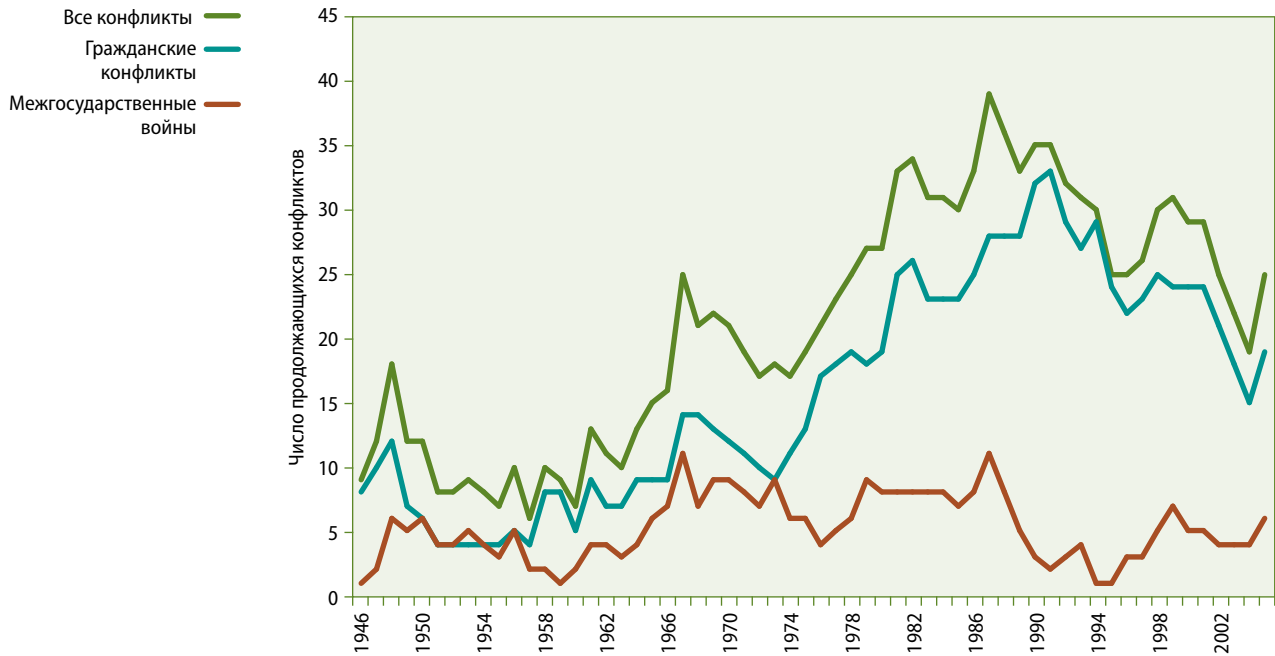
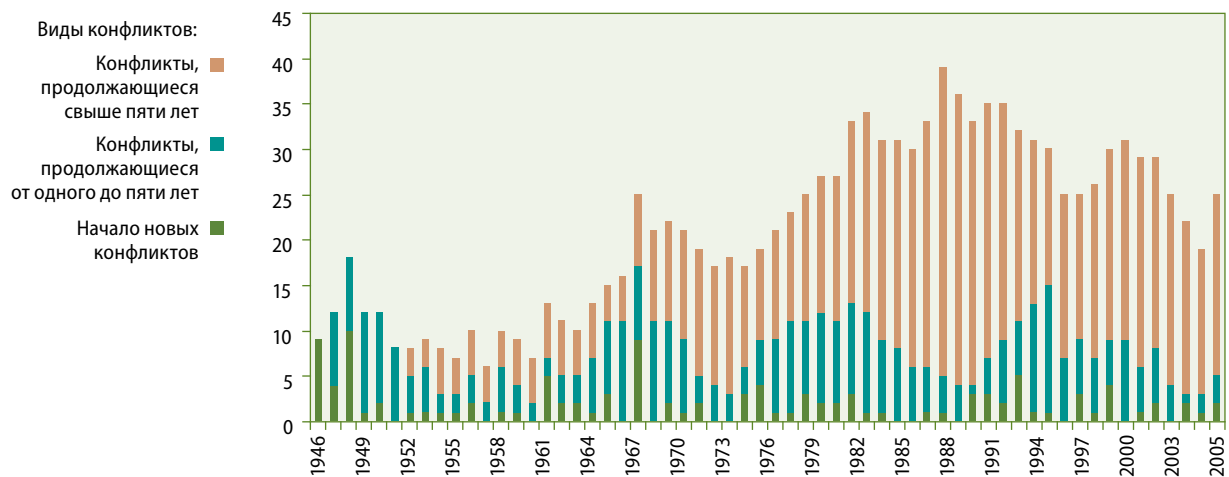


Диаграмма IV.2

Начало вооруженных конфликтов по сравнению с числом продолжительных кризисов после 1945 года (значения за год)

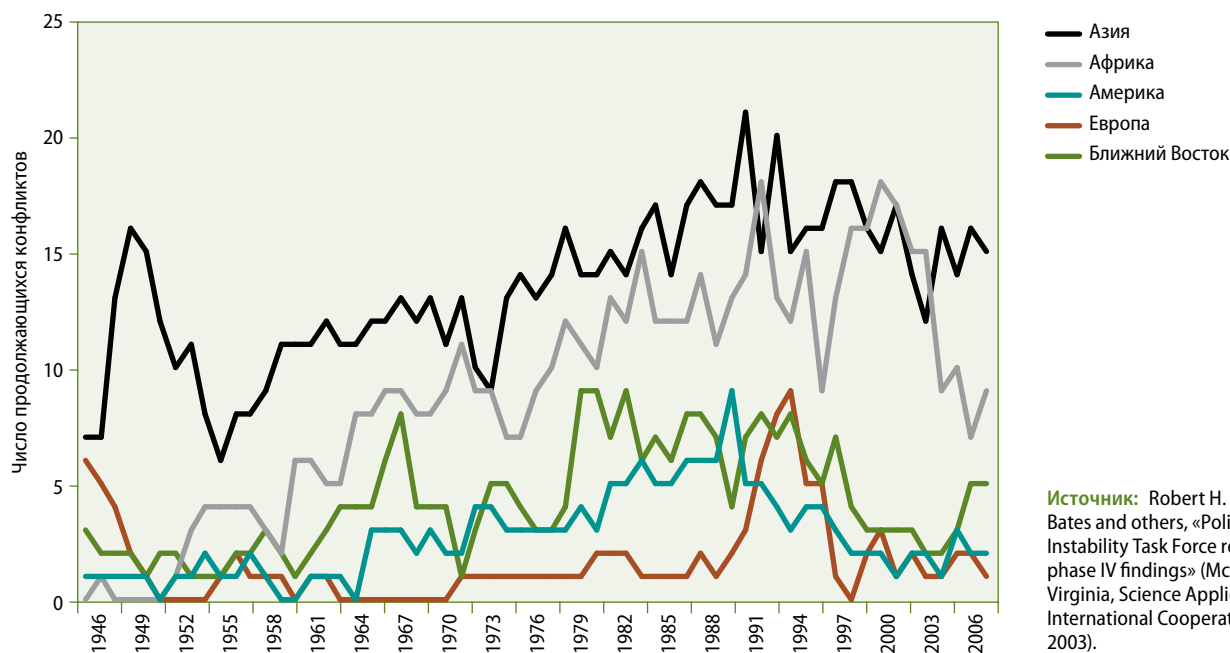


Источник: Набор данных по вооруженным конфликтам УПДК/МИПМ (2007 год). Сокращения: УПДК — Уппсальская программа данных о конфликтах в Департаменте исследования проблем мира и конфликтов; Уппсальский университет, Уппсала, Швеция; МИПМ — Международный институт по исследованию проблем мира, Осло (Центр по изучению гражданской войны).

Затяжные конфликты наиболее характерны для стран Азии; они включают полномасштабные гражданские конфликты и действия сепаратистов в отдельных географических регионах. Африка также стала ареной затяжных конфликтов, особенно с начала 1980-х годов, когда давние противоречия, порой возникшие в период после обретения независимости (количество конфликтов достигло пика в конце 1960-х годов), усугубились этническими конфликтами (диаграмма IV.3). За последние 25 лет вспышки гражданских войн были отмечены более чем в двух третях стран Африки к югу от Сахары. В других регионах конфликты, завершения которых можно было бы ожидать с окончанием холодной войны, сохраняются и даже обостряются, в первую очередь на Ближнем Востоке. В конце 1980-х годов после распада бывшей Югославии и Советского Союза с таким явлением, как гражданская война, вновь столкнулась и Европа, хотя это продолжалось недолго. В Латинской Америке число конфликтов достигло пика в конце 1980-х годов, в основном в Центральной Америке, после чего их количество стало неуклонно сокращаться.

За последние 25 лет вспышки гражданских войн были отмечены более чем в двух третях стран Африки к югу от Сахары

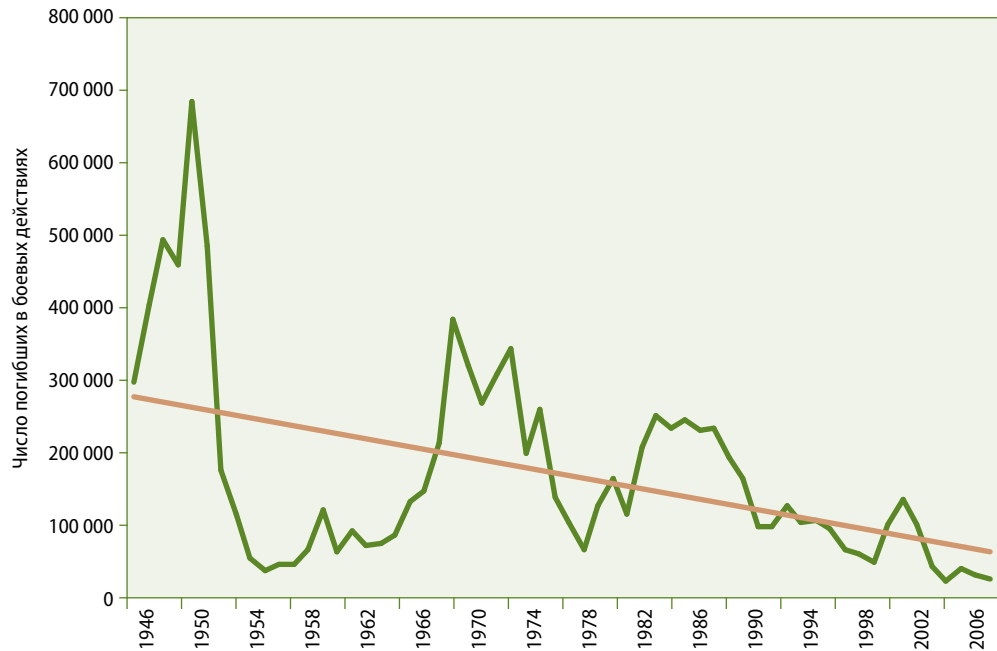
Диаграмма IV.3
Региональные тенденции развития вооруженных конфликтов после Второй мировой войны



Уменьшение количества межгосударственных войн сопровождается тенденцией снижения среднегодовых показателей числа погибших в ходе боевых действий. Как видно из диаграммы IV.4, на фоне указанной тенденции в конце 1940-х, 1960-х, 1970-х и 1990-х годов были отмечены четыре пика (при постепенном уменьшении их абсолютной величины)².

2 Два первых пика были обусловлены революцией в Китае и войной в Корее, а также более поздними конфликтами в Юго-Восточной Азии, третий пик был связан с нарастанием напряженности на Ближнем Востоке, а последний — с интенсификацией конфликтов в Африке.

Диаграмма IV.4
**Погибшие в боевых действиях во время гражданских конфликтов
 после Второй мировой войны**



Источник: Набор данных по вооруженным конфликтам УПДК/МИПМ (2007 год).
 Сокращения: УПДК — Уппсальская программа данных о конфликтах в Департаменте исследования проблем мира и конфликтов; Уппсальский университет, Уппсала, Швеция; МИПМ — Международный институт по исследованию проблем мира, Осло (Центр по изучению гражданской войны).

Число беженцев, перемещающихся через государственные границы, и внутренне перемещенных гражданских лиц резко увеличилось с начала 1980-х годов

Гражданские войны подрывают единство общества, угрожают государственным нормам и институтам и порождают у граждан чувство страха и недоверия

Число погибших в ходе боевых действий имеет тенденцию к сокращению, однако масштаб последствий гражданских конфликтов, если измерять его числом беженцев, перемещающихся через государственные границы (в том числе ищущих убежища), и внутренне перемещенных гражданских лиц, резко увеличился с начала 1980-х годов (см. диаграммы IV.5 и IV.6). В 2006 году число перемещенных лиц составило не менее 24,5 млн. человек, из которых половина пришлась на Африку (United Nations High Commissioner for Refugees, 2007).

Анализ вышеописанных общих тенденций свидетельствует о все более *продолжительном* и разрушительном характере гражданских конфликтов, протекающих преимущественно в пределах государственных границ³. В результате гражданские войны с гораздо большей вероятностью приводят к усилению глубокого кумулятивного расслоения, подрывая единство общества, угрожая государственным нормам и институтам и порождая у граждан чувство страха и недоверия. Это, в свою очередь, ведет к дальнейшему росту внутренней напряженности и насилия, определяя высокую зависимость таких конфликтов от самого характера их развития. И действительно, опыт различных стран свидетельствует о том, что страны, пережившие конфликт в прошлом, с более высокой вероятностью пострадают от повторения конфликта в будущем. По оценкам Всемирного банка, для страны, уже пережившей конфликт, вероятность начала новой войны в два-четыре раза выше, чем для той, которая никогда не испытывала конфликтов, а для страны, где война только что закончилась, эта вероятность может быть выше в 10 раз (см. Collier and others, 2003).

³ Кроме того, существует опасность регионального распространения, особенно в тех случаях, когда границы были установлены исходя из интересов колонизаторов, при этом процесс их распространения не всегда носит явный характер (см. Murdoch and Sandler, 2004).

Диаграмма IV.5
Беженцы, перемещающиеся через государственные границы, и внутренне перемещенные гражданские лица, 1965–2005 годы (в тыс. человек)

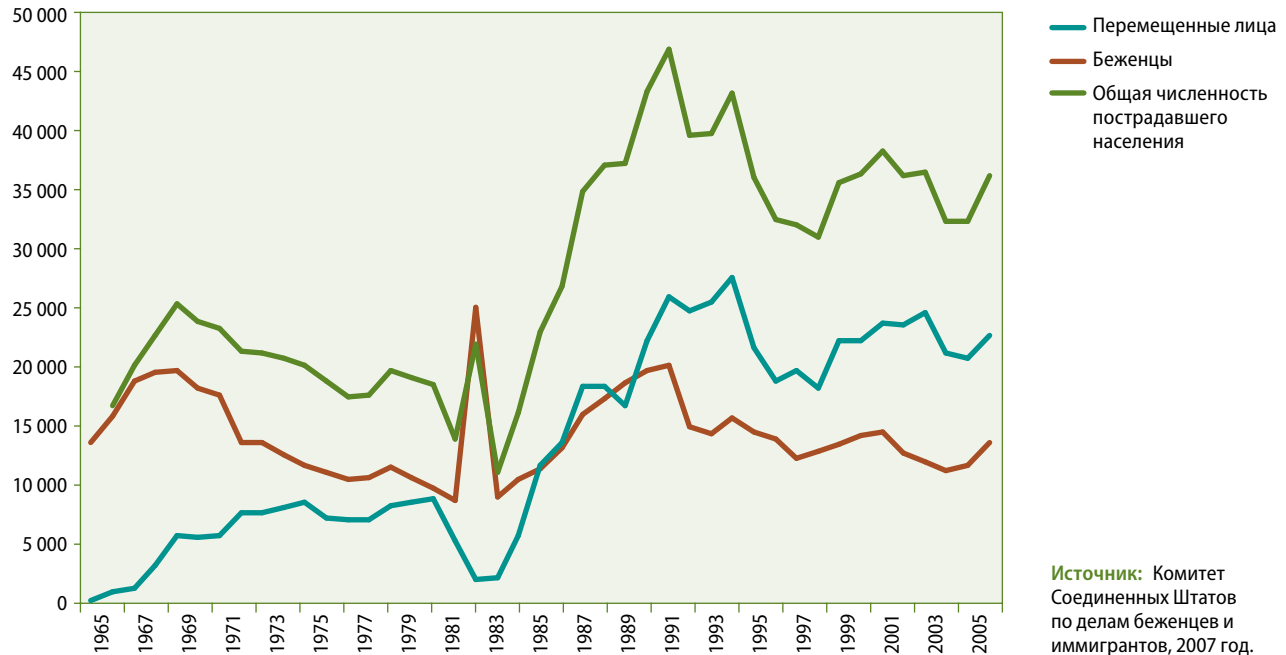
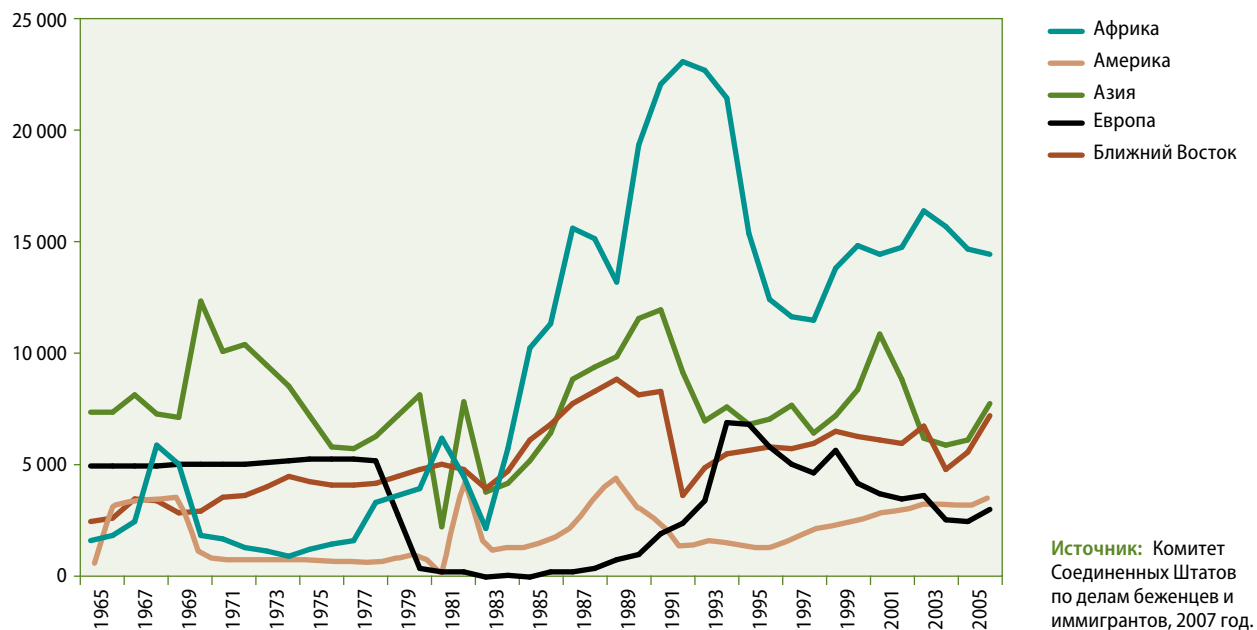


Диаграмма IV.6
Беженцы, перемещающиеся через государственные границы, и внутренне перемещенные гражданские лица по регионам, 1965–2005 годы (в тыс. человек)



Характер всех гражданских конфликтов, безусловно, определяется местными условиями и историей (Ballentine and Sherman, 2003). Тем не менее существует целый ряд общих факторов помимо предшествующей истории конфликта, которые делают страны более уязвимыми с точки зрения вероятности гражданских войн. В сфере экономики это низкий уровень дохода, недостаточные темпы экономического роста и слабая диверсификация экономики. Имеются также данные, согласно которым общества с высокой степенью неравенства в большей степени подвержены опасности возникновения продолжительных гражданских конфликтов (United Nations, 2005b; Collier, 2007a). В странах с устоявшейся демократией и в автократических государствах отмечается меньшая вероятность возникновения конфликта, что, вероятно, определяется более широкими полномочиями государства. Напротив, степень риска наиболее высока при переходе к демократии и от демократии, когда государство весьма слабо, а также в странах с нарождающейся и несовершенной демократией.

Для понимания характера некоторых из вышеописанных факторов уязвимости следует проанализировать ряд представленных в формализованном виде фактов, имеющих отношение к конфликтам в развивающихся странах. В таблице IV.1 содержатся данные по 17 странам, в которых после 1960 года отмечается чрезвычайно высокая частота возникновения конфликтов⁴, а также сведения о долгосрочных среднегодовых темпах роста дохода на душу населения в этих странах, типологии их экономик (с учетом обеспеченности ресурсами и основных статей экспорта) и наиболее часто встречающихся формах правления.

Экспортеры продукции обрабатывающей промышленности характеризуются наименьшей вероятностью возникновения открытой гражданской войны

Конфликты преимущественно носили характер борьбы сепаратистских группировок или, по крайней мере, были географически ограничены. В целом конфликты в бедных странах, где среднегодовой доход на душу населения составляет менее 3000 долл. США (данные за 2000 год), а темпы роста низки, носят более затяжной характер. Лишь в пяти из включенных в таблицу IV.1 стран темпы роста дохода на душу населения превышают 2 процента в год — это Индия, Индонезия, Колумбия, Уганда и Шри-Ланка. Лишь четыре государства — Индия, Мозамбик, Филиппины и Шри-Ланка — не относились к числу стран с точечной обеспеченностью ресурсами (иными словами, к странам, экономика которых базируется на интенсивной эксплуатации нескольких основных ресурсов, таких как нефть или алмазы, сосредоточенных в конкретных географических районах) или к тем, чья экономика основывается на производстве кофе/какао. Это отчасти подтверждает мнение, что конфликты связаны с тем, насколько страны обеспечены природными ресурсами. Мёршед (Murshed, 2007) отмечает, что лишь в четырех странах с точечной обеспеченностью ресурсами и в трех, основу экономики которых составляет производство кофе/какао, темпы роста дохода на душу населения превышают 2 процента в год. Ботсвана и Индонезия — страны с точечной обеспеченностью ресурсами, демонстрирующие наиболее высокие темпы развития. Далее, лишь трем странам с точечной обеспеченностью ресурсами и четверем, основу экономики которых составляет производство кофе/какао, удалось избежать сползания в ту или иную форму гражданской войны. Страны с диффузионной экономикой (где

⁴ Мы исключили Израиль, находящийся в состоянии конфликта в течение 49 лет, поскольку он является богатой страной, если не учитывать оккупированную палестинскую территорию, а также Камбоджу (36 лет) и Йемен (23 года) в связи с недостаточностью экономических данных. Следует отметить, что продолжительность гражданской войны в течение календарного года может превышать 12 месяцев, если в пределах одной страны одновременно происходит несколько конфликтов (как, например, в Анголе, Индии, Ираке, Мьянме, на Филиппинах и в Эфиопии).

природные ресурсы, как правило, более равномерно распределены в рамках национального экономического пространства) также испытывают конфликты, в том числе Мьянма и Филиппины в Азии, а также Зимбабве и Мозамбик в Африке. Восемь из 30 стран с диффузионной экономикой сумели избежать гражданской войны, что превышает соответствующий показатель для стран с точечной обеспеченностью ресурсами и стран, зависящих от производства кофе/какао. За исключением Индии, экспортеры продукции обрабатывающей промышленности характеризуются наименьшей вероятностью возникновения открытой гражданской войны, возможно в связи с тем, что они, как правило, демонстрируют более высокие темпы экономического роста и способность сформировать более эффективные институты (Gelb, 1988; Auty, 1990; Gylfason, 2001). Кроме того, эти страны, как правило, имеют более диверсифицированную экономику и, следовательно, способны лучше справиться с потрясениями, связанными с изменением цен на сырьевые товары и действием других внешних факторов.

Согласно результатам недавнего эконометрического исследования 38 конфликтов, происходивших в странах Африки к югу от Сахары с 1981 по 1999 год, снижение долгосрочных и текущих темпов роста, а также расширение масштабов экономических потрясений стали существенными факторами, обусловившими начало гражданской войны в данном регионе, хотя проявились они в разной степени (Miguel, Satyanath and Sergenti, 2004). Более свежие данные, полученные Брюкнером и Чикконе (Brueckner and Ciccone, 2008), также свидетельствуют о том, что снижение цен на сырьевые товары на мировом рынке сыграло определенную роль в нарастании социальной напряженности в странах Африки к югу от Сахары в период с 1980 по 2003 год, повышая вероятность возникновения и расширения масштабов гражданских войн.

Во многих этих случаях экономические потрясения становятся одним из элементов порочного круга сокращения государственных доходов, ослабления государственной власти, расширения незаконной и неформальной деятельности и дальнейшего сокращения доходов, то есть «тенденции, способной лишь увеличить насилие» (Putzel, 2004, p. 8). Мкандавире (Mkandawire, 2002, p. 192) проследил связь этих тенденций с реализацией плохо подготовленных программ структурной перестройки, оказавшей огромное давление на «африканские политические круги» и в ряде случаев приведшей к «прекращению действия общественных договоров», которые обеспечивали определенную степень национального согласия в постколониальный период⁵. Нередко это приводило к усугублению неравенства в доходах, зачастую весьма серьезного, и снижению уровня развития человеческого потенциала, обостряя чувство отчужденности во многих сло-

5 Несмотря на провал программ структурной перестройки в большинстве стран Латинской Америки, аналогичный провалу подобных программ в Африке к югу от Сахары, латиноамериканские страны продемонстрировали большую устойчивость к опасности гражданских беспорядков, хотя в конце 1980-х годов ситуация несколько обострилась. Это может быть связано с более высоким уровнем этнической однородности и несколько более диверсифицированной экономикой этих стран по сравнению с африканскими государствами к югу от Сахары, а также с большим объемом общественного капитала, сформированного в течение предшествующих трех-четырёх десятилетий (Astorga, Berges and Fitzgerald, 2005), что способствовало тому, что показатели социального развития продолжали повышаться даже после начала экономического спада, последовавшего за долговым кризисом начала 1980-х годов (Hirschman, 1995). Помимо этого, в Латинской Америке многие реформы в рамках реализации программ структурной перестройки проводились при участии и поддержке политических и экономических элит. Напротив, в Африке к югу от Сахары экономические реформы, предполагаемые программами структурной перестройки, в целом воспринимались как разрабатанные за пределами африканских стран и навязанные извне.

Таблица IV.1
Темпы роста, политическая и экономическая типология отдельных стран
в период конфликтов, 1965–2000 годы

Страна	Количество конфликтов за период	Преобладающая форма государственного управления	Среднегодовые темпы роста доходов на душу населения (1965–1999 годы) (в процентах)	Экономическая типология
Мьянма ^a	177	1	1,5	Диффузионная, точечное обеспечение ресурсами
Индия	104	3	2,4	Обрабатывающая промышленность
Эфиопия	81	1	-0,3	Производство кофе/какао
Филиппины	59	1, 2, 3	0,9	Диффузионная, обрабатывающая промышленность
Ирак	57	1	-3,5	Точечная обеспеченность ресурсами
Ангола	43	1	-2,1	Точечная обеспеченность ресурсами
Иран (Исламская Республика)	41	1, 2	-1,0	Точечная обеспеченность ресурсами
Алжир	37	1, 2	1,0	Точечная обеспеченность ресурсами
Чад	36	1	-0,6	Точечная обеспеченность ресурсами
Колумбия	35	3	2,1	Производство кофе/какао
Индонезия	32	1	4,8	Точечная обеспеченность ресурсами, обрабатывающая промышленность
Гватемала	31	1, 2	0,7	Производство кофе/какао
Судан	31	1, 2, 3	0,5	Диффузионная, точечная обеспеченность ресурсами
Южная Африка	31	2	0	Точечная обеспеченность ресурсами
Мозамбик	27	1	1,3	Диффузионная
Уганда	23	1, 2	2,5	Производство кофе/какао
Шри-Ланка	22	3	3,0	Диффузионная, обрабатывающая промышленность

Источник: Murshed and Tadjoeeddin (2008).

Примечание Цифры в колонке «Преобладающая форма государственного управления» означают следующее: 1 – автократии (страны с уровнем автократии ниже –4); 3 – демократии (страны с уровнем демократии выше 4); и 2 – «автократии», имеющие как автократические, так и демократические черты (соответствующие показатели находятся в диапазоне от –4 до 4).

^a Бывшая Бирма.

ях населения и способствуя нарастанию недовольства в масштабах, которые во многих случаях не наблюдались за весь период политической независимости (Keen, 2005).

Продовольственные бунты и другие сопровождаемые насилием формы протеста против мер структурной перестройки отмечаются достаточно часто (Jeong, 1966), равно как и обострение противостояния на религиозной и национальной почве (Paris,

2004, p. 167)⁶. Тем не менее вероятность резкого перехода к гражданской войне остается весьма незначительной. Такая угроза становится более реальной, когда структурная перестройка приводит к размыванию среднего класса (студенты, преподаватели, государственные чиновники и т. д.), обычно служащего основой для формирования прочного общественного договора. Например, Вудворд (Woodward, 1995) утверждает, что снижение уровня экономической безопасности среднего класса в Югославии в результате реализации программ структурной перестройки в 1980-е годы послужило одной из серьезных причин возникшего впоследствии конфликта на Балканах. Это явление также считается важнейшей причиной конфликта в Руанде в начале 1990-х годов (Andersen, 2000).

Исключая резко отличающиеся от других стран Индию и Колумбию, большинство подверженных конфликтам государств не являются ни устойчивыми демократиями, ни автократиями, что подтверждает выводы Хегге и его соавторов (Hegge and others, 2001) о том, что риск возникновения конфликта максимален в период изменения политического режима, например, с автократического на демократический. Как следует из диаграммы IV.7, в странах, имеющих в период такого изменения недостаточно развитое гражданское общество, к власти, как правило, приходят правительства, неспособные обеспечить эффективный правопорядок или создать условия для переговорного процесса между заинтересованными сторонами и предотвращения пагубной конфронтации⁷. Находящиеся на переходном этапе страны также могут столкнуться с более высоким уровнем коррупции (Rock, 2007). Ситуация в этих странах исключительно нестабильна, и поэтому естественное столкновение интересов в процессе развития может вызывать чрезмерное социальное недовольство, которое, в свою очередь, чревато возникновением порочного круга экономической незащищенности и политического насилия.

Реализация программ структурной перестройки может привести к размыванию среднего класса, обычно служащего основой для формирования прочного общественного договора

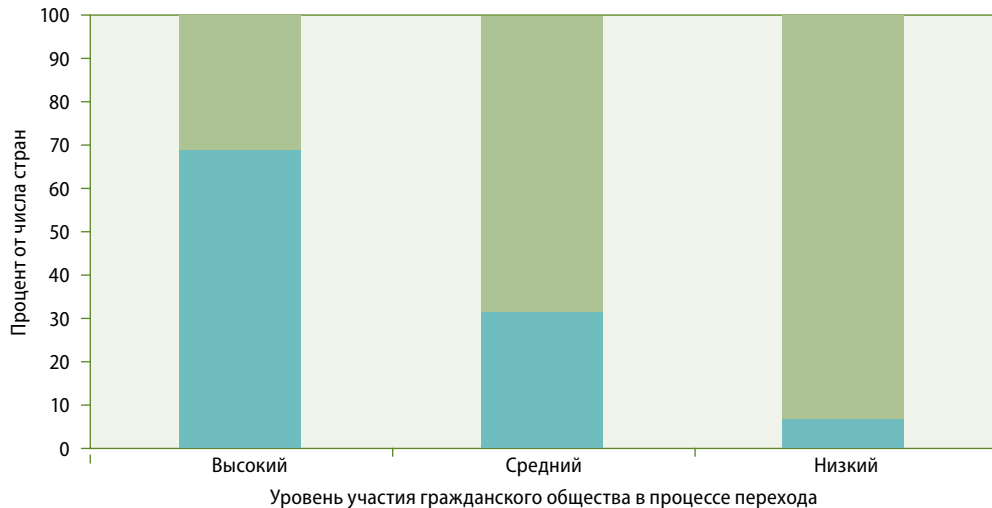
6 С научной оценкой этих мер можно ознакомиться в работе Истерли (Easterly, 2005). Следует отметить, что большинство включенных в таблицу IV.1 стран активно старались установить тесную связь между экономическим ростом и развитием человеческого потенциала. Используя для характеристики последнего показатели развития здравоохранения и образования, Рэйнис и Стюарт (Ranis and Stewart, 2007) сгруппировали 69 стран по четырем категориям исходя из показателей качества (эффективный, неправильный и две категории ассиметричного) в зависимости от соотношения между ростом и развитием человеческого капитала. Они проанализировали эти показатели за каждое десятилетие с 1960 по 2000 год. Большинство стран в таблице IV.1, по которым Рэйнис и Стюарт также представили данные, переместились в течение основной части данного периода из категории неправильного развития в категорию ассиметричного, хотя некоторые из них ухудшили соответствующие показатели, переместившись в 1980–1990-е годы из категории более эффективных в категорию с ассиметричным развитием.

7 Качество государственного управления определяется с использованием точечной оценки в рамках пятого блока вопросов, содержащегося в методике Всемирного банка (см. Kaufman, Kraay and Mastruzzi, 2004), при которой более высокие показатели соответствуют более качественным результатам. Страны в выборке отнесены к одной из двух групп — группе с «надлежащим государственным управлением» и группе с «ненадлежащим государственным управлением» — в зависимости от того, в лучшую или худшую сторону отличаются показатели их деятельности от среднего уровня. Оценка не исчерпывающая, а лишь индикативная, поскольку первая потребовала бы более детального анализа концепции государственного управления, чем при использовании данной методики.

Диаграмма IV.7

Демократии третьей волны: зависимость между способом перехода к демократии и качеством государственного управления экономикой

Надлежащее ■
Ненадлежащее ■



Источник: Freedom House (2005 год).

Примечание: Термин «третья волна демократизации» относится к третьему в истории важнейшему витку процесса демократизации, в ходе которого после апреля 1974 года демократические преобразования произошли более чем в 60 странах.

Разрушительное воздействие социальной напряженности на экономическую безопасность

Непосредственное воздействие вооруженного конфликта на благосостояние домохозяйств

Гражданские войны ведут к масштабному нарушению экономической деятельности

Гражданские войны ведут к масштабному нарушению экономической деятельности. Они угрожают личной безопасности и гражданским свободам, наносят серьезный ущерб окружающей среде, приводят к кризису в сфере здравоохранения и к голоду. Всемирный банк должным образом охарактеризовал их как пример «развития в обратном направлении» (Collier and others, 2003, p. 32). В недавно опубликованных научных трудах, основанных на эмпирических данных, предпринимается попытка более точного учета экономического ущерба затронутых гражданскими войнами стран. Однако относительно меньше внимания уделяется оценке последствий насильственных конфликтов с точки зрения благосостояния домохозяйств, что в значительной степени обусловлено недостатком пригодных и надежных данных, которые позволили бы исследователям тщательно проанализировать связь между вооруженными конфликтами и благосостоянием домохозяйств⁸.

Насильственные конфликты убивают и калечат мирных жителей и комбатантов, наносят серьезный моральный ущерб участникам боевых действий, жителям затронутых вооруженными столкновениями общин и перемещенным лицам⁹. С вооружен-

⁸ В последнее время начаты достаточно серьезные, хотя и немногочисленные научно-доказательные исследования [см., например, недавние научно-исследовательские программы организации Households in Conflict Network (HiCN) (www.hicn.org), проведенный на микроуровне анализ насильственных конфликтов (MICROCON) (www.microconflict.eu) и материалы Центра по изучению проблем неравенства, безопасности человека и этничности (CRISE) (<http://www.crise.ox.ac.uk>)].

⁹ Обширная литература о психологических аспектах конфликта отражает особенности индивидуальной реакции на вызванную конфликтом травму, в результате которой изме-

ными гражданскими конфликтами также тесно связано повышение уровня детской и материнской смертности, увеличение доли невылеченных заболеваний, снижение уровня питания и т. д., причем даже в тех случаях, когда такие последствия непосредственно не связаны с истоками конфликта (World Health Organization, 2002; Stewart, 2004). Эти последствия зачастую усугубляются действием целого ряда факторов даже после завершения конфликта, к числу которых относится разрушение систем здравоохранения и социального обеспечения (что повышает опасность распространения таких заболеваний, как ВИЧ/СПИД, особенно в лагерях беженцев), снижение уровня продовольственной безопасности (имеющее своим возможным результатом возникновение голода), увеличение незащищенности жилья, а также утрата социального капитала и политического доверия (Grein and others, 2003).

Наиболее очевидным прямым последствием гражданского конфликта с точки зрения благосостояния домохозяйств является разрушение человеческого капитала, включая гибель молодых людей наиболее трудоспособного возраста; кроме того, многие конфликты сопровождаются насилием по отношению к гражданским лицам — зачастую это дети, женщины и престарелые (см., например, Dewhurst, 1998; Woodward, 1995). Действительно, согласно результатам проведенных исследований, долгосрочные последствия с точки зрения уровня смертности для этих наиболее уязвимых групп населения весьма значительны, если не более существенны, чем это ранее предполагалось (Li and Yang, 2005)¹⁰. Гибель членов домохозяйства, находящихся в трудоспособном возрасте, означает резкое ограничение его возможностей с точки зрения получения доходов. Нередко этого бывает достаточно, чтобы и без того уязвимые домохозяйства (например, имеющие в своем составе вдов, сирот и инвалидов) впали в крайнюю нищету, которая может приобрести постоянный характер, если домохозяйство не сумеет найти замену утраченному работнику (см. Justino and Verwimp, 2006; а также Binzel and Brück, 2006).

Вызванные насилием и конфликтом увечья, распространение инфекционных заболеваний и долгосрочная нетрудоспособность также могут привести к значительному снижению уровня благосостояния домохозяйств. Тот факт, что домохозяйствам придется использовать имеющиеся накопления для оплаты медицинских услуг, ляжет тяжелым финансовым бременем на и без того уязвимые домохозяйства (Oxfam International, 2007b). Последствия с точки зрения принятия ими решения в сфере труда также могут иметь драматический и долгосрочный характер. Во многих случаях домохозяйство практически не имеет иных вариантов, кроме замены погибших или раненых мужчин детьми. В этом случае детей забирают из школ, что в свою очередь ограничивает возможности развития человеческого потенциала домохозяйства и чревато сокращением его доходов в будущем (в подтверждение вышесказанного см. Ghorbarah, Huth and Russett, 2003; Alderman, Hoddinott and Kinsey, 2004; de Walque, 2006). Ситуация усугубляется, если вдобавок ко всему конфликт неблагоприятно влияет на здоровье детей.

Противопехотные мины могут создать дополнительную угрозу продовольственной безопасности в связи с невозможностью обработки значительной части сельскохозяйственных угодий. Например, по этой причине после случившегося в Камбодже конфликта почти 39 процентов ее территории непригодно для использования. С

В условиях конфликта серьезной проблемой является продовольственная незащищенность

няется политическая деятельность и убеждения (см. Tedeschi and Calhoun, 1996; Powell and others, 2003).

¹⁰ Имеются также долгосрочные последствия в виде расширения масштабов сексуального насилия, зачастую сопровождающего конфликты.

аналогичными проблемами сталкиваются Ангола, Мозамбик и другие африканские государства, которые в целом считаются «одними из самых наспигованных минами стран в мире» (Date-Bah, 2001, p. 36). Неменьшую опасность представляют дороги, железнодорожные пути и порты, что делает поставку сельскохозяйственных и иных товаров и услуг, а также экспорт весьма сложным и рискованным занятием.

Во время насильственных конфликтов в результате активных боевых действий или грабежа производственные активы разворовываются, повреждаются или уничтожаются. В период геноцида в Руанде в 1994 году поголовье домашнего скота сократилось в среднем на 50 процентов (Verpoorten, 2003). В Таджикистане вследствие гражданской войны, продолжавшейся с 1992 по 1998 год, ущерб был нанесен жилищам и источникам существования около 7 процентов домохозяйств (Shemyakina, 2006). В 1990-е годы конфликт в Бурунди нанес значительный урон основным фондам (Bundervoet and Verwimp, 2005).

Разрушение активов в результате вооруженного конфликта, помимо прочего, существенно влияет на способность пострадавших домохозяйств к восстановлению своих экономических и социальных позиций после завершения конфликта. С другой стороны, вооруженные гражданские конфликты происходят в связи с тем, что есть за что воевать, а значит отдельные группы населения и частные лица могут получить выгоду в результате насилия за счет грабежа, перераспределения активов в ходе конфликта (в пользу «победителей» в конфликте или людей, оказывавших им поддержку в ходе конфликта) и возможности привилегированного доступа к рынку и политическим институтам. Такие факторы столь же важны для понимания процессов развития вооруженного конфликта, как и осознание более негативных последствий боевых действий, поскольку и то и другое значительно влияет на устойчивость мира в постконфликтный период.

Вооруженные конфликты
обычно сопровождаются
масштабным перемещением
населения

Вооруженные конфликты обычно сопровождаются масштабным перемещением населения. Гражданское население зачастую становится объектом нападения со стороны армейских формирований и повстанческих группировок, стремящихся к расширению территории, находящейся под их контролем, сокращению масштабов поддержки населением противоборствующих групп, расширению собственной поддержки и/или пополнению своих ресурсов за счет грабежа и присвоения ценных активов и объектов (Kalyvas, 2004). Это приводит к бегству жителей из районов наиболее активных боевых действий или из районов предполагаемых вспышек насилия.

Негативные последствия для домохозяйств усугубляются в результате сопутствующего разрушения социальных сетей и последующего размывания важнейших элементов социального, экономического и политического капитала беднейших слоев населения. Имеющийся опыт свидетельствует о том, что беженцы и перемещенные из районов конфликта лица относятся к числу тех, кто живет в условиях наиболее острых форм социально-экономической маргинализации и лишений (Chronic Poverty Research Centre, 2005). В научной литературе выделяются различные категории перемещенных лиц, включая вынужденных мигрантов, людей, ищущих убежища, и беженцев. Ищущие убежища и вынужденные мигранты — это, как правило, молодые, экономически активные члены домохозяйств. Традиционно они считаются наиболее склонными к миграции членами общества. В условиях конфликта они же становятся наиболее вероятными объектами насилия и принудительной мобилизации в состав вооруженных сил или повстанческих группировок (см. Czaika and Kis-Katos, 2007). Другие группы перемещенного населения, включая престарелых, женщин и детей, непропорционально широко представлены среди беженцев из районов конфликта.

Тем не менее мало что известно о последствиях вооруженных конфликтов с точки зрения интересов перемещенных домохозяйств и отдельных лиц, раскола общества и разрушения социальных сетей. Ибаньес и Мойя (Ibáñez and Moya, 2006) обнаружили, что насильственное перемещение привело к утрате значительных активов колумбийских домохозяйств. Это ограничило их возможности по формированию новых источников дохода и разрушило механизмы распределения рисков среди пострадавших общин. Перемещенные колумбийские домохозяйства были вынуждены использовать дорогостоящие стратегии в целях сохранения минимального уровня потребления. Перемещение может также оказать влияние на условия трудоустройства, усложняя восстановление ущерба, нанесенного домохозяйствам в результате конфликта. На примере перемещения боснийцев в ходе войны 1992–1995 годов Кондилис (Kondylis, 2007) показал, что перемещенное население меньше предрасположено к работе в постконфликтный период: в течение указанного времени вероятность трудоустройства перемещенных мужчин и женщин была соответственно на 7 и 5 процентных пунктов ниже, чем остальной частью населения.

Эти факторы порой имеют серьезное долгосрочное влияние. Перемещенное население (наряду с демобилизованными комбатантами), сталкиваясь с проблемой социального отчуждения, может перейти в стан оппозиции, стать основой политических группировок, продолжающих прибегать к насилию, или оказаться вовлеченным в преступную деятельность (Van Hear, 2003; Steele, 2007). Демобилизация военнослужащих и возвращение беженцев и перемещенных лиц способны также обострить конкуренцию в борьбе за доступ к ограниченным ресурсам (таким как рабочие места, земля, активы и доступные услуги, например медицинская помощь), что в свою очередь может породить новые формы социального отчуждения и стать источником возобновления нестабильности. Имеющиеся данные свидетельствуют и о том, что производительность труда возвращающегося населения оказывается ниже производительности труда тех, кто остался на месте. Иногда это затрудняет реинтеграцию возвращающихся людей в родные общины (Kondylis, 2005). Напротив, Кларк (Clark, 2006; 2007) на примере молодых конголезцев, находящихся в угандийских лагерях беженцев, показал, что конфликт может дать шанс для использования новых стратегий жизнедеятельности, поскольку эти молодые люди уже порвали с традициями, существовавшими до начала конфликта. В рамках новаторского исследования с использованием уникального набора данных Дейнингер, Ибанез и Керубин (Deininger, Ibáñez and Querubin, 2004) проанализировали модели возвращения перемещенных лиц во время конфликта в Колумбии. Результаты свидетельствуют, что стремление к возвращению в значительной степени определяется конкретными особенностями домохозяйств и процесса перемещения. В целом сельскохозяйственные рабочие в районах исхода и размещения беженцев, семьи, имеющие доступ к земельным ресурсам, и домохозяйства с широкими социальными связями в местах исходного проживания больше стремятся возвратиться в родную деревню. С другой стороны, уязвимые семьи, например домохозяйства с одним родителем, домохозяйства, возглавляемые женщинами, или с большим числом иждивенцев (зачастую чрезмерно широко представленные среди хронически бедных), в основном предпочитают оседать в районе размещения. Домохозяйства меньше склонны возвращаться на родину, если перемещение сопровождалось страданиями или если они по-прежнему опасаются за собственную безопасность.

Достижение прочного мира в значительной степени зависит от успешной интеграции перемещенного населения в общество

Косвенное воздействие вооруженных конфликтов на благосостояние домохозяйств

Помимо непосредственного воздействия на благосостояние домохозяйств, вооруженные конфликты серьезно влияют на общие экономические и политические условия, в которых находятся компании, фермы и домохозяйства, в том числе и на такие неосознаваемые категории, как доверие, толерантность, солидарность, лояльность и т. д., формирующие необходимые предпосылки для быстрого развития рыночной экономики. В связи с этим гражданские конфликты способны влиять на развитие институциональной системы спустя долгое время после завершения военных действий. Непосредственное воздействие на благосостояние и благополучие домохозяйств также будет ощущаться за счет последствий конфликтов для экономического развития на страновом уровне, в том числе с точки зрения макроэкономических параметров, условий для экономического роста, распределения доходов и национального богатства.

Конфликты, как правило, приводят к переносу экономической деятельности в неформальный сектор, а также к росту преступности, включая контрабанду. В то же время с учетом угрозы воровства и повышения степени экономической неопределенности, сопровождающей прекращение нормальной экономической деятельности и хозяйственных операций, люди и активы будут стремиться в более безопасные районы размещения. Во многих случаях это даст толчок массовому оттоку финансового и человеческого капитала. Тот факт, что перенос экономической деятельности в неформальный сектор и отток капитала с большим трудом поддаются количественной оценке даже в относительно спокойное время, безусловно, создает дополнительные трудности для проведения более тщательного анализа масштабных экономических последствий конфликта. Тем не менее ряд исследователей связывают увеличение бегства капитала из Африки в течение последних трех десятилетий с непосредственными или косвенными последствиями затяжных конфликтов в регионе; например, по данным Бойса и Ндикуманы (Boyse and Ndikumana, 2001), отток капитала из 25 стран Африки в период с 1970 по 1996 год оценивался в 193 млрд. долларов США¹¹.

Гражданский конфликт может привести к сокращению доходов, иногда резкому. Согласно одной из имеющихся оценок, обычный конфликт продолжительностью в семь лет приводит к сокращению доходов на 15 процентов, что предполагает расширение масштабов абсолютной нищеты почти на 30 процентов (Collier, 1999). По оценкам, через десять лет после происшедшего в Руанде геноцида ее валовой внутренний продукт (ВВП) оказался на 30 процентных пунктов ниже, чем был при отсутствии геноцида. Масштабы нищеты намного превзошли показатели, которые отмечались бы в отсутствие конфликта: 60 процентов общей численности населения вместо 42–47 процентов и 42 процента населения вместо 26–28 процентов, живущего в условиях крайней нищеты и борющегося за удовлетворение насущных потребностей (Panić, 2008). Согласно другой недавней оценке (Oxfam International, 2007b), в период с 1990 по 2005 год Африка в результате конфликтов ежегодно теряла 18 млрд. долларов США (около 4 процентов среднегодового ВВП).

¹¹ Филдинг (Fielding, 2003) также установил, что доля физических активов Израиля, находящихся за пределами страны, в значительной степени определяется интенсивностью палестино-израильского конфликта. По мнению автора, такая корреляция обусловлена двусторонней причинной связью: расширение масштабов насилия ведет к активизации бегства капитала, а увеличение оттока капитала выступает в качестве предвестника новых витков насилия.

Конфликты, как правило, приводят к переносу экономической деятельности в неформальный сектор, а также к росту преступности, включая контрабанду

Гражданские конфликты ведут к резкому сокращению доходов и существенному расширению масштабов абсолютной нищеты

Уровень потребления, скорее всего, сократится вслед за снижением доходов, хотя в некоторых случаях он может быть сохранен за счет сокращения сбережений или использования внешних источников дохода, таких как переводы из-за границы и предоставляемая помощь. Более серьезной и более ощущаемой тенденцией является падение государственных и частных инвестиций. Это происходит в связи с увеличением неопределенности и нестабильности в результате военных действий, вероятным повышением цен и процентных ставок, сокращением иностранных инвестиций, а также уменьшением объемов и изменением структуры государственных расходов. Динамика указанной тенденции будет определяться масштабом и продолжительностью конфликта; однако в соответствии с одной из имеющихся оценок, гражданская война способна уменьшить инвестиции на 0,4 процента ВВП в год, при этом наиболее резко сокращаются частные инвестиции (Imai and Weinstein, 2000).

Существует также вероятность сокращения производства в товарном секторе, причем экспорт уменьшается быстрее импорта, особенно при переориентации производства на внутренний рынок. Тем не менее, что касается дезорганизации деятельности экспортно-ориентированного сектора, то такая опасность будет во многом определяться характером конфликта, структурой экономики и доступом к иностранным кредитам. Производство основных сырьевых товаров может даже резко увеличиться, если правительства, стремясь привлечь в страну иностранную валюту, обеспечат вышеупомянутому сектору дополнительную защиту. При определенных обстоятельствах регулирование торговых операций также может быть изменено в результате монополизации каналов сбыта различными враждующими группировками, что влечет непредсказуемые последствия с точки зрения развития производства (Humphreys, 2003).

Сокращение объемов торговли окажет непосредственное влияние на финансовое положение государства во многих странах, переживающих состояние конфликта, если учесть зависимость более бедных стран от тарифных поступлений. С началом конфликта это положение почти всегда ухудшается. Объем государственных доходов по отношению к ВВП, как правило — хотя и не всегда, — резко сокращается в странах, переживающих конфликт; например, по данным Стюарта (Stewart, 2004), во время конфликтов в Мозамбике государственные доходы увеличились. Тем не менее почти во всех случаях расходы превышают доходы, что ведет к увеличению бюджетного дефицита, росту задолженности и инфляционному давлению. В результате конфликта изменяется и общая структура государственных расходов, поскольку военные расходы остаются без изменений или увеличиваются, в то время как другие дискреционные расходы, в первую очередь на социальное обеспечение и развитие государственной инфраструктуры, сокращаются.

Чем дольше продолжается гражданская война, тем разрушительнее ее экономические и социальные последствия. Однако ее последствия с точки зрения долгосрочных перспектив развития менее определены. Действительно, в той мере, в какой основным последствием войны являются разрушение существующих материальных активов и временное сокращение масштабов накопления человеческого капитала, использование традиционных моделей предполагает быстрый рост после прекращения военных действий по мере возвращения к стабильному экономическому развитию. Фактически осуществляемые после войны инвестиции представляют собой более молодой и более качественный капитал, а следовательно, показатели экономического развития могут в конечном счете оказаться выше, чем в довоенный

Конфликт обычно ведет к сокращению расходов на социальные услуги

период, в то время как сильнее пострадавшие от войны регионы способны обогнать в своем развитии регионы, пострадавшие в меньшей степени¹².

В отсутствие однозначных теоретически обоснованных прогнозов анализ итогового воздействия конфликтов на экономический рост становится преимущественно эмпирическим. В недавно опубликованных научных работах в целом признается, что гражданские войны приводят к сокращению темпов роста. Например, Найт, Лоайса и Вильянуэва (Knight, Loayza and Villanueva, 1996) установили, что в среднем гражданские войны ведут к потере постоянного дохода в размере около 2 процентов ВВП. Далее, Колльер (Collier, 1999) на основе использования межотраслевых данных по 92 странам за период с 1960 по 1989 год подсчитал, что один год конфликта сокращает темпы роста страны на 2,2 процента (см. также Hoeffler and Reynal-Querol, 2003). Согласно большинству существующих оценок, более долгосрочные последствия с точки зрения темпов развития определяются структурой экономики — некоторые отрасли (сельское хозяйство) не только более уязвимы к последствиям конфликта, чем другие (строительство, финансы, обрабатывающая промышленность), но и медленнее восстанавливаются, — а также географическим распространением конфликта. Проведение оценок, естественно, затрудняет отсутствие данных о том, что могло бы произойти без возникновения конфликта, при том что начало конфликта зачастую происходит в контексте тех или иных экономических потрясений.

«Упорство» гражданских конфликтов

«Ловушка конфликта»

В предыдущих разделах высказывались предположения, что действие определенных факторов, обуславливающих общую социальную, политическую и экономическую нестабильность, повышает вероятность вооруженного гражданского конфликта в некоторых странах. Помимо этого, с момента возникновения конфликта истощение (в кратко- и долгосрочном плане) социального, основного и человеческого капитала неизбежно ведет к увеличению уязвимости и порождает нищету, из которой домохозяйствам будет сложно выбраться. Это в свою очередь может повлиять на выбор деятельности домохозяйств и привести к тому, что предпочтение будет отдано деятельности с низким уровнем риска и доходов, ограничивая возможности домохозяйств по накоплению активов.

Это означает, что подверженные конфликтам страны могут оказаться втянутыми в порочный круг, описанный в научных работах по проблемам развития. Согласно этой теории, взаимозависимые и кумулятивные процессы усиливают существующую уязвимость. В большинстве конфликтных ситуаций существует вероятность того, что подобные ловушки станут многоаспектными. Бегство капитала, человеческого и финансового, а также сужение инвестиционных горизонтов в условиях неопределенности могут углубить эти ловушки в странах, переживающих конфликт. Негативное влияние конфликта на здоровье, уровень питания и образование, особенно детей, может привести к дальнейшему разрушению человеческого капитала и увеличить структурную уязвимость, лежащую в основе конфликта; к тем же результатам приведет расширение масштабов голода и снижение уровня питания, что, как правило, происходит в условиях конфликта.

Подверженные конфликтам страны могут оказаться втянутыми в порочный круг

¹² См. Gilchrist and Williams (2004), в работе которых анализируется опыт Японии и Германии после Второй мировой войны.

Ловушки также могут подстергать и в связи с другими факторами. Возврат к натуральному сельскому хозяйству, обусловленный гражданскими беспорядками (Teodosijević, 2003), ограничивает возможности домохозяйств по накоплению прибылей и, соответственно, препятствует трудоустройству их членов вне сельскохозяйственной отрасли. В Латинской Америке насилие оказывает серьезное негативное влияние на эффективность фермерских хозяйств, разрушая рынки труда в сельской местности и ограничивая деятельность более крупных хозяйств¹³. Эти последствия могут усугубляться в результате перемещения домохозяйств и смерти или ранения их членов, что сокращает участие уязвимых домохозяйств на рынке труда (Verwimp, 2005). Ибанез и Мойя (Ibáñez and Moya, 2006) отмечают, что в случае конфликта сокращение участия на рынке труда не всегда бывает обусловлено низким уровнем квалификации — гораздо чаще это связано с невозможностью применить свои навыки из-за разрушения социальных структур и трудностей адаптации к новым условиям. Несмотря на то что некоторые из этих домохозяйств в принципе могут накапливать активы и избежать нищеты, они уже не в состоянии делать это, когда объем активов падает ниже минимального уровня, необходимого для реализации эффективной стратегии их накопления (см. Barrett and Carter, 2006). В частности, развитие конфликта, приводящее к противостоянию различных групп населения, зачастую меняет характер и/или приводит к кризису социальных отношений и социального единства, а также к отказу от соблюдения договоренностей о разделе риска. Это влечет серьезные последствия с точки зрения благосостояния домохозяйств, поскольку они уже не могут рассчитывать на общинные отношения в период трудностей и на возможности трудоустройства или получения кредитов на основе неформальных связей; таким образом, они даже рискуют лишиться возможности деятельности в новых правовых условиях и при новых институциональных процессах.

Захват, неправомерное использование и разрушение общественного капитала порой способствуют обострению конфликта. Пинкотти и Вервимп (Pinchotti and Verwimp, 2007) наглядно демонстрируют это на примере Руанды. Вооруженный гражданский конфликт также существенно меняет структуру политических институтов как на местном, так и на национальном уровне и сокращает их возможности по предоставлению общественных благ и гарантий прав собственности, обеспечению верховенства закона и безопасности. Причиной и/или результатом насильственных конфликтов нередко выступают недееспособность государства и неэффективная система государственного управления (см., например, Zartman, 1995; King and Zheng, 2001), однако при этом они открывают местным и региональным лидерам нового поколения широкие возможности для борьбы за политическую власть (см., например, Reno, 2002). В рамках большинства конфликтов некоторые их участники (лидеры и члены ополчения, представители политических элит, предприниматели и мелкие торговцы, домохозяйства и различные другие группы) стремятся укрепить свои позиции и использовать представившиеся возможности. Изменения могут произойти в результате появления «этнических предпринимателей», эксплуатирующих межобщинное недоверие в качестве средства обеспечения и расширения политической поддержки (Paris, 2004, pp. 161-162), или в результате появления структур местного управления в районах, где царит безвластие. В подобных ситуациях происходит то, что в существующей научной литературе обычно называется «распадом» государства (Zartman, 1995).

Гражданский конфликт подрывает авторитет государства и сокращает его возможности по предоставлению общественных благ и гарантий соблюдения прав собственности, обеспечению верховенства закона и безопасности

13 Данные по Колумбии см. González and Lopez (2007).

Переосмысление «гипотезы алчности»

Одной из причин обострения указанных проблем в последние годы считается поведение расчетливых повстанческих лидеров, которые, стремясь к максимальному увеличению своих прибылей, выбирают между традиционной производственной деятельностью и насильственной конфискацией существующих активов. Согласно данной точке зрения, сочетание экономической неэффективности и возможностей получения значительной природной ренты создает благоприятные условия для развития конфликта и позволяет повстанческим организациям иметь финансовые средства, за счет которых они могут продолжать свою деятельность.

Гипотеза алчности, обладая интуитивно понятной притягательностью, весьма популярна в политических кругах доноров: гражданские войны происходят в наиболее бедных слабых государствах, где у власти находятся продажные, коррумпированные и недееспособные режимы, инвестирующие слишком мало средств в систему социальной защиты и обеспечение верховенства закона и использующие для своего сохранения по существу бандитские методы. Это объясняет возможность сохранения «ловушки конфликта» и определяет круг задач, позволяющих разорвать этот порочный круг после окончания военных действий, а именно — путем прямого вмешательства, направленного на предотвращение полного краха слабеющих государств, наряду с мерами по соблюдению прав собственности, искоренению коррупции и восстановлению нормального действия ценовых стимулов (Collier and others, 2003).

Однако доказательства в поддержку данного подхода вызывают серьезные сомнения с точки зрения их ценности для разработчиков политики (вставка IV.1). Помимо этого, теории, согласно которым в основе конфликтов лежит рациональный выбор, исходят из сомнительных допущений и не учитывают исторические факторы (Cramer, 2002). Как отмечает Мкандавире (Mkandawire, 2002), присущее данному подходу стремление к проведению одномерного и статического анализа изначально комплексной и динамичной проблемы делает его абсолютно непригодным для изучения причин возникновения большинства повстанческих движений в Африке; кроме того, данный подход фактически не объясняет, почему в последние годы структурные проблемы, лежащие в основе конфликтов, обострились, и выдвигает в качестве причин продолжения конфликтов такие факторы, как особенности руководства, пропаганда и нелогичное поведение комбатантов, уподобляя их некоему *deus ex machina*.

Вставка IV.1

Причина не только в алчности

Результаты межстранового регрессионного анализа свидетельствуют о том, что зависимость от экспорта сырьевых товаров тесно связана с риском начала гражданской войны. Этот факт используется для доказательства того, что природные ресурсы выступают в качестве военной добычи тех, кто в стремлении к гражданской войне руководствуется рациональными, но преступными по своему характеру мотивами (Collier and Hoeffler, 2002; 2004). Насколько эмпирически обоснована столь простая трактовка гипотезы алчности?

В подготовленной Всемирным банком оценке этой работы содержатся критические замечания в связи с «отсутствием необходимого концептуального и эмпирического подхода... и неудовлетворительным качеством анализа» (Banarjee and others, 2006, p. 64). Межстрановые исследования подвергаются серьезной критике за недостаточную точность эконометрической модели. К числу недостатков относится ошибка выборки по африканским странам, при этом весьма ненадежные данные или их отсутствие могут исказить результаты количествен-

ного анализа (Lemke, 2003). Другие авторы обращают внимание на непоследовательность при использовании исходных переменных (Cramer, 2002), а также на ограниченный интервал значений этих показателей; по мнению Натана (Nathan, 2005), переменные, способные отразить динамику алчности или недовольства, обычно взаимосвязаны. Существуют также проблемы при определении ключевых переменных. К основным сырьевым товарам относят сельскохозяйственную продукцию, минеральное сырье и топливо, однако в их число не включены нелегальные товары (кокаин и героин), а также алмазы, добываемые незаконным путем из аллювиальных отложений. Между тем незаконная торговля драгоценными камнями и наркотиками, судя по всему, играет достаточно важную роль в финансировании незаконной предпринимательской деятельности во время вызванных алчностью конфликтов, а значит, неучет этих факторов является серьезным недостатком (Lujala, Gleditsch and Gilmore, 2005). Приводя аналогичные аргументы, Хамфрис (Humphreys, 2005) утверждает, что при определенных условиях в рамках изучения взаимосвязи между обеспеченностью природными ресурсами и вероятностью возникновения гражданской войны следует использовать данные о запасах нефти, а не об объемах ее экспорта.

Еще одна группа методологических проблем в контексте концепции алчности касается вопросов эндогенности и причинно-следственной связи. Корреляция и причина — вещи разные: любой сложной системе присуща двусторонняя причинно-следственная связь, а корреляция может быть обусловлена действием третьей переменной. Складывается впечатление, что такая вероятность изучена недостаточно. Таким образом, гражданские войны могут стать «причиной» зависимости от сырьевого сектора, например, приводя к сокращению инвестиций в обрабатывающую промышленность. Могут также существовать механизмы взаимосвязи между обеспеченностью природными ресурсами и риском возникновения гражданской войны, позволяющие объяснить, почему изобилие некоторых ресурсов приводит к войне. Из многочисленных объяснений, предложенных Хамфрисом (Humphreys, 2005), интерес представляют две: недостаточная диверсификация экономики и ограниченные возможности государства. Снайдер и Бхавнани (Snyder and Bhavnani, 2005) утверждают, что механизм причинно-следственной связи между конфликтом и поддающимися разграблению ресурсами в целом влияет на формирование государственных доходов. Это требует анализа методов формирования государственных доходов и определения, например, того, насколько важны для государства поступления от налогообложения горнодобывающей промышленности (которая может — хотя и необязательно — подвергнуться разграблению). Даже при наличии поддающейся разграблению отрасли она может не играть заметной роли в формировании государственных доходов, если существуют другие источники поступлений в государственный бюджет. Важен и метод добычи (кустарный или промышленный), поскольку лишь кустарные методы предполагают возможность разграбления ресурсов.

Наконец, наибольшее значение имеет то, каким образом правительства расходуют деньги: если государство направляет получаемые в качестве доходов средства на социальное обеспечение, финансирование военных расходов и инвестиции, обеспечивающие экономический рост, то вероятность конфликта будет меньше, чем при расходовании в интересах узкой группы населения и клептократии, как это имело место, например, в Сьерра-Леоне. До 1985 года добыча алмазов из аллювиальных отложений осуществлялась в этой стране не старателями, а промышленным способом, что исключало возможность их разграбления, и страна не сталкивалась с угрозой гражданской войны вплоть до изменения данной практики. Даннинг (Dunning, 2005) сравнивает Заир (нынешнюю Демократическую Республику Конго) в период правления Мобуту (1965–1997 годы) и Индонезию при Сухарто (1965–1998 годы). И в Индонезии, и в Заире приток ресурсов был нестабильным. Однако Сухарто сделал выбор в пользу политики диверсификации и стимулирования быстрого экономического роста, а также мер по выравниванию доходов и сокращению масштабов бедности в целях подавления политической оппозиции, а Мобуту не пошел этим путем, поскольку опасался, что диверсификация экономики и инвестиции в инфраструктуру могут ослабить его власть и укрепить сформированную на этнической основе политическую оппозицию.

В связи с тем, что конфликты, как правило, сопровождаются значительным ущербом в виде утерянных и растроченных ресурсов, оппозиционные партии, если они действуют разумно, должны в принципе быть в состоянии достичь соглашения, устраивающего все стороны. Таким образом, неспособность к достижению подобного соглашения выступает в качестве важной причины возникновения вооруженных конфликтов. В современных государствах, как правило, сформированы многочисленные нормы и институты для урегулирования конфликтов и разрешения споров, включая конституции, суды и органы арбитража; кроме того они стремятся к достижению компромисса и укреплению доверия в целях удерживания затрат, связанных с урегулированием конфликтов, в пределах разумного. Такие институты позволяют перевести борьбу за власть в русло экономической конкуренции и политических переговоров в качестве альтернативы вооруженным и разрушительным конфликтам, обеспечивают легитимность распределения доходов и в целом формируют у людей уверенность в том, что проблемы могут быть урегулированы без применения насилия. В рамках большинства стабильных обществ эти институты подвергаются изменениям, реагируя на совокупность проблем и факторов напряженности, в том числе обусловленных действием рыночных сил. Как отмечает Альберт Хиршман (Albert Hirschman, 1994), конфликт может быть либо «клеем», либо «растворителем» в зависимости от того, способно ли общество обеспечить его урегулирование.

Вероятность возникновения насильственного конфликта остается достаточно низкой, при условии что страна располагает системой жизнеспособных норм и правил формального и неформального характера, регулирующих распределение ресурсов и обеспечивающих мирное урегулирование любых потенциальных конфликтов

Даже если природная рента представляет собой весомую и желанную добычу, вероятность возникновения насильственного конфликта остается достаточно низкой, при условии что страна располагает системой жизнеспособных норм и правил формального и неформального характера, регулирующих распределение ресурсов и обеспечивающих мирное урегулирование любых потенциальных конфликтов. В конечном счете, отсутствие подобных правил нельзя объяснить лишь экономическими интересами или возможностями, поскольку их формирование предполагает комплексное взаимодействие политических, социальных и культурных факторов.

Пересмотр общественного договора

Общество со сбалансированным распределением социальных и экономических ресурсов располагает, как правило, более широкими возможностями по снижению напряженности и меньше подвержено риску насилия и возникновения конфликта по сравнению с обществом, где царит нищета и социально-экономическая разобщенность. В связи с этим для сохранения социальной системы необходимо выполнение по крайней мере трех основных условий: легитимности, правопорядка и справедливости. *Легитимность* означает правомерность власти правительства над гражданами страны (либо международного или наднационального органа над членами этого органа), процедуры наделения этой властью и ее осуществления и, в более широком плане, — то, каким образом устанавливаются политические, социальные и экономические институты и как они отражают ценности и традиции (или, по выражению Адама Смита, «моральные чувства») соответствующего населения или общины. Очевидно, что методы обеспечения правомерности власти со временем изменяются, различаются они и в разных общинах. Основополагающий принцип современной политики заключается в том, что легитимная власть базируется на той или иной форме дискуссии с теми, над кем осуществляется эта власть, и на их одобрении данной власти. Несмотря на основополагающий характер вышеупомянутого демократического принципа, на практике он может быть реализован множеством способов и даже способен стать предметом

разногласий по поводу того, насколько рьяно в его рамках следует отстаивать идеи личной свободы, свободного выбора и социальной справедливости.

Под *правопорядком* понимаются согласованные законы, правила, общественные нормы и неформальные соглашения, регулирующие отношения между разными членами общества или международные отношения независимых государств в рамках либо вне рамок формальных институтов. Предполагаемая этими законами, правилами и нормами система побудительных мотивов существует для поощрения приемлемых форм поведения и наказания неприемлемых. Очевидно, что для соблюдения законов и предоставления гражданам возможности достижения законных целей должны существовать надлежащие и эффективные институты правоприменения. Для обеспечения стабильности необходимо иметь четко упорядоченную и эффективно действующую законодательную и судебную системы, однако — и это еще важнее — законы и правила будут иметь силу лишь в том случае, если большинство тех, в отношении кого они действуют, согласятся соблюдать их добровольно, поскольку это отвечает их интересам, а не боясь быть уличенными в их нарушении или наказанными за это.

Наконец, *справедливость* означает способность системы удовлетворять потребности всех ее членов, а также признание того, что население не поддержит институты и систему в целом, если результаты экономической деятельности не смогут обеспечить удовлетворительный уровень жизни или будут постоянно не оправдывать ожиданий или если слишком много граждан будут находиться за чертой бедности либо считать, что выгоды и издержки экономических перемен распределяются несправедливо.

Конкурентные рынки сами по себе не гарантируют легитимности, правопорядка и справедливости, необходимых для их эффективного функционирования. Более того, они являются источником социальной дезорганизации и рискуют быть вовлеченными в процесс кумулятивного изменения, в результате которого может произойти повышение доходов одних граждан, в то время как другие столкнутся со снижением уровня защищенности и благосостояния. Соответственно, их стабильность зависит от наличия эффективного общественного договора и целого ряда сопутствующих институтов, способствующих укреплению доверия и терпимости, урегулированию конфликтов и расширению участия населения в процессе принятия решений. При наличии и эффективном функционировании таких институтов будут гарантированы легитимность, правопорядок и справедливость социального развития. Однако проблемы возникнут, если социальное противостояние станет настолько острым, что его не удастся преодолеть с помощью существующих институтов.

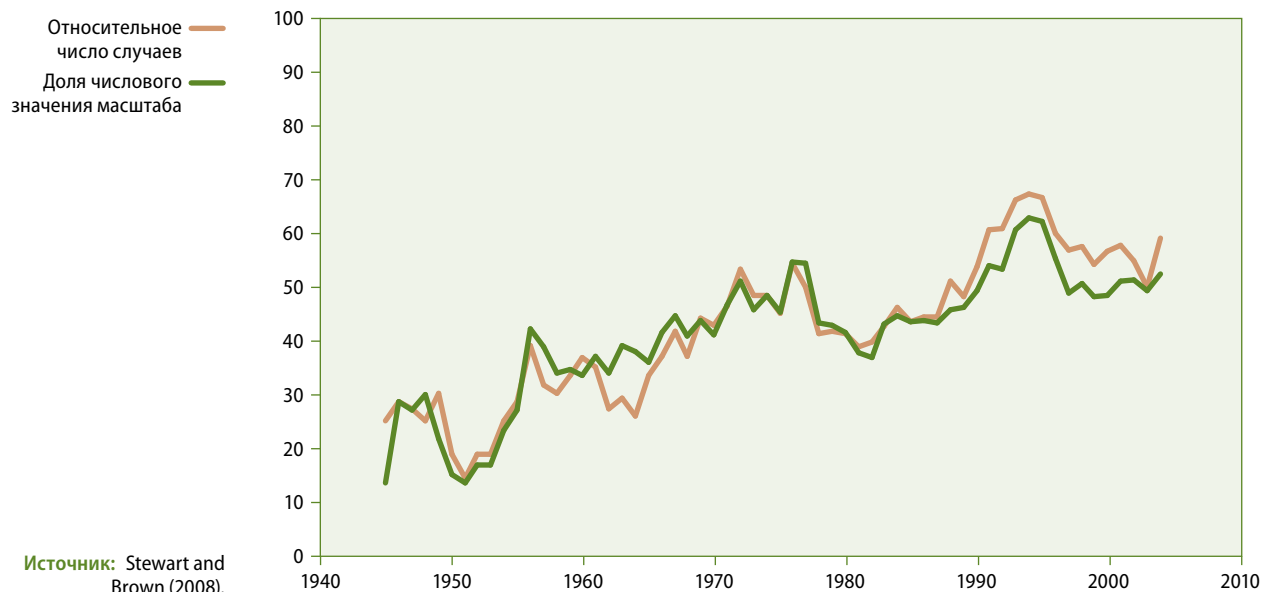
Большое внимание уделяется вопросу о том, каким образом случаи коллективного насилия связаны с проблемами этнической идентичности, основанными на национальных, языковых, религиозных, племенных или региональных различиях, и как существенные различия в доступе отдельных этнических групп к экономическим и политическим ресурсам могут ознаменовать начало процесса, который в конечном счете приведет к нарушению общественного договора и открытому конфликту. В более широком контексте Стюарт (Stewart, 2002) характеризует различия в доступе отдельных групп к экономическим, социальным и политическим ресурсам как «горизонтальное неравенство» в отличие от традиционного «вертикального неравенства», в соответствии с которым граждане принадлежат к разным классам в зависимости от доходов. Горизонтальное неравенство имеет многоплановый характер. Его экономическая составляющая предполагает не только различия в уровне дохода, но и разные возможности получения работы и доступа к разнообразным активам (земле, финансовым средствам); социальная составляющая означает доступ к услугам (например, здравоохранению и водоснабжению) и социальной защите (включая личную безопас-

ность); политическая же составляющая включает доступ к власти на высшем (президент, кабинет министров) и более низких уровнях (парламенты, местные органы государственного управления), а также на уровне аппарата государственных чиновников, армии и полиции. Эти формы неравенства могут стать наиболее опасными при одновременном существовании в рамках всех трех составляющих.

Имеющиеся эмпирические данные подтверждают, что горизонтальное неравенство, в отличие от исключительно вертикального неравенства, способно дать толчок политической мобилизации и привести к росту недовольства до уровня, чреватого вспышкой насилия¹⁴. После Второй мировой войны наблюдается устойчивое повышение доли конфликтов, вызванных насилием на этнической почве (диаграмма IV.8)¹⁵.

Диаграмма IV.8

Число случаев и числовое значение масштаба этнических конфликтов после 1945 года (в процентах)



Источник: Stewart and Brown (2008).

¹⁴ См., например, данные Манчини (Mancini, 2005) по Индонезии, а также Мёршеда и Гейтса (Murshed and Gates, 2005) по Непалу.

¹⁵ Центр исследования системных проблем мира (Северн, штат Мэриленд) подразделяет вооруженные конфликты на три категории: внутренние гражданские конфликты с участием соперничающих политических группировок, внутренние конфликты на этнической почве с участием государства и конкретной этнической группы и международные межгосударственные конфликты (обычно между двумя или более государствами либо в случае сопротивления иностранному господству, то есть борьба против колониализма). «Относительное число случаев» отражает отношения числа конфликтов, характеризующихся как этнические, к общему числу конфликтов в том или ином году. Центр исследования системных проблем мира также предлагает использовать показатель разрушительности каждого конфликта по шкале от 1 (минимальный) до 10 (максимальный). Этот показатель, известный под названием «числовое значение масштаба», отражает действие многочисленных факторов, включая возможности государства, район и масштабы гибели людей и разрушений, перемещение населения и продолжительность конфликта. Соответственно, «доля числового значения масштаба» отражает долю числового значения масштаба (то есть суммы числовых значений масштаба всех активных конфликтов), приходящуюся на этнические конфликты в том или ином году.

Насилие способно увеличиваться в условиях, когда конкуренция и конфликт ведут к обострению глубокого и кумулятивного социального неравенства исключительного характера, а граждане и домохозяйства в результате социального давления или угроз вынуждены отказываться от обычной множественной ориентации и делать выбор в пользу той или иной стороны. В связи с этим исследователи высказывают предположение о том, что зачастую конфликты обусловлены скорее *поляризацией*, чем неравенством как таковым. Поляризация доходов, например, тем выше, чем больше разрыв между богатыми и бедными (что ведет к расширению пропасти между этими двумя группами); в то же время при незначительном неравенстве в рамках отдельных групп происходит более четкое отождествление с другими членами группы, имеющими такой же доход (Esteban and Ray, 1999, p. 401). Более того, вероятность возникновения насильственного конфликта может повышаться, если экономическая поляризация сопровождается поляризацией социальной. Дюкло, Эстебан и Рэй (Duclos, Esteban and Ray, 2004) предполагают, что «комбинированный» показатель поляризации, то есть показатель, объединяющий социальные и экономические параметры, способен служить более эффективным инструментом прогнозирования социального конфликта, чем показатели, отражающие лишь величину дохода или только социальные параметры, когда распределение измеряется каким-то одним способом. Монтальво и Рейналь-Кероль (Montalvo and Reynal-Querol, 2005) приводят эмпирические доказательства, подтверждая предположение о том, что явление, называемое ими «этнической поляризацией» (достигающей максимума в условиях, когда население разделено на две этнолингвистические группы одинакового размера), представляется статистически значимым с точки зрения прогнозирования возможности гражданской войны.

Вероятность возникновения насильственного конфликта может повышаться, если экономическая поляризация сопровождается поляризацией социальной

Постконфликтное восстановление и экономические приоритеты

Постконфликтные страны представляют собой разнородную группу государств. Тем не менее значительное внимание в рамках решения политических проблем во всех случаях уделяется достижению трех целей: безопасности, примирения и развития¹⁶. На первый взгляд, представляется, что проблема носит краткосрочный характер по сравнению со стоящими долгосрочными задачами. Тем не менее эта проблема является более глубокой.

¹⁶ Взаимозависимость между этими целями привлекла к себе внимание после террористических акций в 2001 году в Нью-Йорке и Вашингтоне, округ Колумбия, однако сама проблема возникла намного раньше. Критикуя Версальский договор, заключенный в 1919 году, Кейнс (Keynes, 1919, p. 134) упрекал его авторов в непонимании того, что «наиболее серьезные проблемы, требующие их внимания, это не политические или территориальные, а финансовые и экономические проблемы, и что в будущем угрозы будут связаны не с вопросами границ и суверенитета, а с пищей, углем и транспортом». Президент Рузвельт сформулировал принципы взаимозависимости между экономическим благосостоянием, внутренней стабильностью и международным миром в своем послании «О положении страны» 6 января 1941 года, назвав четыре категории свободы (от страха и нужды, а также свободы вероисповедания и слова). Через двадцать пять лет Роберт Макнамара (Robert McNamara, 1968, p. 149) утверждал, что «в современном обществе безопасность означает развитие» и что «без внутреннего развития даже минимальными темпами невозможно обеспечение правопорядка и стабильности».

Наиболее острый характер после завершения вооруженных действий приобретает проблема оказания жизненно необходимой гуманитарной и чрезвычайной помощи наряду с мерами по восстановлению и поддержанию должного уровня правопорядка и личной безопасности

Наиболее острый характер после завершения вооруженных действий приобретает проблема оказания жизненно необходимой гуманитарной и чрезвычайной помощи подвергнувшемуся в результате военных действий разрушительному воздействию обществу наряду с обеспечением эффективного и профессионального военного и/или полицейского присутствия в целях восстановления и поддержания должного уровня правопорядка и личной безопасности. В соответствии с документом, подготовленным правительством Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, беднейшие слои населения в постконфликтных государствах рассматривают отсутствие внутренней безопасности в качестве такой же угрозы своему существованию, как «голод, безработица и нехватка питьевой воды» (ссылка в работе McDonald, 2005, p. 29). Однако такого рода угроза может быть устранена лишь за счет формирования беспристрастных и хорошо подготовленных судебных и полицейских органов, пользующихся доверием и уважением всего сообщества, а также механизмов гражданского контроля и надзора за деятельностью этих органов. Это предполагает процесс постоянного наращивания потенциала внутренней гражданской власти, а также принятие с самого начала мер по возвращению к нормальной модели экономической деятельности.

Достаточно часто высказывается мнение о том, что процесс послевоенного восстановления должен начинаться с урегулирования разногласий на социально-политическом уровне (Sardesai and Wam, 2002; Mckechnie, 2003). Тем не менее было бы неправильно придерживаться слишком жесткого или догматического подхода к последовательности решения «основных приоритетных задач» — «сначала социальная политика, затем отраслевая политика и, наконец, макроэкономическая политика» (Collier, 2002). Социальная политика и реформирование институциональной системы играют важную роль в постконфликтных странах. Тем не менее это позволит добиться весьма незначительных результатов на пути реконструкции, еще меньших результатов в области развития и, безусловно, не позволит достичь прочного мира без достижения общественного примирения (Panić, 2005). Не меньшее значение имеет и тот факт, что в случае повышения степени экономической незащищенности и обострения социально-экономического неравенства в результате проведения неправильной макроэкономической политики возможности социального примирения и устойчивого развития сокращаются. С учетом того, что вызванное экономическим неравенством социальное расслоение общества зачастую требует гораздо большего времени для его преодоления по сравнению со временем, необходимым для устранения некоторых юридических и социальных препятствий для использования расширяющихся возможностей, прочная экономическая безопасность будет определяться формированием и сохранением долгосрочной модели развития, которая может обеспечивать быстрый и более инклюзивный характер роста. Это потребует от государства установления правил, позволяющих рынкам функционировать за счет сокращения величины операционных издержек, решения коммерческих споров путем арбитража, регулирования противоречащих принципам конкуренции действий и сбоев рыночных механизмов и, в более широком плане, регулирования размера экономической ренты.

После завершения гражданской войны, вероятно, будет отмечаться низкий уровень доверия правительству, и все планы восстановления должны разрабатываться с учетом такого рода дефицита легитимности

Общественная сфера деятельности, безусловно, не является синонимом государственной деятельности. Тем не менее многие из наиболее важных мер, которые должно принять постконфликтное государство, предполагают обеспечение товарами и услугами, предоставляемыми для общественного потребления. Невозможно предпринять сколько-нибудь значимых усилий по осуществлению экономической перестройки и развитию без укрепления потенциала государственных институтов; а без перестройки

и развития обострение конфликтов в будущем приобретает неизбежный характер. Тем не менее после завершения гражданской войны, вероятно, будет отмечаться низкий уровень доверия правительству, и все планы восстановления должны разрабатываться с учетом такого рода дефицита легитимности. Каким образом это будет обеспечиваться, зависит не только от способа прихода правительства к власти, его конституционной подотчетности и его готовности и способности проведения необходимых институциональных перемен в интересах всего общества, но и от приоритетов, определенных им для самого себя и граждан, а также от того, насколько реализация такого рода приоритетов представляется возможной в течение разумного периода времени.

Государственное строительство и экономическая реконструкция: стратегии и приоритеты

С самого начала необходимо разграничить конечные цели и принципиальные вопросы (предполагающие возможность обобщений) и программы и стратегии, необходимые для их достижения или реализации (когда заведомо требуются решения, определяемые конкретными условиями отдельных стран). Поскольку не существует двух одинаковых стран, даже в случае, когда эти страны преследуют одни и те же цели, средства достижения этих целей будут различаться и, зачастую, весьма существенно. К тому же, вне зависимости от того, насколько эффективными оказались национальные институты и стратегии в течение конкретного периода развития страны, нельзя рассчитывать на то, что в динамически меняющихся экономических и социальных условиях они будут оставаться таковыми неопределенно долго. Новые проблемы и приоритеты потребуют изменения существующих институтов и стратегий. «Стабильность» прочного мира будет определяться в конечном счете сроками осуществления этих изменений, а также тем, насколько полно они будут отражать потребности и устремления населения в целом, а не только тех, кто относится к находящемуся в привилегированном положении меньшинству.

Процесс экономического восстановления начинается с усилий по закреплению успехов, достигнутых на начальном этапе перехода от войны к миру, и продолжается по мере постепенного оздоровления и перестройки экономики и обеспечивающих ее функционирование институтов. Он продолжается вплоть до момента формирования в стране стратегии развития, определяемой преимущественно собственными приоритетами и имеющимися ресурсами. Предпринимаемые в данном контексте меры будут отличаться в разных странах в зависимости от их потребностей, приоритетов и имеющихся в наличии ресурсов. Тем не менее в 1940-х годах были согласованы пять основополагающих задач экономической политики, которые в значительной степени нашли свое отражение в Уставе Организации Объединенных Наций (Panić, 2005). Странам настоятельным образом рекомендовалось: добиваться достижения высоких уровней занятости и обеспеченности работой; поддерживать надлежащие темпы роста для сохранения достигнутых уровней занятости; обеспечивать макроэкономическую стабильность путем сохранения цен на разумном постоянном уровне и низких темпов инфляции; добиваться справедливого распределения благ, полученных в результате экономического развития, и обеспечивать минимальный уровень жизни, приемлемый с социальной точки зрения для всех членов общества; и, наконец, сохранять устойчивое сальдо внешних операций прежде всего в целях обеспечения экономического суверенитета страны и достижения других целей.

Процесс экономического восстановления начинается с усилий по закреплению успехов, достигнутых на начальном этапе перехода от войны к миру, и продолжается по мере постепенного оздоровления и перестройки экономики и обеспечивающих ее функционирование институтов

Именно включение этих экономических целей в качестве федеральной части постконфликтной программы обеспечения безопасности отличает период времени после 1945 года от периода после 1918 года, а, наряду с другими большими успехами, поистине впечатляющей стала скорость, с которой были достигнуты поставленные цели. С учетом рассмотренных выше особенностей можно предположить, что современным постконфликтным государствам потребуется намного больший период времени для обеспечения приемлемых уровней экономической безопасности.

Нельзя ожидать, что рынки сами по себе смогут добиться такой ситуации. И действительно, отсутствие соответствующей системы стимулов, правил и положений, необходимой для обеспечения эффективного функционирования рынков и приведения их деятельности в соответствие с задачами по обеспечению социальной стабильности и сплоченности означает, что они, скорее всего, будут играть второстепенную роль в ходе начального этапа восстановления. После проведенного изучения опыта стран, находящихся на различных этапах развития, Чарльз Киндлебергер (Charles Kindleberger, 1996, p. 220) пришел к выводу о том, что при «повторении странами известных тенденций развития» децентрализованная форма экономической деятельности может оказаться более эффективной, однако в периоды кризисов, когда необходимо осуществление фундаментальных изменений, особо важную роль могут сыграть централизация и координация экономической деятельности (см. также Panić, 2003, part II).

Большое количество проблем в сфере безопасности, с которыми сталкиваются многие постконфликтные страны, обусловлено тем фактом, что возвращение к нормальным условиям жизнедеятельности происходит одновременно с принятием мер по восстановлению доверия к государственным институтам и органам власти и возрождению более широкой институциональной структуры обеспечения правопорядка, предполагающей не только обеспечение выполнения обязательств и защиту частной собственности, но и учет национальных интересов, имеющих более масштабный и долгосрочный характер по сравнению с тем, как это было сформулировано теми, кто обладал соответствующими привилегиями и занимал надлежащие должности в прошлом. Работа в этом направлении потребует реализации комплексной стратегии восстановления, предполагающей активное использование политических мер в области распределения доходов. Неспособность преодоления чувства недовольства, остающегося в обществе после завершения вооруженного противостояния, может быстро привести к нарастанию социальных и политических волнений и возобновлению конфликта. Именно это наблюдалось во многих странах, остающихся в рамках порочных кругов конфликта, ухудшения экономического положения, безысходности и хронической незащищенности.

Для ликвидации институциональных пробелов в постконфликтных странах требуется значительное время и пространство для политического маневра с целью проведения необходимых реформ и принятия корректирующих мер с учетом конкретных условий. В связи с этим настойчивое желание обеспечить надлежащую последовательность реформ сопровождается риском подмены принятия политических решений, обусловленных местными ценностями и условиями, использованием общих технократических решений¹⁷. В этих условиях более правильным представляется проведение в течение определенного периода времени политики «демократической постепенности»,

Неспособность преодоления чувства недовольства, остающегося в обществе после завершения вооруженного противостояния, может быстро привести к нарастанию социальных и политических волнений и возобновлению конфликта

Для компенсации различных по своему характеру издержек регулирования, а также для формирования практики урегулирования конфликтов и мирного разрешения споров необходимо использовать политические и экономические инструменты

¹⁷ Это, безусловно, справедливо в отношении стран, осуществляющих широкомасштабные реформы даже без наличия у них предшествующего опыта гражданских конфликтов [см. Rodrik (2004)].

когда может быть разработан комплекс политических и экономических механизмов, обеспечивающих составление широкомасштабной национальной повестки дня, компенсацию различных по своему характеру издержек регулирования, сопровождающих процессы реформирования, и реализацию политических мер, направленных на обеспечение экономического восстановления, а также на формирование практики урегулирования конфликтов и мирного разрешения споров¹⁸. Исходя из некоторых заранее заданных критериев эффективности результаты могут не носить оптимального характера с экономической или социальной точек зрения, и всегда существует опасность того, что они будут определяться конкретными интересами; однако эти проблемы могут быть частично решены за счет одновременного повышения прозрачности процессов выработки политического курса, постановки реальных задач регулирования и разработки эффективной системы санкций за невыполнение этих задач.

Формирование национального самосознания в масштабах всего сообщества, а не отдельной социальной группы, отражающей чьи-то частные интересы, конкретного населенного пункта или региона, относится к сфере ответственности центрального правительства. К сфере ответственности правительства также относится определение характера действий государства и его целей, а также обеспечение того, чтобы все граждане предпринимали усилия, направленные на достижение одних и тех же желаемых результатов. Это имеет особо важное значение в нестабильных государствах, в которых социальная безответственность, коррупция и халатность характерны не только для учреждений центрального правительства, но и носят, как правило, всеобщий характер. Даже в тех случаях, когда ничего подобного не происходит, существует опасность того, что существенно децентрализованные усилия в рамках обеспечения послевоенного восстановления и экономического развития будут сосредоточены на решении локальных проблем в ущерб урегулированию более значимых по своему масштабу проблем, затрагивающих страну в целом.

В связи с ограниченностью ресурсов и их неравномерным распределением между отдельными регионами и территориями некоторые из этих регионов и территорий смогут добиться более масштабного и быстрого прогресса в области восстановления, чем другие. В условиях отсутствия эффективно действующих центральных органов власти, способных обеспечить перераспределение ресурсов между отдельными регионами, существующие диспропорции могут не только поставить под сомнение возможности формирования национального единства и ощущения общности целей, что предполагает всеобщее участие в их достижении: горизонтальное неравенство рано или поздно послужит источником возобновления конфликтов, особенно при наличии существенных этнических, расовых или религиозных различий между отдельными регионами. В этих условиях обострение противоречий весьма скоро станет восприниматься как результат преднамеренных действий государства в интересах одних групп населения в ущерб другим. Делегирование основной ответственности в сфере перестройки и экономического развития неправительственным организациям и организациям гражданского общества может, в числе прочего, способствовать восстановлению авторитета центральных органов власти. Исходя из самой своей сути, большинство таких организаций акцентируют свое внимание на решении конкретных вопросов в интересах только отдельных групп населения. Другими словами, они склонны не проявлять беспристрастности, а также не располагают ресурсами, необходимыми для

Формирование национальной идентичности в масштабах всего сообщества, а не отдельной социальной группы, относится к сфере ответственности центрального правительства

Обеспечение безопасности в частном порядке является несовместимым с поддержанием правопорядка в стране в общественных интересах

¹⁸ По вопросам анализа концепции «демократической постепенности» см. Kozul-Wright and Rayment (1997).

обеспечения урегулирования на долгосрочной основе общих проблем, с которыми сталкиваются постконфликтные страны¹⁹. По этим же причинам невозможно решить и одну из самых серьезных проблем, с которыми сталкиваются все нестабильные и постконфликтные государства, — проблему беззакония и отсутствия личной безопасности — путем делегирования задачи обеспечения правопорядка в стране частным организациям. Причиной такого рода передачи полномочий является, как правило, либо широко распространенное отсутствие доверия к действиям полиции, либо отсутствие у государства достаточного объема финансовых средств для подготовки и обеспечения деятельности эффективных и беспристрастных полицейских сил. Однако в этих условиях вряд ли можно будет добиться приемлемого и долгосрочного решения проблемы личной безопасности. Обеспечение безопасности на частной основе совершенно несовместимо с одним из важнейших принципов поддержания внутреннего правопорядка в общественных интересах, поскольку такой подход лишает услуг безопасности тех, кто не может позволить себе оплачивать индивидуальную защиту и кто, фактически, представляет собой основную часть населения этих стран.

Вполне вероятно, что при анализе взаимосвязей между государственным строительством и экономическим восстановлением в постконфликтных условиях в первую очередь следует помнить об «адаптивной эффективности», т. е. способности развивать институты, которые обеспечивают стабильную базу для экономической активности, отличаясь при этом достаточной гибкостью для обеспечения максимальной свободы выбора направлений политики в любой данный период времени и в любой данной ситуации для решения конкретных проблем. Упор на обеспечение гибкости и на необходимость проведения экспериментов отражает реалии осуществления деятельности в неустойчивых и нестабильных условиях, характерных для постконфликтных ситуаций, что, безусловно, исключает возможности использования заранее заданного набора политических инструментов (будь то, с одной стороны, ускоренная либерализация торговли и приватизация или, с другой стороны, высокий уровень тарифного протекционизма и национализация) в постконфликтных ситуациях вне зависимости от фактических условий.

Это оказывает серьезное влияние на выбор экономической политики, нацеленной на начало и продолжение процесса восстановления. Усилия по обеспечению устойчивого мира зачастую требуют проведения политики, в том числе на макроэкономическом уровне, которая противоречит общепринятой точке зрения. Например, Международный валютный фонд (МВФ), преследуя цель обеспечения стабилизации на макроэкономическом уровне, часто требует у правительств-заемщиков сокращения до целевых показателей размера их бюджетного дефицита, прежде чем они получат выплаты в рамках соответствующего займа. Вне зависимости от целесообразности выполнения такого рода задач по сокращению величины дефицита — что зачастую является предметом обсуждения само по себе — в регионах, выходящих из состояния гражданской войны, осуществимость и желательность их выполнения должна рассматриваться с точки зрения необходимости обеспечения устойчивого мира. В случаях, когда традиционные макроэкономические рекомендации МВФ вступают в противоречие с задачами миростроительства, появляется очевидный повод переосмысления этих рекомендаций.

¹⁹ Это может представлять собой один из элементов более общей проблемы деятельности неправительственных организаций (см. Mkandawire (2007)).

Необходимость переосмысления традиционных подходов весьма четко проявилась в самые первые годы осуществления перестройки в Камбодже. Вместо сокращения занятости в государственном секторе коалиционное правительство пошло на увеличение масштабов занятости в этом секторе примерно на 15 процентов в целях трудоустройства тех, кто входил в состав бывшей оппозиции. Стремясь успокоить доноров, правительство уменьшило размер бюджетного дефицита путем сокращения не связанных с выплатой заработной платы затрат. «Результатом стал *впечатляющий прогресс* в сфере макроэкономической сбалансированности», как отметил Всемирный банк (World Bank, 1998a) в своей последующей оценке, «наряду с продолжающимся разрушением оставшихся без обслуживания объектов инфраструктуры, а также системы оказания медицинских, образовательных и прочих услуг» (курсив в оригинале).

Аналогичные противоречия между жесткими мерами налогово-финансового регулирования и усилиями в области восстановления возникли и в послевоенном Мозамбике. Исходя из того, что макроэкономическая стабилизация является «безусловным предварительным условием», МВФ настоял в 1995 году на сокращении расходов и отказе от запланированного увеличения минимального размера заработной платы. Опасаясь, что такого рода меры могут создать угрозу для достижения долгосрочных целей экономического восстановления и политической стабилизации, послы Соединенных Штатов Америки, Нидерландов и Канады, а также постоянные представители Европейского Союза (ЕС), Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), Финляндии и Швейцарии, пошли на беспрецедентный шаг, написав совместное письмо в адрес Фонда с выражением своей озабоченности (Hanlon, 1996; Ball and Barnes, 2000)²⁰. В конце концов удалось добиться компромисса: темпы сокращения расходов были уменьшены, а решения об увеличении минимального размера заработной платы остались в силе.

Сторонники соблюдения дисциплины на макроэкономическом уровне утверждают, что инфляция может подорвать политическую стабильность и затруднить процесс оживления экономики, обращая внимание на то, что инфляция зачастую в наибольшей степени отражается на доходах наименее обеспеченных слоев населения. Это обуславливает необходимость контроля за инфляционными процессами с использованием инструментов, обеспечивающих финансово-бюджетную и денежно-кредитную дисциплину. Тем не менее разработчики политики при осуществлении выбора между возможностью гиперинфляции и принятием драконовских мер не сталкиваются с ситуацией, когда действует принцип «все или ничего»: вопрос всегда стоит о масштабах ограничений в финансово-бюджетной и денежно-кредитной сфере. Совершенно справедливо, что превысив определенный уровень, чрезмерные расходы и растущие дефициты могут дать толчок ускорению инфляционных процессов и вызвать экономические трудности и политические волнения. Тем не менее в рамках большинства из проведенных исследований был определен достаточно высокий предельный уровень инфляции, находящийся в диапазоне от 20 до 40 процентов в зависимости от региональных особенностей, ниже которого негативного влияния инфляции на показатели экономического развития практически не отмечается (United Nations, готовится к изданию). В диапазоне между умеренными размерами дефицитов и их полным отсутствием тем не менее существует зачастую возможность нахождения компромисса между

Разработчики стратегии при осуществлении выбора между возможностью гиперинфляции и принятием драконовских мер не сталкиваются с ситуацией, когда действует принцип «все или ничего»

²⁰ Заявление доноров от 6 октября 1995 года приводится в работе Института им. Кристиана Михельсона под названием Evaluation of Norwegian Assistance to Peace, Reconciliation and Rehabilitation in Mozambique (Oslo, Ministry of Foreign Affairs, 1997), p. 49.

размером дефицита, с одной стороны, и уровнем социальной напряженности, вызванной недостаточным объемом государственных расходов, с другой. В пределах этого промежуточного диапазона увеличение размера дефицита государственного бюджета может *понижить* уровень социальной напряженности за счет финансирования расходов, направленных на укрепление мира (Pastor and Boyce, 2000).

Наращивание потенциала в налогово-бюджетной сфере

Одной из центральных задач в рамках переходного периода после окончания войны должно стать наращивание потенциала государства в целях мобилизации средств в доходную часть национального бюджета для финансирования новых демократических институтов, повышения благосостояния населения и обеспечения его безопасности, наряду с мерами, направленными на снижение степени социальной напряженности

Темпы развития и устойчивость процессов оживления постконфликтной экономики будут в основном определяться наличием ресурсов, необходимых для финансирования мероприятий по восстановлению и реконструкции. Уровень государственных доходов по отношению к объему валового внутреннего продукта (ВВП) в странах, пострадавших от войны, как правило, существенно меньше соответствующего среднего показателя в других странах с сопоставимой величиной среднедушевого дохода²¹. В связи с этим одной из центральных задач в рамках переходного периода после окончания войны должно стать наращивание потенциала государства в целях мобилизации средств в доходную часть бюджета для обеспечения устойчивого финансирования новых демократических институтов и расходов, связанных с повышением уровня благосостояния населения, укреплением общественной безопасности и ослаблением социальной напряженности. Ликвидация этого пробела будет частично обеспечиваться за счет получения внешней помощи и, в зависимости от общего размера нанесенного конфликтом ущерба, процесс восстановления и начальные этапы экономического развития будут находиться в сфере совместной ответственности получающей содействие страны и ее доноров. В связи с этим конечный успех предпринимаемых усилий или его отсутствие будут зависеть от того, каким образом каждая из сторон будет выполнять свои обязательства в рамках такого рода совместной ответственности.

С учетом того, что объем международной помощи может составить от одной трети до половины величины ВВП, а иногда и больше, распоряжение поступающей помощью становится одной из первоочередных задач экономической политики многих постконфликтных государств. Управление столь значительными потоками внешней помощи создает целый ряд технических и институциональных проблем для определяющих политику лиц в развивающихся странах, вне зависимости от того, находятся ли последние на этапе постконфликтного восстановления или нет; к числу такого рода проблем, в частности, относятся несоответствие между объемом обязательств и суммами фактически выделенных средств, нестабильный характер потоков помощи, обусловленные связанной помощью издержки, недостаточный уровень координации деятельности отдельных доноров и т. д. (United Nations, 2005a; United Nations, Conference on Trade and Development, 2006). Обычно доноры предпочитают финансировать конкретные проекты, связанные с предоставлением различных товаров и услуг, предназначенных для общественного потребления. В связи с этим направление основной части потока внешней помощи в обход правительства способствует формированию «двойственного

²¹ Гупта с соавторами (Gupta and others, 2004) выявил обратную зависимость между уровнем государственных доходов и степенью конфликта в выборке стран со средним и низким уровнем доходов. Эдисон, Чоудхури и Мершед (Addison, Chowdhury and Murshed, 2004) отмечают, что степень конфликта, наряду с самим фактом его наличия, оказывает негативное влияние на величину соотношения между объемом налоговых поступлений и размером ВВП.

государственного сектора»: внутреннего государственного сектора, финансируемого и управляемого правительством, и внешнего государственного сектора, который финансируется и управляется донорами. В чисто денежном выражении объем последнего зачастую превышает объем первого. Это влечет за собой целый ряд негативных последствий. Наиболее очевидными являются издержки неиспользованных возможностей в связи с невозможностью использования этих ресурсов в целях наращивания потенциала государства в области распределения государственных расходов и управления данным процессом. Менее очевидной, но не менее острой, является проблема «вытеснения», связанная с тем, что на работу во внешнем государственном секторе нанимаются специалисты нередко с таким уровнем заработной платы, который правительство предложить им не может²². Как ни парадоксально, после этого оказывающие помощь доноры отмечают дефицит квалифицированных правительственных чиновников в качестве основания для продолжения своей деятельности в обход государства.

Тот факт, что «внешний» государственный сектор находится под управлением многочисленных агентств, каждое из которых руководствуется своими собственными приоритетами, также создает значительные по своему масштабу проблемы в обеспечении координации деятельности. Это ведет к непроизводительному использованию ограниченных административных ресурсов в связи с тем, что отдельные правительственные министерства вынуждены следовать различным системам отчетности многочисленных источников финансирования. При этом отсутствуют институциональные механизмы, которые могут обеспечить подотчетность оказывающих помощь агентств перед местным населением²³.

При этом острота проблемы двойственности государственного сектора может быть уменьшена в случае использования донорами государственной системы распределения бюджетных средств для предоставления большей части выделяемых ими ресурсов вместо того, чтобы действовать в обход этой системы. Основными препятствиями для этого являются проблема борьбы с коррупцией и необходимость обеспечения фидуциарной ответственности. Было признано, что системы двойной подписи при утверждении всех решений о расходовании средств (одна подпись со стороны правительства, а другая — со стороны внешнего контролирующего органа) являются

Острота проблемы двойственности государственного сектора может быть уменьшена в случае использования донорами государственной системы распределения бюджетных средств для предоставления большей части выделяемых ими ресурсов

22 В частности, на примере Руанды Обидегву (Obidegwu, 2003, p. 20) отмечает: «С наплывом в Руанду после окончания геноцида многочисленных НПО и агентств по оказанию помощи и содействия в области развития государственная служба стала неконкурентоспособной с точки зрения привлечения немногочисленных квалифицированных специалистов». В отношении Афганистана Гхани с соавторами (Ghani and others, 2007, p. 10), сравнивая зарплату в размере 1000 долл. США в месяц, выплачиваемую учреждениями доноров, с зарплатой в 50 долл. США, предлагаемую правительством, отмечают: «удивительно, что наблюдается переход специалистов управленческого звена из правительства на вспомогательные должности в организации системы оказания помощи. Это можно было бы считать обоснованным, если бы разрыв в уровне оплаты труда определялся рыночной конкуренцией; однако проблема заключается в том, что управленческий аппарат этих двух систем оплачивается за счет средств, предоставляемых в рамках оказания помощи, и системы оплаты труда формируются не в результате открытой конкуренции, а в соответствии с решениями чиновников».

23 Обращая внимание на последние две из этих проблем в рамках анализа помощи Мозамбику, Арндт, Джоунс и Тарп (Arndt, Jones and Tarp, 2006, p. 1) делают вывод о том, что «увеличение числа доноров и предполагающих использование помощи мероприятий ложится тяжелым бременем на местную администрацию, и ощущается очевидная необходимость повышения степени ответственности правительства не перед агентствами доноров, а перед собственными гражданами».

эффективным средством решения проблем, связанных как с коррупцией, так и с подотчетностью. Системы двойной подписи используются при реализации Программы оказания помощи в сферах государственного и экономического управления (ГЕМАП) в постконфликтной Либерии (Dwan and Bailey, 2006), а также в рамках Целевого фонда реконструкции Афганистана, представляющего собой находящийся под управлением Всемирного банка счет, который доноры используют для оказания содействия в финансировании пополняемого правительственного бюджета (Scanteam, 2005).

Имеющийся опыт свидетельствует о том, что предоставление помощи может привести к вытеснению усилий по мобилизации доходов на национальном уровне и снижению степени заинтересованности правительства в налогообложении своего собственного населения²⁴. Необходимо предпринять энергичные усилия для изменения этой ситуации и обеспечения того, чтобы предоставление помощи способствовало мобилизации внутренних доходов. Международное сообщество может оказать содействие усилиям правительства в мобилизации внутренних ресурсов различными путями: увязкой предоставления некоторой части помощи с прогрессом в формировании доходной части бюджета, посредством оказания содействия в сдерживании попыток не предусмотренного законом использования полученных доходов и оказанием технического содействия.

Что касается осуществления расходов в рамках налогово-бюджетной политики, то достаточно часто в качестве условия предоставления помощи для конкретных проектов доноры требуют от правительства осуществления «встречного финансирования», что имеет своей целью обеспечение заинтересованного национального участия и предотвращение эффекта взаимозаменяемости (когда получение помощи позволяет правительству использовать имеющиеся у него средства в других целях). Однако в отношении доходных статей бюджета такого рода условия выдвигаются редко. Достаточно легко можно обеспечить увязку предоставления определенных категорий помощи, в частности, оказываемой в целях бюджетной поддержки, с прогрессом в достижении целевых показателей в области мобилизации внутренних доходов

Достаточно легко можно обеспечить увязку предоставления определенных категорий помощи, в частности, оказываемой в целях бюджетной поддержки, с прогрессом в достижении целевых показателей в области мобилизации внутренних доходов

- 24 Проанализировав данные по масштабной выборке развивающихся стран, Гупта с соавторами (Gupta and others, 2003) установил, что предоставление безвозмездной помощи, в частности, приводит к сокращению масштабов усилий по повышению доходов: в странах, характеризующихся высоким уровнем коррупции, «сокращение объема доходов полностью компенсирует увеличение масштабов безвозмездной помощи». В недавно проведенном исследовании МВФ (Heller, 2005, pp. 4 and 21) отсутствие стимулов для мобилизации внутренних ресурсов характеризуется в качестве «риска недобросовестности» при оказании внешней помощи, и отмечается, что «некоторые африканские страны с наиболее высоким соотношением между объемом помощи и величиной ВВП также относятся к числу государств, в которых отмечаются устойчиво низкие показатели собираемости налогов».
- 25 Во время своего визита в Гватемалу в мае 1997 года, спустя несколько месяцев после подписания в этой стране соглашения об установлении мира, Исполнительный директор МВФ Мишель Камдессю предпринял решительный шаг в этом направлении, заявив, что единственным условием подписания Фондом резервного соглашения станет выполнение правительством своих обязательств, предусмотренных соглашением об установлении мира, включая повышение на 50 процентов соотношения между величиной доходов и объемом ВВП. Камдессю предупредил, что без резкой активизации усилий, направленных на увеличение объема налоговых поступлений, Гватемала не сможет рассчитывать на получение

жетной поддержки правительству Мозамбика в 2002 году выдвинул увеличение объема внутренних поступлений. Одним из контрольных показателей в рамках подписанного в Лондоне в начале 2006 года Соглашения по Афганистану, ставшего основой для формирования системы оказания этой стране международной помощи в течение периода 2007–2011 годов, стало увеличение соотношения величина дохода/объема ВВП с 4,5 процента в 2004/05 году до 8 процентов в 2010/11 году²⁶. Тем не менее выдвигание условий в отношении мобилизации доходов продолжает оставаться скорее исключением, чем правилом (для целей анализа проблемы см. Carnahan, 2007).

Противодействие попыткам не предусмотренного законом использования полученных доходов является задачей, относящейся к области пересечения интересов государственного бюджета и безопасности. Когда доходы от эксплуатации номинально государственных ресурсов оседают в карманах частных лиц, это не только лишает государство доходов, но и, что отмечается достаточно часто, финансирует деятельность создающих угрозу миру квазиавтономных вооруженных группировок (Le Billon, 2000 and 2008). В тех случаях, когда местные полевые командиры облагают «данью» торговые операции, включая в отдельных случаях торговлю наркотиками, как это имеет место в Афганистане, они подрывают государственную монополию не только в сфере получения доходов, но и в сфере законного применения силы. Ограничение масштабов такого рода деятельности может потребовать значительной международной помощи, однако для этого весьма часто требуется и проведение более тщательной оценки связей между стратегическими военными целями и задачами долгосрочного экономического развития (для целей более подробного анализа данной проблемы см. Sedra and Middlebrook, 2005; Ahmad, 2006; House of Commons, International Development Committee, 2008).

Разработчики налогово-бюджетной политики в послевоенных условиях должны уделять особое внимание вопросам приоритетности, в первую очередь, при планировании расходов. В условиях наличия ряда настоятельных потребностей — в осуществлении расходов в таких областях, как обеспечение общественной безопасности, демобилизация и реинтеграция в общество бывших комбатантов, здравоохранение, образование и восстановление экономической инфраструктуры, — компромиссы являются неизбежными. Задача должна заключаться в получении максимальной отдачи, определяемой стандартными показателями развития, а также в достижении целей постконфликтного периода по построению прочного мира.

Если смотреть в контексте того или иного конфликта, то проблему государственных расходов нельзя отделять от проблемы недовольства, связанного с неравенством в сфере распределения, которое зачастую лежит в основе конфликта, нередко обостряясь в процессе его развития. Два комплекса вопросов, связанных с распределением, приобретают особое значение при принятии решений об осуществлении государственных расходов в постконфликтный период. Первый из них связан с учетом проблемы вертикального и горизонтального равенства при принятии решений о расходовании средств. Второй касается проблемы распределения расходов между политическими группами таким образом, чтобы создать дополнительные стимулы для выполнения соглашений

Когда доходы от эксплуатации номинально государственных ресурсов оседают в карманах частных лиц, это не только лишает государство доходов, но и, что отмечается достаточно часто, финансирует деятельность создающих угрозу миру квазиавтономных вооруженных группировок

Вопросы распределения приобретают особое значение при принятии решений об осуществлении государственных расходов в постконфликтный период

значительных объемов международной помощи, отметив, что МВФ приветствовал бы и более амбициозные цели в области расширения доходной базы [см. Воусе (2002, pp. 41-42) и Jonas (2000, pp. 185-186)].

²⁶ См. Соглашение по Афганистану, Лондонская конференция по Афганистану, 31 января — 1 февраля 2006 года, стр. 12. Документ размещен по адресу http://www.unama-afg.org/news/_londonConf/_docs/06jan30-Afghanistan Compact-Final.pdf. См. также документ S/2006/90, приложение.

и укрепления мира (вставка IV.2). Одним из методов решения этих двух комплексов вопросов может стать проведение оценок последствий конфликта. Такого рода оценки напоминают оценки экологических последствий, проведение которых было начато в 1970-х годах, с той разницей, что здесь дело касается социальных и политических условий, а не окружающей природной среды. Аналогично тому, что целями оценки экологических последствий является учет «негативного внешнего эффекта» загрязнения окружающей среды и истощения природных ресурсов в рамках политики расходования средств, цели проведения оценки последствий конфликта заключаются в отражении в статьях расходов «негативного внешнего эффекта» социальной напряженности и конфликта с применением силы. Однако меры по учету вопросов распределения при принятии решений о расходовании средств все еще находятся на самых ранних этапах разработки²⁷. Информация о масштабах вертикального неравенства — распределении доходов между бедными и богатыми — иногда собирается и используется в рамках разработки политики. Однако во многих случаях отсутствует даже и такая исходная информация. Что касается горизонтального равенства — распределение между регионами и группами населения, определяемыми на основе расы, этнической принадлежности, языка или религии, — то недостаток информации ощущается еще больше. В лучшем случае, методика проведения оценки последствий конфликта находится сегодня приблизительно на уровне, на котором методика оценки экологических последствий находилась три десятилетия тому назад — ее важность в принципе признается, однако ей предстоит пройти долгий путь, пока не будут разработаны инструменты и созданы возможности, необходимые для ее практического применения.

Вставка IV.2

Обусловленность достижениями в мирном процессе

Одним из ключевых вопросов по части мобилизации внешней помощи является вопрос обусловленностей в связи с ее предоставлением, понимаемый в широком плане как «использование предлагающей помощью стороной определенных средств для попыток оказания влияния на политику другой стороны, с тем чтобы обеспечить выполнение программы мер» (Vuira, 2003, р. 3). Обещанная постконфликтным странам помощь изначально будет носить обусловленный характер в том смысле, что поддержание мира является необходимым условием выполнения этих обещаний. Последующие перечисления средств в счет оказания помощи также заведомо носят обусловленный характер, поскольку возобновление насилия повлечет за собой приостановку оказания помощи, а неспособность обеспечить прогресс в укреплении мира может поставить под угрозу принятие обязательств по предоставлению помощи в будущем; однако, помимо этого, значительная часть помощи продолжает сохранять обусловленный характер в том смысле, что она предоставляется с конкретной целью изменения политического курса в странах-получателях в сторону реализации стратегий развития, в большей степени ориентированных на рыночные отношения. В полученных отчетных материалах как с точки зрения реализации, так и достигнутых результатов отмечены серьезные недостатки такого подхода; и наибольшее разочарование вызывает процесс выработки схемы кредитования постконфликтных стран в соответствии с этими условиями.

Все чаще высказывается общее мнение о том, что выдвигаемые условия должны ограничиваться факторами, оказывающими непосредственное влияние на процесс достижения целей финансируемой программы, а также о том, что страны должны располагать возможностью выбора политики в рамках проведения реформ и осуществления корректировок. Это особенно актуально для постконфликтных стран, в которых далеко не всегда принимаются

²⁷ По вопросам оценки см. Goodhand (2006).

надлежащие стратегии и не всегда у государств имеются возможности добиваться их реализации. Исходя из ряда оценок, принцип обусловленности может все же использоваться для уменьшения социальной напряженности, создания стимулов для разрешения конфликта и содействия в выполнении соглашений об установлении мира. В действительности же переориентация практики кредитования в целях достижения этих целей является скорее исключением, чем правилом. Применение принципа обусловленности достижениями в мирном процессе нацелено главным образом на регулирование потока помощи для осуществления мирного процесса путем увязки конкретных соглашений о предоставлении помощи с конкретными шагами в рамках миротворческой деятельности. Термин был сформулирован в рамках исследования, выводы которого заключались в том, что в постконфликтных ситуациях, после достигнутого в ходе переговоров соглашения об установлении мира, доноры могут и должны увязывать предоставление помощи в восстановлении и развитии с осуществлением конкретных шагов, которые необходимы для выполнения указанного соглашения и укрепления мира (Воусе, 2005). Для конкретной ситуации Сальвадора неспособность правительства обеспечить выполнение основных положений соглашения об установлении мира от 1992 года (включая выделение необходимых средств для реализации приоритетных программ укрепления мира, таких как программа передачи земель бывшим комбатантам и формирование национальных сил гражданской полиции) поставила под угрозу мирный процесс. Исходя из этого, в материалах исследования была высказана рекомендация о том, что международные финансовые организации должны применять принцип обусловленности достижениями в мирном процессе, с тем чтобы у правительства появились стимулы для мобилизации внутренних ресурсов в целях выполнения своих обязательств.

Принцип обусловленности достижениями в мирном процессе может применяться при предоставлении помощи на цели восстановления и развития, однако большинство наблюдателей соглашались с тем, что по этическим и практическим соображениям такого рода условие не должно действовать при предоставлении гуманитарной помощи. С этической точки зрения нельзя обосновать наказание пострадавшего населения за грехи их лидеров; а с практической точки зрения вполне может оказаться, что лидеры не будут особо реагировать на гуманитарные потребности населения. В связи с тем, что принцип обусловленности обычно предполагает подписание специальных соглашений о предоставлении помощи, а не полное прекращение ее предоставления, существует возможность проявления гибкости при принятии решений в отношении того, какие условия действуют в отношении конкретных видов помощи. Принцип обусловленности должен в первую очередь использоваться в отношении тех видов помощи, которые представляют собой наибольшую ценность для политических лидеров и не имеют решающего значения с точки зрения выживания находящегося в опасном положении населения.

Применение принципа обусловленности достижениями в мирном процессе к налогово-бюджетной политике не требует дополнительных усилий со стороны таких организаций, как МВФ и Всемирный банк, которые давно используют принцип обусловленности в рамках реализации программ макроэкономической стабилизации и проведения экономических реформ. В налогово-бюджетной сфере принцип обусловленности достижениями в мирном процессе предполагает лишь переориентацию внимания на достижение цели построения мира. В некоторых случаях это может означать смягчение требований в отношении сокращения дефицита бюджета с тем, чтобы дать правительствам возможность профинансировать приоритетные программы построения мира. В других случаях это означает повышение внимания к структуре государственных расходов, уровню налоговых поступлений, а также к влиянию осуществляемых расходов и системы налогообложения на процессы распределения.

Принцип обусловленности достижениями в мирном процессе можно использовать и на местном уровне. Например, в рамках реализации в Боснии и Герцеговине программы «Открытые города» Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по

^a См. документ A/50/790-S/1995/999. См. *Официальные отчеты Совета безопасности, пятидесятый год, Дополнение за октябрь, ноябрь и декабрь 1995 года*, документ S/1995/999.

делам беженцев предоставляло помощь в восстановлении тем муниципалитетам, которые обеспечивали соблюдение права беженцев и внутренне перемещенных лиц на возвращение в свои дома. Цель заключалась в том, чтобы использовать помощь для поощрения местных органов власти, добивающихся выполнения Общего рамочного соглашения о мире в Боснии и Герцеговине и приложений к нему, подписанных в Дейтоне, штат Огайо, 21 ноября 1995 года (Дейтонское соглашение)^a, поставить в невыгодное положение тех, кто препятствует его выполнению, и склонить колеблющихся к тому, чтобы определить свою позицию.

Факты отчужденности между отдельными группами и отождествления в пределах групп также оказывают свое влияние на ту роль, которую в динамике конфликта и миростроительства играет «социальный капитал». Социальный капитал — доверие, нормы и сети, обеспечивающие координацию и сотрудничество, — зачастую рассматривается в качестве исключительно полезной и выгодной категории; однако у него может быть и «темная сторона» в той степени, в какой он может способствовать развитию эффективного сотрудничества между отдельными группами в ущерб другим. В связи с этим в период перехода от состояния войны к миру важной целью расходования государственных средств и, в более широком плане, государственной политики является не просто наращивание общего социального капитала как такового, а формирование, в частности, тех видов социального капитала, которые способствуют уменьшению степени отчужденности между отдельными группами населения. В некоторых случаях в качестве важной площадки для развития сотрудничества между различными этническими и религиозными группами могут выступать профсоюзы (Kanbur, 2007); в связи с чем ограничение влияния профсоюзов в целях повышения производительности, что само по себе является весьма сомнительной идеей, может повлечь за собой особо пагубные долгосрочные последствия с точки зрения повышения степени незащищенности и усиления напряженности в отношениях между отдельными группами населения. В странах с сельскохозяйственной экономикой аналогичную роль могут играть другие механизмы, такие как кооперативы и сбытовые организации.

Влияние связанных с проблемой распределения вопросов следует учитывать и с точки зрения доходной части бюджета в ходе проведения налогово-бюджетной политики в постконфликтных странах. В рамках мобилизации поступлений после завершения военных действий первоочередная цель органов власти, а также стремящихся оказать им помощь международных организаций, заключалась в увеличении объема собираемых налогов; вторая цель заключалась в том, чтобы делать это по возможности более «эффективно». При этом недостаточное внимание к роли системы налогообложения в контексте проблемы распределения может серьезно затруднить достижение как первой, так и второй цели.

Отправной точкой для любых действий, направленных на устранение этого пробела, должно стать тщательное документирование степени влияния используемых средств формирования доходной части бюджета на процессы распределения как по вертикали, так и по горизонтали. Сбор необходимых данных представляет собой достаточно сложную задачу, поскольку в настоящее время объем такого рода информации весьма незначителен даже в «нормальных» развивающихся странах, не говоря уже о государствах, пострадавших от войны²⁸. В ликвидации этого пробела в инфор-

²⁸ По вопросам анализа немногочисленных публикаций, посвященных роли системы налогообложения в контексте проблемы распределения в развивающихся странах, см. Gemmill and Morrissey (2005).

мации важную роль может сыграть получение технического содействия со стороны международного сообщества. Документирование является лишь первым шагом. Вторым шагом должен стать учет этой информации в процессе разработки политики. При определении набора инструментов формирования доходной части бюджета (например, сбалансированность между тарифами, налогами на добавленную стоимость и налогами на доходы) степень их влияния на процессы распределения должна учитываться наряду с такими вопросами, как возможный объем поступлений от их использования, административные возможности выполнения этой задачи и вопросы эффективности. В контексте рассмотрения проблемы формирования доходной части бюджета с учетом вопросов распределения одним из возможных вариантов, способных привлечь к себе повышенное внимание, является налогообложение предметов роскоши. Налогообложение таких предметов, как частные автомобили и частные самолеты, может сочетать в себе одновременно простоту администрирования, прогрессивный характер с точки зрения распределения и возможность получения значительных налоговых поступлений. Удивительно то, что этому вопросу достаточно редко уделяется внимание при обсуждении политики формирования доходной части бюджета.

Информация о том, каким образом используемые для формирования доходной части бюджета инструменты оказывают влияние на процессы распределения, а также о том, в какой степени это учитывается в рамках государственной политики, должна предоставляться широкой общественности в целях предотвращения ее неправильного восприятия и обеспечения соблюдения соответствующих норм и правил в результате придания проводимой политике легитимного характера. Важное значение этого фактора было наглядно продемонстрировано в Гватемале, где соглашения об установлении мира предусматривали достижение правительством конкретных целей по увеличению доходной части бюджета и объема расходов на социальные нужды. С этой целью первое правительство, пришедшее к власти после завершения конфликта, предприняло попытку повысить уровень налогообложения крупных владельцев собственности. Однако эта попытка оказалась безуспешной в связи с протестами не только со стороны владельцев крупных имений, но и мелких местных фермеров, посчитавших, что этот налог станет для них дополнительным бременем (Rodas-Martini, 2007, p. 90; Jonas, 2000, pp. 171–172). Вывод представляется достаточно очевидным: разработка эффективной политики в области формирования доходной базы бюджета не может осуществляться только технократическими методами, а должна представлять собой неотъемлемую часть процесса накопления и использования опыта урегулирования противоречащих интересов и принятия компромиссных решений.

От того, каким образом сегодня используются внешние ресурсы, зачастую зависит характер расходования внутренних ресурсов в будущем. Это справедливо как в отношении текущих расходов, включая выплату заработной платы, так и в отношении капиталовложений, которые потребуют в будущем затрат, связанных с эксплуатацией и техническим обслуживанием. Исходя из этого, очевидно, требуется серьезно обдумать долгосрочные последствия принимаемых в настоящее время решений в налогово-бюджетной сфере. Вследствие военных действий внимание к насущным краткосрочным потребностям является вполне естественным и полностью обоснованным; однако это не должно предполагать, что рассмотрение ожидаемых в будущем последствий принимаемых сегодня решений может или должно быть отложено, с тем чтобы с этими вопросами позднее разбирались другие. Хотя многое можно сделать для расширения возможностей увеличения доходной части бюджета, здравый смысл заставляет признать, что бюджетные ограничения будут присутствовать всегда. Этот

факт следует учитывать в процессе создания новых государственных институтов и развития инфраструктуры. Было бы ошибочным полагаться на кратковременный приток внешних финансовых ресурсов для формирования неустойчивых в финансовом отношении структур. Имеющийся опыт свидетельствует о том, что эта проблема зачастую игнорируется в рамках деятельности по постконфликтному восстановлению, в частности в отношении совокупных расходов на цели безопасности, которые подчас намного превышают величину предполагаемых внутренних доходов (World Bank, 2005a, p. 47). Капиталовложения, предполагающие значительные затраты на эксплуатацию и техническое обслуживание, также могут со временем создать дополнительную нагрузку для бюджета. В недавно подготовленном докладе Всемирного банка (World Bank 2005b, p. 52) отмечается, что «осуществляемые при участии доноров инвестиции в создание государственных больниц иногда называются «тройными конями» в связи со значительными эксплуатационными расходами, которые вытесняют ресурсы приоритетных направлений деятельности, таких как предоставление базовых пакетов медицинских услуг».

С этой проблемой тесно связана и проблема излишней ориентации на получение импортных товаров при реализации многих финансируемых за счет помощи проектов. При принятии решения о том, какую часть товаров и услуг, приобретаемых для целей оказания чрезвычайной помощи, а также помощи в восстановлении и реконструкции, следует импортировать вместо осуществления закупок на местном рынке, доноры сталкиваются еще с одним выбором, сопряженным с возможными проблемами между краткосрочными выгодами и долгосрочным положительным эффектом наращивания потенциала — причем в данном случае потенциала в рамках частного сектора. Опять же отмечаются не подвергающиеся сомнению ситуации, когда первый подход имеет преимущество над последним: например, случаи, когда использование местных источников требует значительных инвестиций с длительным периодом окупаемости; однако отмечаются случаи, когда осуществление закупок на местном рынке может в большей степени способствовать оживлению деловой активности и при этом обеспечить возможную экономию денежных средств²⁹.

Стратегии восстановления на уровне домохозяйств

Стратегии — начиная с первого этапа их реализации — нацеленные на поддержку структур по построению устойчивого мира, должны заниматься решением проблем, связанных с ущербом, который был нанесен домохозяйствам и общинам в результате вооруженных конфликтов. В частности, перемещенные лица и демобилизованные военнослужащие, лишенные каких бы то ни было экономических и социальных возможностей, могут с большой вероятностью стать группой населения, не получившей никаких выгод в результате возвращения к мирной жизни. Без заметного улучшения

²⁹ Ожидаемые преимущества с точки зрения эффективности использования внешних источников могут оказаться иллюзорными. Например, что касается Афганистана, где средства Управления международного развития Соединенных Штатов Америки для финансирования программ по восстановлению школ и больниц направляются через зарегистрированного в Нью-Джерси частного подрядчика, то в печатных сообщениях отмечались случаи чрезмерной задержки выполнения и низкого качества осуществляемых работ и, по словам одного из представителей Управления, «чрезмерных затрат» (Stephens and Ottawa, 2005; см. также Rohde and Gall, 2005).

условий их жизни это может стать серьезным препятствием на пути устойчивого урегулирования конфликта (Sandler and Enders, 2004).

В связи с этим одной из особо важных проблем является реинтеграция молодых людей, часто составляющих основу боевых подразделений. Несмотря на то что большое внимание уделяется достаточно щекотливому вопросу о детях-солдатах, гораздо меньшее внимание привлекает к себе роль молодых людей в качестве участников политической деятельности в постконфликтный период (Clark, 2007). Для ускорения разоружения этих бывших комбатантов, роспуска боевых подразделений, в которых они воевали, и их реинтеграции в социальную, экономическую и политическую жизнь гражданских общин был разработан целый ряд программ (DDR). При том, что в прошлом помощь преимущественно предоставлялась в натуральной форме, в течение последнего десятилетия все больший масштаб приобретают денежные трансферты (Isima, 2004). Несмотря на полемику, связанную с этическими аспектами предоставления денежной и, в принципе, любой другой помощи исключительно бывшим комбатантам (Archibald and Richards, 2002), денежные выплаты рассматриваются специалистами-практиками и исследователями в качестве потенциально наиболее эффективного средства — как «побудительного мотива» для того, чтобы эти люди сложили оружие, так и временной меры, направленной на облегчение возвращения бывших комбатантов в гражданскую общину и снижение вероятности того, что они вновь возьмут в руки оружие (Tanner, 1996; Berdal, 1996; Keener and others, 1993). Потенциальные преимущества использования денежных выплат в целях разоружения, демобилизации и реинтеграции во многом аналогичны положительным результатам, полученным в условиях стихийных бедствий, как это было рассмотрено в главе III, и, с учетом неразвитой инфраструктуры и недостаточным институциональным потенциалом в постконфликтных условиях, эти преимущества, пожалуй, могут носить даже еще более масштабный характер. Наконец, денежные выплаты также рассматриваются в качестве инструмента стимулирования процессов наращивания местного институционального потенциала, например, путем поощрения деятельности местных банков по управлению значительными объемами денежных средств (Knight, 2001). Сможет ли осуществление денежных выплат ускорить и укрепить текущий процесс построения мира, вместо того чтобы вызвать недовольство общин, коррупцию и трансграничное перемещение оружия, тем не менее во многом зависит от конкретных параметров разрабатываемых программ разоружения, демобилизации и реинтеграции (Willibald, 2006).

Политика в постконфликтных условиях также должна создавать механизмы оказания поддержки тем, чей уровень благосостояния снизился в наибольшей степени, возрождать процессы устойчивого формирования доходов, укреплять права собственности и регулировать (а во многих случаях и восстанавливать) рынки кредитных и страховых услуг. Четко сформулированные права собственности оказывают существенное влияние на формирование в любой данной стране потенциала экономического роста за счет мер по стимулированию инвестиций (в результате более определенных уровней будущих доходов на капитал и труд), расширение доступа на рынок кредитов и повышение продуктивности земель (см. Deininger, 2003). Однако роль прав собственности как в начале вооруженного конфликта, так и в постконфликтный период является менее понятной. Укрепление прав собственности вряд ли будет представлять собой линейный процесс, безусловно приводящий к снижению интенсивности конфликта (Velásquez, 2007). В недавно проведенном исследовании Батлер и Гейтс (Butler and Gates, 2007) доказывают, что простое укрепление прав собственности без решения

Денежные выплаты могут выступать в качестве «побудительного мотива» для того, чтобы бывшие комбатанты сложили оружие, а также в качестве временной меры, направленной на облегчение возвращения в гражданскую общину и снижение вероятности того, что они вновь возьмут в руки оружие

Политика в постконфликтных условиях должна формировать механизмы оказания поддержки тем, чей уровень благосостояния снизился в наибольшей степени

проблем равенства может в действительности повысить остроту конфликта в обществе, поскольку это может способствовать дальнейшему обострению существующих противоречий. Эффективное решение проблемы укрепления прав собственности в постконфликтных условиях должно учитывать вопросы справедливости и равенства в целях преодоления предубеждений, которые существуют или могут сформироваться в результате выдачи свидетельств о праве владения собственностью (например, в результате выдачи свидетельств о праве собственности на землю мелким фермерам, которые обрабатывают землю, но не имеют формальных прав на нее). Эти выводы имеют большое значение для международных организаций и мирных договоров, которые призывают правительства государств обратить внимание на проблему укрепления прав собственности, предусматривая при этом решения принципиальных вопросов, связанных с обеспечением равенства, объективности и социальной справедливости (там же).

Помимо вопроса прав собственности в рамках программ восстановления также необходимо решить проблему восстановления рынков кредитов и иных финансовых услуг в качестве одного из возможных средств освобождения пострадавших от вооруженного конфликта домохозяйств из капканов нищеты и предотвращения дальнейшей маргинализации социально незащищенных групп населения. Услуги в области микрофинансирования, включая предоставление возможностей накопления, кредитования и страхования, использовались в определенных условиях для решения проблемы экономической безопасности домохозяйств в постконфликтный период, оказания поддержки процессу возвращения к занятию сельским хозяйством для сельского населения, которое может не иметь доступа к услугам формального финансового сектора (который сам по себе может оказаться разрушенным в результате конфликта), и оказания помощи в восстановлении основных финансовых институтов, рынков капитала и страховых услуг на уровне общин. Венкатачалам (Venkatachalam, 2006) приводит факты, подтверждающие успех реализации этих стратегий в период после завершения гражданской войны в Таджикистане. Тем не менее, в то время как в рамках реализации постконфликтных стратегий на уровне домохозяйств необходимо самым тщательным образом учитывать роль этих и иных финансовых инструментов в ходе восстановления уровня благосостояния и активизации экономической деятельности, эти инструменты не должны рассматриваться как замена принятию более широкого комплекса мер, необходимых для разработки комплексной стратегии развития в характеризующихся незащищенностью и нестабильностью странах (см. главу V).

Связанный с данными финансовыми инструментами механизм, который также может быть использован в некоторых странах, предусматривает получение денежных переводов. Такого рода переводы могут играть важнейшую роль в восстановлении рынков кредитных и прочих финансовых услуг. Международное сообщество уделило повышенное внимание проблеме ограничения международных перемещений доходов в целях сокращения возможностей финансирования диаспорами вооруженных группировок или террористических групп (в отношении Сомали см. Lindley, 2007). Тем не менее выраженные в денежной или натуральной форме трансферты от мигрантов, беженцев или ищущих убежища лиц могут сыграть важную роль при оказании помощи населению в постконфликтных ситуациях для восстановления уровня его благосостояния и возвращения к довоенным уровням потребления, а также создания возможностей для того, чтобы вырваться из капканов нищеты (см. главу V).

Эффективность оказания помощи постконфликтным странам: опыт реализации Плана Маршалла

Гражданские войны приводят не только к значительным человеческим жертвам и колоссальному материальному ущербу. Они также подрывают возможности страны эффективно решать свои основополагающие проблемы, повышая тем самым риски возникновения в будущем еще более разрушительных и изнуряющих конфликтов. Помимо этого, чем дольше они продолжаются, тем больше опасность того, что они дестабилизируют обстановку и даже перекинутся в другие государства, в результате чего целые регионы могут подвергнуться угрозе возникновения межобщинных разногласий, насилия и войн. Это придает особое значение целям, а также условиям предоставления и использования иностранной помощи постконфликтным странам с учетом воздействия этих целей и условий на распределение благ, полученных в результате возможного улучшения показателей экономической деятельности после оказания внешней помощи. И действительно, как это было четко разъяснено в предыдущем разделе, особенно на первых этапах процесса восстановления бывает достаточно сложно разделить управление потоками внешней помощи и реализацию традиционных задач внутренней политики.

Тем не менее такого рода иностранная помощь вряд ли сможет существенно помочь в устранении основополагающих причин конфликта без наличия институциональной системы, ориентированной на сокращение масштабов неравенства до уровней, обычно считающихся обоснованными и приемлемыми, и располагающей для этого соответствующей компетенцией. Попытки простого переноса этой системы из одних условий в другие вряд ли окажутся успешными, если они будут игнорировать местные особенности и ограничивать применение метода проб и ошибок, являющегося отличительным признаком успешных случаев восстановления экономики. В связи с тем, что устойчивый и долгосрочный мир является самой важной целью, достижения которой постконфликтные страны могут добиться благодаря получению иностранной помощи, эффективность оказания всех форм внешней помощи должна оцениваться с точки зрения того, в какой степени они способствуют достижению этой первоочередной цели.

Особенно важно, чтобы доноры не навязывали странам-получателям свои собственные институциональные модели и предпочтения в области политики, а помогали им использовать местные «знания и представления и учитывали потребности, сформулированные пострадавшими в результате конфликта странами, а также их мнения о том, что можно сделать для их удовлетворения» (United Nations, 2004). Они также должны помогать странам в «развитии существующих возможностей» и не пытаться дублировать или «подменять выдвигаемые на местном уровне инициативы» (там же). Для того чтобы обеспечить выполнение всех этих условий, необходим тщательный мониторинг достигнутого прогресса для каждого из условий и его детальное обсуждение с участием различных заинтересованных сторон, включая представителей частного сектора (вставка IV.3). С учетом имеющегося в данной области опыта ответственность за проведение мониторинга может быть возложена на независимых экспертов, работающих в международных организациях, не принимающих непосредственного участия в оказании внешней помощи заинтересованной стране или выступающих от имени таких организаций (United Nations, Conference on Trade and Development, 2006).

Особо важное значение имеет учет донорами потребностей местных представителей, а также их мнений о том, что можно сделать для их удовлетворения

Вставка IV.3

Мониторинг эффективности оказания помощи

Необходимость тщательного мониторинга процесса предоставления помощи и методов организации ее предоставления также определяется тем, кто и каким образом оказывает такую помощь. Серьезной проблемой в рамках оказания содействия на двусторонней основе является то, что помощь может использоваться в конкретных интересах как стран-реципиентов, так и стран-доноров. В этом случае те, кто оказывает эту помощь, могут передать контроль за ее предоставлением в руки частных лиц и групп, которые поддерживают эти цели. В связи с этим необходимо обеспечить тщательный мониторинг процесса предоставления двусторонней помощи со стороны независимых экспертов.

Преимущество оказания помощи на многосторонней основе, помимо стремления избежать нарастания связанных с ее предоставлением усилий и затрат, заключается в обеспечении более высокой степени согласованности усилий, предпринимаемых отдельными донорами. Тем не менее, с учетом большого числа доноров и вероятности серьезных различий в их мотивах по предоставлению помощи, оказание помощи на многосторонней основе также может потребовать более тщательного мониторинга по сравнению с процессом оказания двусторонней помощи, а также проведения независимой оценки эффективности ее предоставления. Помимо этого, потребуются формирование специальных систем мониторинга и установление тесного сотрудничества стран-реципиентов, правительств стран-доноров и занимающихся оказанием помощи международных организаций в рамках осуществления тех видов экономической и социальной деятельности, в которых существенную роль играют транснациональные корпорации или неправительственные организации, особенно когда это касается реализации проектов, предполагающих масштабное использование природных ресурсов.

Так называемым «проклятиям природных ресурсов» и «голландской болезни» уделялось значительное внимание зачастую по неверным причинам. В целом, ошибочное понимание опыта ряда стран привело некоторых аналитиков к выводу о том, что, по-видимому, самым страшным испытанием, которое может выпасть на долю отдельной страны, является обладание богатыми природными ресурсами. Если бы это действительно было так, то, например, скандинавские страны, Канада и Соединенные Штаты Америки оставались бы бедными и охваченными конфликтами государствами вместо того, чтобы входить в число членов клуба для избранных, объединяющего страны, характеризующиеся наиболее высоким уровнем экономического развития в мире. На самом деле, термины «проклятие» и «болезнь» относятся к совершенно другому: результату институциональной неэффективности, ошибочной политике, коррумпированным правительствам и/или неспособности малых или бедных стран защитить свои интересы на фоне могущественных и действующих грабительскими методами иностранных корпораций и правительств их стран. Для того чтобы снять «проклятие» путем обеспечения более справедливого распределения доходов между двумя сторонами, не потребуется много времени. Однако это потребует принятия таких мер, которых, как показывает опыт, весьма трудно добиться, а именно договоренности между правительствами постконфликтных стран и иностранными корпорациями об отказе от использования краткосрочного подхода к проблеме эксплуатации природных ресурсов, в рамках которого игнорируются долгосрочные цели развития заинтересованных стран, а также возможные последствия при отсутствии такого развития. Достижение эффективного соглашения по данным вопросам возможно лишь при условии, что частные корпорации, правительства их стран и постконфликтных стран будут рассматривать состояние мира как глобальное общественное благо, в котором они все заинтересованы.

Основа для полномасштабного сотрудничества между правительствами стран базирования корпораций и правительствами развивающихся стран уже заложена в междуна-

родных соглашениях и национальном законодательстве. В связи с этим возможности для развития сотрудничества существуют, конечно, при условии, что правительства соблюдают положения соответствующих документов и обеспечивают их выполнение. Например, Закон о безопасности, борьбе с терроризмом и преступностью (от 2001 года) предоставляет судам Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии полномочия по преследованию в судебном порядке «зарегистрированных в Соединенном Королевстве компаний и граждан Соединенного Королевства ... в Соединенном Королевстве за любой акт подкупа или коррупции, совершенный за границей» (McDonald, 2005, p. 15). В 1999 году члены Организации экономического сотрудничества и развития приняли решение о том, что «они все должны принять законы, квалифицирующие подкуп государственного должностного лица в иностранном государстве в качестве правонарушения» (Collier, 2007b, p. 137). Как свидетельствует целый ряд получивших широкую огласку судебных дел (там же, глава 9), неблагоприятное освещение в средствах массовой информации является еще одним эффективным средством, позволяющим добиваться того, чтобы деятельность транснациональных корпораций и банков способствовала укреплению мира и не вызывала конфликтов. Для того чтобы использование средств массовой информации было эффективным, необходимо также называть поставщиков этих корпораций; в противном случае ничто не удержит транснациональные корпорации от использования аутсорсинга (что многие из них и делают), т. е. передачи наиболее безответственных и хищнических операций малым фирмам в постконфликтных странах и отрицания какой-либо ответственности за деятельность этих фирм и даже наличия информации об этой деятельности.

Признавая необходимость наличия системы организационных принципов для обеспечения более эффективного использования помощи и оказания содействия лицам, определяющим политику, при подготовке в постконфликтных странах нового типа общественного договора, многие наблюдатели продолжают рассматривать План Маршалла в качестве модели, которая по-прежнему может использоваться международным сообществом³⁰. Когда Государственный секретарь Соединенных Штатов Америки Джордж Маршалл выступал со своей знаменитой речью в Гарварде 5 июня 1947 года, экономические и политические перспективы для Европы были далеко не обнадеживающими. Отмечались признаки замедления процесса послевоенного восстановления объемов производства и существовали опасения в отношении расширения масштабов общественного недовольства и возможности победы на выборах в нескольких странах коммунистических партий. Маршалл четко сформулировал то, что важнейшим аспектом, по его мнению, являлся экономический показатель безопасности: «Наша политика направлена на борьбу с голодом, нищетой, отчаянием и хаосом ... в целях создания политических и социальных условий, в которых смогут существовать свободные институты». Маршалл безусловно рассматривал незащищенность в качестве возможного источника конфликта и считал, что свободные институты будут созданы благодаря «экономическому процветанию», а не наоборот. Когда критики высказывают свои возражения в отношении предложений о разработке «новых» планов Маршалла для отдельных стран на основании того, что эти страны не относятся к числу демократических государств или не обладают рыночной экономикой, они забывают о том, что План Маршалла не предусматривал такого рода требований: в Италии и Западной Германии демократические институты были созданы лишь в 1948 и 1949

План Маршалла является той моделью, которая по-прежнему может использоваться международным сообществом

30 См. также Panić (1992); Kozul-Wright and Rayment (2007, chap. 7).

годах, соответственно, а в Италии многие из принципов демократии игнорировались в рамках стратегии по предотвращению прихода к власти коммунистов. Несмотря на то что большинство институтов рыночной экономики не нужно было создавать с нуля, целый ряд европейских стран характеризовался достаточно жестким экономическим регулированием и прямым контролем со стороны государства в течение большей части десятилетия; а с учетом того, что значительная часть населения продолжала претерпевать лишения, скороспелые решения и методы шоковой терапии в целях возвращения к «нормальным» рыночным условиям рассматривались как экономически необоснованные и политически неприемлемые.

В этом контексте по крайней мере семь заслуживающих положительной оценки аспектов Плана Маршалла дают нам полезный урок в отношении восстановления сбалансированности политических условий, в которых сегодня находятся пережившие конфликт страны. Во-первых, он предусматривал установление более реалистичных временных рамок для осуществления процесса послевоенной корректировки по сравнению с предложенными Казначейством Соединенных Штатов Америки или оговоренными в программе МВФ. Временные рамки были расширены с предлагавшихся 18 месяцев до 4–5 лет³¹. Во-вторых, Маршалл дал ясно понять, что необходимо прекратить несогласованное оказание содействия, поскольку такая помощь характеризуется низким уровнем координации деятельности и оказывает на процессы восстановления экономики менее заметное влияние, чем это предполагалось. Исходя из этого, основное требование заключалось в предоставлении каждым государством — получателем помощи краткого плана действий по восстановлению экономической активности, содержащего заданные значения основных экономических показателей и информацию о том, каким образом правительство намерено обеспечить достижение своих целей. В-третьих, Маршалл настоял на том, чтобы эти планы, наряду с оценками потребностей в получении помощи, были подготовлены самими представителями Западной Европы: «Представляется неуместным и неэффективным принятие Соединенными Штатами на себя обязательств по разработке в одностороннем порядке программы, предназначенной для того, чтобы Европа встала на ноги в экономическом отношении. Это является делом самих европейцев... Задача нашей страны должна заключаться в оказании дружественной помощи в разработке европейской программы и в последующей поддержке реализации такой программы...». Таким образом, Маршалл признал наличие существовавших национальных чувств, согласившись с тем, что получающие помощь страны являются более информированными о складывающейся в них ситуации по сравнению со сторонними действующими лицами, и в целом продемонстрировал уважение к европейским традициям и предпочтениям, что в последующем со всей очевидностью отсутствовало в отношениях богатых стран и международных институтов с остальной частью мира.

Четвертой особенностью Плана Маршалла стало предоставление помощи отдельными траншами в зависимости от достижения странами промежуточных целей. В связи с этим изъятие из Бреттон-Вудской системы программы восстановления деловой активности не предполагало отказа от принципа обусловленности, однако условия, предусмотренные Планом Маршалла, носили иной и более гибкий характер, а также должны были выполняться в течение более продолжительного периода времени по срав-

31 По вопросам анализа последствий преждевременного прекращения оказания помощи в постконфликтных ситуациях в современных условиях см. Всемирный банк (World Bank, 2008).

нению с правилами МВФ³². В-пятых, План Маршалла исходил из того, что нанесенный европейским производственным мощностям ущерб и несоразмерность масштабов экономического потенциала Соединенных Штатов Америки и Европы означают, что быстрая либерализация торговли и системы платежных операций весьма скоро приведет к возникновению в Европе кризиса, связанного с осуществлением взаимных расчетов. Было принято решение о том, что Европа будет постепенно отказываться от использования различных форм непосредственного и косвенного контроля за своей торговлей в течение периода 1950–1958 годов в соответствии с графиком, согласованным в рамках Европейского платежного союза. Этот процесс постепенной либерализации торговли обеспечил защиту европейских производителей от конкуренции со стороны Соединенных Штатов Америки и дал им время и стимулы для восстановления предприятий, способных производить конкурентоспособную продукцию, замещающую закупаемые за доллары импортные товары. Одновременно с этим Соединенные Штаты Америки согласились на ускоренное расширение доступа европейских экспортных товаров на свой собственный рынок, взяв курс на асимметричную либерализацию, который разительным образом отличается от современного подхода ЕС и Соединенных Штатов Америки, настаивающих на ускоренном открытии рынков развивающихся стран и ограничении их возможностей по выбору политики в области развития³³.

В-шестых, эффективное руководство подразумевает проявление щедрости. План Маршалла предусматривал предоставление преимущественно безвозмездной помощи, а ее незначительная часть в виде займов носила во многом льготный характер: займы обычно предоставлялись на 35 лет с процентной ставкой в 2,5 процента и началом их погашения в 1953 году. На структуру этой финансовой помощи следует обратить особое внимание в условиях, когда термины «помощь» и «содействие» широко используются для характеристики всего, начиная от подарков и заканчивая займами по рыночным процентным ставкам (или по ставкам, превышающим рыночные). Целесообразность увеличения суммы долга стран, и без того характеризующихся высоким уровнем задолженности, вызывает большие сомнения — тем более в условиях, когда они пытаются решать задачи экономической перестройки и формирования соответствующих институтов, что обычно имеет место в странах, стремящихся к ускорению своего развития или к преодолению хаоса, который обычно наблюдается после завершения конфликта с применением силы. Щедрое предоставление безвозмездной помощи, контролируемое в пределах страны и зависящее от той или иной согласованной экономической программы в соответствии с Планом Маршалла, может оказаться более эффективным по сравнению с предоставлением займов в целях высвобождения стран из «капкана стагнации», когда возникновение значительных обязательств по обслуживанию задолженности сдерживает поток национальных и иностранных инвестиций,

32 Принцип обусловленности играл большую роль не только в обеспечении эффективного использования помощи, но и в сохранении поддержки со стороны налогоплательщиков Соединенных Штатов.

33 Еще одним, во многом забытым аспектом американской политики ограничений с учетом относительной слабости Европы в 1947 году был мораторий на осуществление иностранных инвестиций в Германию до момента достижения в этой стране той или иной степени равновесия в денежной сфере (Kindleberger, 1996). Перспектива скупки инвесторами Соединенных Штатов компаний «Мерседес», «Сименс» и других крупнейших компаний по смехотворным ценам, по мнению Государственного департамента, не могла внести позитивного вклада в процесс завоевания «сердец и умов» населения побежденной страны и будущего союзника.

которые могли бы в долгосрочном плане улучшить показатели экономики страны, включая ее возможности по обслуживанию задолженности. Еще одно преимущество безвозмездной помощи заключается в том, что ее предоставление, как правило, не связано с проведением продолжительных и сложных переговоров по юридическим и финансовым вопросам, как это имеет место при предоставлении займов. Это имеет большое значение, поскольку один из уроков Плана Маршалла заключается в том, что оказание немедленной помощи в самом начале реализации объявленной программы может содействовать поддержанию позитивных ожиданий, которые с большой вероятностью могли быть сформированы политиками, а также дать импульс для осуществления перемен, которые имеют шанс стать самоусиливающимися.

Наконец, еще одна из характерных особенностей Плана Маршалла, продолжающаяся оставаться актуальной в контексте рассмотрения существующих в настоящее время проблем, — это его настоятельное требование касательно того, что сами европейцы должны предпринять совместные и согласованные усилия и что необходима координация в рамках регионального органа планов 16 стран-реципиентов и вопросов распределения помощи. Это требование в определенной степени отражало цели внешней политики Соединенных Штатов, заключавшиеся в углублении европейской интеграции, а также формировало основу для развития сотрудничества в областях, подверженных значительному влиянию внешних факторов, эффекта масштаба и других трансграничных проблем. Независимая экспертиза национальных программ предоставила разработчикам национального политического курса региональную перспективу проводимой ими политики и способствовала развитию практики регулярных контактов и сотрудничества между национальными органами управления, что в настоящее время рассматривается в Европе как нечто само собой разумеющееся.

Целесообразность
увеличения суммы
долга стран и без того
характеризующихся высоким
уровнем задолженности
вызывает большие сомнения

Учет этих *принципов* Плана Маршалла может помочь в формировании согласованной системы, обеспечивающей координацию планов по восстановлению и развитию экономики с оказанием международной помощи. Без четкого представления о целях макроэкономической политики правительства и их увязке с подробными программами осуществления инвестиций в создание объектов инфраструктуры и развитие образования, здравоохранения, жилищного строительства и т. д. достаточно трудно определить, насколько эффективным в реальности может быть оказание в ограниченных масштабах иностранной помощи, как финансовой, так и технической. Официальная помощь, в общем и целом, представляет собой вид вмешательства, направленного на преодоление дефицита, острых проблем и других ограничений для роста и проведения структурных изменений, однако выбор областей, где оказание помощи будет наиболее эффективным, представляется достаточно сложным без наличия информации о приоритетах и возможном предельном эффекте, например, устранении одного препятствия раньше другого. Такие программы также облегчают предоставление общей помощи, не связанной с конкретными проектами, в решении проблем государственных бюджетов или платежных балансов, как это имело место в отношении ряда европейских стран в рамках помощи, предоставлявшейся в соответствии с Планом Маршалла. Программы развития (даже в большей степени, чем программы перестройки) направлены главным образом на решение глубоко укоренившихся структурных проблем, и при достижении целей эффективной долгосрочной корректировки почти во всех случаях неизбежным результатом является дефицит бюджета и текущего платежного баланса.

Предоставление финансовой помощи в целях преодоления имеющих долгосрочный характер диспропорций обычно рассматривается международными финансовыми организациями как доказательство недостаточной приверженности проведению реформ и как способствующее ослаблению дисциплины за счет переноса на более поздние сроки проведения необходимых корректировок. Это отличается от подхода разработчиков Плана Маршалла, рассматривавших такую помощь в качестве инвестиций, направленных на обеспечение социальной сплоченности и осуществление структурных изменений, а также в качестве средства, дающего правительствам свободное пространство, необходимое для того, чтобы принятие зачастую весьма непростых и болезненных политических мер позволяло добиваться позитивных результатов. В тех случаях, когда проведение такой политики создавало угрозу масштабного революционного переворота, способного повернуть вспять процесс осуществления корректировок, как это в определенный момент времени имело место в послевоенной Италии, План Маршалла предусматривал возможность сокращения масштабов социальных издержек путем оказания правительству бюджетной поддержки.

Еще одно серьезное преимущество принципов Плана Маршалла заключается в том, что они могут способствовать выполнению важной политической задачи. Долгосрочная программа экономических и социальных целей, учитывающая их взаимозависимости и средства их достижения, а также демонстрирующая их зависимость от внешней помощи, эффективно показывает видение правительством структуры общества, к которой оно стремится. Эта проблема носит весьма политизированный характер, в связи с чем предложенная программа представляет собой основу для проведения основанных на демократических принципах дискуссий и переговоров, учитывающих противоположные точки зрения. Это не всегда будет иметь своим результатом то, что международные финансовые организации называют «оптимальной» политикой, однако преимущество демократических процессов, как это отмечалось выше, заключается в том, что они позволяют оказывать давление, необходимое для исправления ошибок: такие процессы могут добиться проведения «оптимальной» политики более медленными темпами, чем этого можно было бы ожидать при использовании внешних авторитарных сил, однако с политической точки зрения более медленный путь может оказаться и более предпочтительным. Исходя из этого, разработка «нового Плана Маршалла» могла бы обеспечить реальную основу для претворения в жизнь таких принципов, как «национальная ответственность» и «партнерство», которые в противном случае могут превратиться в пустые лозунги. Кроме того, наличие согласованной национальной программы, пользующейся поддержкой населения и предусматривающей выявление отраслей, в которых оказание внешней помощи может быть наиболее эффективным, в силу самого этого факта является для потенциальных доноров сильным и убедительным аргументом для того, чтобы руководствоваться национальными, а не своими собственными приоритетами.

Правительствам необходимо принять долгосрочную программу экономических и социальных целей, которая эффективно показывает их видение направлений развития общества

Заключение

В стабильных политических и социальных условиях проблема обострения экономической незащищенности может решаться с использованием сформировавшихся механизмов политического представительства, проведения переговоров и заключения торговых сделок. В условиях, когда такого рода механизмы являются недостаточно развитыми или вообще отсутствуют, существует опасность того, что незащищенность может иметь своим результатом вспышку насилия и вероятность гражданского конфликта. Появляется угроза возникновения порочного круга экономической незащищенности, социального расслоения и краха политической системы, что с наибольшей вероятностью может произойти в странах, которые осуществляют экономические и политические преобразования и где существующие проявления напряженности и конфликты между отдельными группами населения усугубляются различными формами изоляции.

Вероятность таких насильственных действий может сохраняться в постконфликтных странах в течение периода, необходимого разработчикам политики для решения проблем безопасности, восстановления и развития. И действительно, после завершения конфликта отсутствие общественного согласия означает, что эти проблемы должны решаться одновременно и с учетом возможности новых вспышек насилия. Это серьезно осложняет задачу по реализации государством своих функций в постконфликтных странах, особенно в условиях предпринимаемых им усилий по восстановлению собственной легитимности и мобилизации внутренних ресурсов для выполнения предъявляемых к нему требований.

Важнейшей проблемой, требующей своего решения в течение переходного периода после завершения военных действий, является наращивание потенциала государства по мобилизации внутренних доходов в целях обеспечения устойчивого финансирования новых демократических институтов и расходов, связанных с повышением благосостояния населения, укрепления общественной безопасности и смягчения социальных противоречий. С учетом общей суммы издержек в результате конфликта, осуществление восстановительных работ и усилий на начальных этапах экономического развития во многом будет зависеть от возможности получения внешних ресурсов. Исходя из этого, конечный успех или неудача будет определяться тем, в какой степени каждая из сторон выполняет свою часть совместных обязательств по восстановлению. Для получателей помощи потребуется использование инновационных политических подходов в области бюджетно-налогового регулирования. Доноры должны воздержаться от навязывания получающим помощь странам своих собственных институциональных и политических предпочтений. В этой связи План Маршалла продолжает представлять собой комплекс весьма актуальных принципов, помогающих восстановить экономическую безопасность в пострадавших от войны странах Европы. Эти принципы продолжают сохранять свою актуальность и сегодня, даже несмотря на то, что проблемы в области обеспечения безопасности, примирения и развития носят намного более серьезный характер, чем те, с которыми столкнулась серьезно пострадавшая в результате войны Европа после 1945 года.

Глава V

Нищета, незащищенность и связанные с развитием риски

Введение

В предыдущих главах указывалось на возросшую за последние десятилетия угрозу возникновения серьезных рисков ухудшения экономического положения, с которыми сталкиваются отдельные лица, общины и целые страны. Растущая уязвимость ассоциируется с финансовыми потрясениями, природными бедствиями и социальными конфликтами. Тем не менее углубляющееся чувство незащищенности в такой же мере обусловлено отсутствием эффективных политических мер реагирования. Авторы *Обзора* связывают этот провал отчасти с политической необъективностью, которая формируется, исходя из ложной идеи о саморегулирующейся рыночной экономике. Существует явная и насущная потребность в установлении нового баланса между рынком и общественными интересами вместе с более интегрированной структурой социально-экономической политики, что может обеспечить и сохранить безопасное и стабильное экономическое будущее.

Из рассмотренных выше проблем также становится ясно, что уязвимость для рисков ухудшения экономического положения неравномерно распределена между странами и в пределах отдельных стран. Наиболее уязвимы беднейшие домохозяйства и общины, и слишком часто единственной оставшейся у них мерой реагирования остаются краткосрочные стратегии приспособления и выживания, которые еще более увеличивают их уязвимость для различных рисков в будущем. Во многих случаях нищета превращает то, что должно было бы восприниматься как мимолетные потрясения или тревога, в хроническую незащищенность.

В настоящей главе рассматриваются некоторые политические вызовы, связанные с возникшей в развивающихся странах «ловушкой нищеты и незащищенности». В первом разделе рассматриваются институциональные условия, которые помогают направить рынки по стабильному, безопасному и более инклюзивному процессу развития. Тот пробел, который возникает в случае слабости или отсутствия таких институтов, служит главным источником уязвимости перед рисками ухудшения положения. Следующий раздел посвящен роли развивающегося государства в ликвидации этого пробела, причем эта роль традиционно сводилась к мерам по обобществлению рисков, с которыми сталкивается нарождающийся класс внутренних инвесторов в обмен на то, что они направляют свои ресурсы в промышленный сектор в качестве средства расширения возможностей трудоустройства в формальном секторе и сокращения масштабов нищеты. Эти меры до сих пор остаются базовым элементом сокращения масштабов нищеты в большинстве развивающихся стран. Тем не менее они далеко не всегда способны решить проблему незащищенности, с которой сталкиваются бедные домохозяйства и общины. Соответственно, в следующих разделах выборочно рассматриваются некоторые меры по смягчению и преодолению негативных ситуаций и адаптации к ним, которые могут содействовать продвижению по пути более надежного и инклюзивного развития. В последнем разделе обсуждается вопрос о том, дают ли наиболь-

Нищета зачастую превращает временные потрясения в хроническую незащищенность

ший эффект меры по выходу из «ловушки нищеты» в развивающихся странах при их универсальном применении или когда они направлены адресно в интересах наиболее уязвимого населения.

Рынки и социальная сплоченность

В период после Второй мировой войны главным достижением западных демократий стало предотвращение возврата к ситуации разрушений, отчаяния и насилия, которая оставила глубокий след в жизни всего человечества в период между двумя мировыми войнами, путем стимулирования экономического роста, движимого прежде всего рыночными силами, в сочетании с полной и стабильной занятостью и стабильно растущей заработной платой. Правительства пошли по пути повышения эффективности рыночной системы посредством исправления сбоев, допускаемых рынками, особенно неконкурентными, а также по пути ускорения темпов роста посредством содействия сотрудничеству между предприятиями, представителями профсоюзов и государственными агентствами в таких сферах, как долгосрочные инвестиции, научные исследования и разработки, образование и профессиональная подготовка и т. д. Такой подход предусматривал применение нового набора политических инструментов, спектр которых изменялся от одной крайности в виде индикативного планирования и политики регулирования доходов до другой крайности — либерализации торговли и снижения налогов. Такая политика в сочетании с основанной на кейнсианской теории управлением спросом заложила основу для того, что в те времена было известно как смешанная экономика и создала то, что сегодня в ретроспективе часто воспринимается как «золотой век». В то же время «государство всеобщего благосостояния» консолидировало в себе все достижения социальной политики за последние полвека. Двигаясь этим курсом, такое государство заменило разрозненные системы социальной защиты (которые рухнули перед лицом экономических потрясений 1920-х и 1930-х годов) более надежной и гармоничной системой государственных услуг и социального страхования, которая была построена на идее «всеобщего гражданства». Эталон был установлен Всеобщей декларацией прав человека¹, в которой провозглашалось:

«Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам»².

Тем не менее из вышесказанного никак не следует, что в течение «золотого века» отсутствовали потрясения и стрессы, что, естественно, далеко от истины, или что государства не допускали ошибок³. И действительно, усиливающееся налогово-бюджетное давление на «государство всеобщего благосостояния» стало очевидным во многих странах уже в 1970-е годы, даже в тех условиях, когда они сталкивались с новыми требованиями расширения охвата. Тем не менее высказываются предположения о том,

1 Резолюция 217 (III) А Генеральной Ассамблеи.

2 Там же, пункт 1 статьи 25.

3 В своей недавней оценке Рейк (Reich, 2007 год) охарактеризовал то время, как «не совсем золотой век».

что современная капиталистическая экономика становится наиболее продуктивной, когда она встроена в такую политическую и социальную систему, в рамках которой наиболее деструктивные характеристики рынка подпадают под эффективные меры ограничения.

Как еще много лет назад признал Адам Смит, рынки стоят в стороне от любых социальных конструкций, и в них необходимо интегрировать различные общие нормы, привычки и ценности (выходящие за рамки личной выгоды, конкуренции и принятия рисков), если они призваны стать составной частью эффективной экономики и стабильной политики. Как отмечено в главе IV, к ним можно отнести законность, порядок и справедливость, т. е. то, что сам рынок дать не в состоянии. Это означает гораздо больше, нежели простую констатацию того, что рынки заведомо несовершенны, как вследствие присутствия на них экономически весьма влиятельных участников, так и вследствие наличия асимметричной информации, внешних факторов и т. д. Скорее предполагается, что рынки всегда некоторым образом управляются в самой своей основе с помощью ценностей и социальных ограничений того общества, в котором они функционируют. «Разнообразные формы капитализма» (Hall and Soskice, 2001) как в ходе их постепенной эволюции, так и на любой конкретный момент времени, переплетены с самым разнообразным институциональным выражением таких различных ценностей и ограничений.

Для того чтобы рынки появлялись и функционировали надлежащим образом, должны присутствовать институты, отвечающие за предоставление и защиту прав собственности и сокращение операционных издержек. К ним также относятся регулирующие органы, создаваемые для контроля и устранения последствий злоупотреблений сильными рыночными позициями, а также эффективные координационные механизмы стабилизации рынков, в частности, путем устранения краткосрочных макроэкономических дисбалансов. В то же время необходимы различные институты для оказания поддержки и стимулирования долгосрочного роста и инноваций в тех случаях, когда рынки зачастую дают сбой. Совместно все эти институты представляют собой средство «управления рынками» таким образом, чтобы стимулировать их созидательную роль и поддерживать принятие рискованных решений (Wade, 1990).

Тем не менее наравне с высвобождением созидательного потенциала рынков необходимо прилагать усилия к сглаживанию их наиболее деструктивных импульсов, которые могут поставить под угрозу политическую стабильность и социальную сплоченность. К тем институтам, которые нацелены на «придание цивилизованности рынкам», или, иными словами, на то, чтобы сделать их функционирование более совместимым с курсом на социальную сплоченность и политическую стабильность, можно отнести, прежде всего, те институты, которые несут ответственность за гарантирование такого снабжения всех членов общества товарами и услугами, которое это общество считает адекватным, и, в частности, те институты, которые отвечают за улучшение социального обеспечения. Дополнительным источником укрепления социальной сплоченности выступают институты перераспределения, деятельность которых направлена на изменение структуры владения материальными благами и доходов в целях повышения их распределения до желаемого или, по крайней мере, терпимого обществом уровня, а также переговорные механизмы, направленные на урегулирование конфликтов, возникающих в ходе нормального функционирования рынков. И наконец, необходимы институты гласности для расширения участия общественности в процессах принятия решений, связанных не только с распределением доходов, но и с функционированием и сферой охвата самих рынков.

Рынки необходимо встраивать в надлежащие социально-политические институты

Рынки должны быть «управляемыми» и «цивилизованными»

В таком более широком контексте высвобождения рынков, управления ими и придания им цивилизованности публичная политика наиболее широко понимается скорее как стимулирование коллективных действий для соблюдения общих интересов, нежели увязка исключительно с действиями государства. Хотя ответственность за руководящие функции зачастую ложится именно на государство, институты, которые могут быть созданы для исполнения указанных выше публичных функций, включают негосударственные структуры и должны принимать во внимание не только сбой рыночных механизмов, но и неэффективное государственное вмешательство (и ошибки других форм коллективных действий). Признание этих сложностей управления подчеркивает важность создания мощной институциональной базы — с высокой «институциональной насыщенностью» — с активным участием со стороны многочисленных социальных партнерских организаций и с надлежащей подотчетностью. В отсутствие такой подотчетности те элементы, на которые опираются общины и страны в плане обеспечения защищенности и стабильности, с большой вероятностью будут весьма хрупкими или будут отсутствовать вообще.

Либерализация рынков
и ослабление роли
государства обостряют
состояние незащищенности

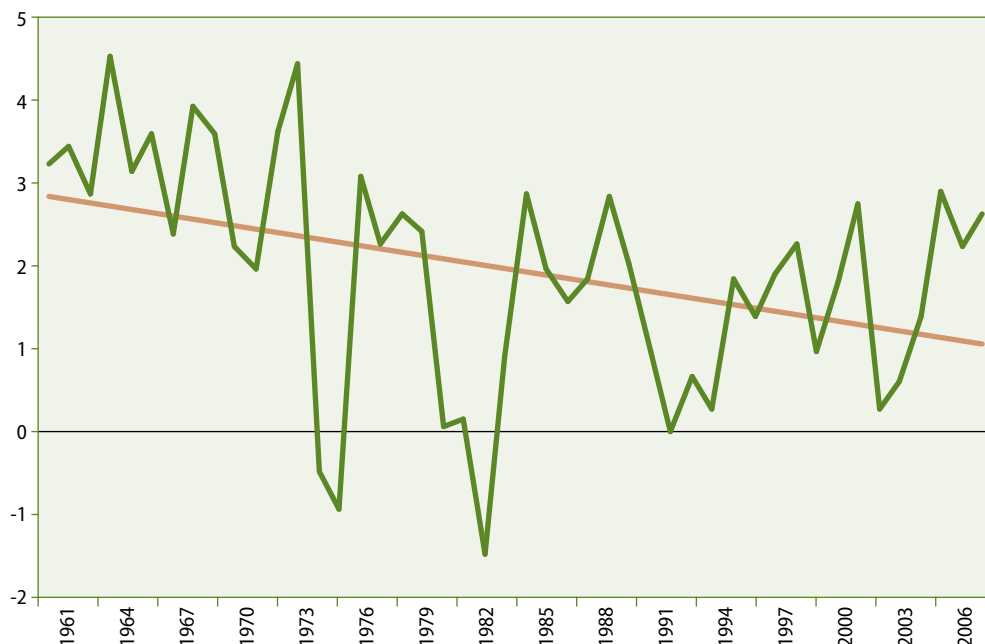
Ослабление таких возможностей подчас идет параллельно с либерализацией рыночных сил и снижением роли государства, причем это происходит и в развитых, и в развивающихся, и в переходных экономиках. Этот процесс идет разными темпами в различных странах, хотя и темпы, и глубина процесса чаще всего наибольшие в развивающихся странах и странах с переходной экономикой (Glyn, 2006; Mkandawire, 2004). В основе такого сдвига лежит подкрепленная изрядной долей оптимизма вера в то, что с помощью приобретения права на применение ценовых стимулов можно сократить разрыв в уровне доходов (в пределах стран и между странами), а любые последующие корректировки будут менее серьезными и более легко управляемыми. Более того, институциональный вакуум, обусловленный сокращением предоставляемых государством социальных гарантий, будет быстро заполняться за счет притока наиболее информированных отдельных лиц, которые получают преимущества в виде более сильных прав собственности и более широкого доступа к рыночным услугам.

На практике, как отмечено в предыдущих *Обзорах мирового экономического и социального положения*, в вопросах сокращения разрывов в уровне доходов наблюдаются весьма неравномерные результаты, особенно на фоне общего замедления темпов роста мировой экономики (диаграмма V.1). Кроме того, прогнозы о том, что эти силы дадут более стабильные результаты, не подтверждаются историей последних зарегистрированных циклов резких взлетов и падений, циклическими колебаниями цен на активы, валюту и сырьевые товары, а также все более сильными экономическими потрясениями, как обсуждалось в главе II. В реальности процесс ослабления регулирования рынков порождает новые перекосы и искажения, которые создают новые источники незащищенности.

Развивающееся государство и социальная политика

Модель смешанной экономики, которая появилась после Второй мировой войны, приобрела отчетливые характерные признаки в развивающихся странах. Зачастую они увязаны с политически «заряженной» повесткой дня в области развития, принятой странами, недавно получившими независимость, которые активно стремятся сократить экономический и социальный разрыв, отличающий их от стран, стоящих на более высокой ступени развития. При этом, однако, такая модель также иногда ассоциируется с формированием «общественного договора», который радикально отличается от

Диаграмма V.1
Мировые темпы роста на душу населения, 1961–2006 годы
(изменения за год в процентах)



Источник: Всемирный банк, Показатели мирового развития.

существовавшего ранее — такого, в котором гораздо более заметная роль отдается управлению промышленным развитием и достижению быстрого прироста основного капитала для достижения этих целей. Как показывает история, социальная политика может сыграть важную роль не только в формировании заново таких понятий, как солидарность и гражданство, но также — если такая политика правильно разработана — и в достижении уровня стран, находящихся на более высоких ступенях экономического развития.

Опыт нахождения правильного баланса между социальной и экономической политикой в развивающихся странах в целях содействия более инклюзивному и безопасному курсу развития является достаточно противоречивым. Во многих случаях те ресурсы, которые необходимы для обеспечения социальной защиты, слишком далеко отстают от политических заявлений и планов, оставляя серьезные пробелы в качестве и охвате такой защиты. Зачастую ограниченные ресурсы государства попадают в руки групп с особыми интересами, слабо заинтересованных в использовании социальной политики в качестве эффективного инструмента совершенствования экономического развития, не говоря уже о решении проблем уязвимости более широких групп населения. Совсем недавно более узкое толкование того, что можно считать правильной политикой в области развития, стало причиной прекращения поисков более полной повестки дня в сфере экономической и социальной политики.

В любой экономике, где в управлении ресурсами ведущая роль принадлежит рынку, значительную долю доходов получает небольшая группа собственников производственных активов. Размер этой доли может варьироваться и действительно варьируется в широких пределах, при этом непрерывно идут дебаты о точно установленных связях между неравенством и экономическим ростом. Тем не менее нет причин сомневаться в том, что структура расходов указанной небольшой группы собственников в значитель-

ной мере определяет показатели роста и социальную стабильность⁴, поскольку именно собственники этих производственных активов определяют, как тратить получаемые ими прибыли, т. е. как распределять их между личным потреблением, покупкой финансовых активов за границей или реинвестированием их в имеющиеся виды экономической деятельности и расширением деятельности на новые области создания богатств.

Прибыль необходимо инвестировать в расширение национальных производственных мощностей

В этом контексте инвестиции могут являться важным социальным, а также экономическим обоснованием для концентрации доходов в руках меньшинства, действуя в качестве своеобразного социального налога на прибыль, ограничивающего ее использование в целях личного потребления. Тем не менее оптимальный уровень инвестиций не определяется автоматически. На практике связь между прибылями и инвестициями особенно сложно установить в беднейших странах, где класс инвесторов зачастую сравнительно мал, а инвестиционный климат отличается повышенной степенью риска. Как показывает опыт, формирование тесной увязки между прибылями и инвестициями — это одна из сложнейших проблем, стоящих перед лицами, определяющими политику в развивающихся странах (United Nations, Conference on Trade and Development, 1997). Как показала дискуссия в главе II, эта проблема, пожалуй, еще более обострилась за последние годы.

Страны Восточной Азии добились успеха с помощью обобществления инвестиционных рисков

Примеры успеха тесно связаны с опытом Восточной Азии, где развивающиеся государства приняли серию мер по обобществлению инвестиционных рисков и повышению прибылей до более высокого уровня по сравнению с тем, который обеспечивался конкурентными рыночными силами. Долгосрочные успехи этих стран базировались на способности государства сформировать такой «общественный договор», в рамках которого зарождающийся класс предпринимателей соглашался на определенную степень направленности своих инвестиционных решений в обмен на поддержку государства. Это делалось, как в целях обеспечения создания рабочих мест в трудоемких отраслях обрабатывающей промышленности в качестве способа поглощения ими неквалифицированной рабочей силы (в том числе из сельской местности) и сокращения масштабов нищеты, так и в целях обеспечения перехода к более технологически насыщенным видам деятельности, которые с большей вероятностью способны гарантировать повышение уровня жизни в будущем.

С учетом, как правило, более капиталоемкого характера позднего этапа индустриализации такой подход зачастую требовал значительного сдвига политической поддержки в сторону экспорта (наряду с управляемым допуском конкурентов, как внутренних, так и иностранных, в ключевые секторы экономического роста), что позволяло добиться расширения занятости за пределы ограничений, обусловленных внутренним рынком (United Nations, Conference on Trade and Development, 2003). Аналогичные меры были приняты после 1945 года в успешных «догоняющих» странах, в частности в Японии, а также в некоторых меньших по размеру странах на периферии Европы, таких как Финляндия, Ирландия и Португалия (Vartiainen, 1995; Reinert, 2007).

Страны как в Азии, так и в Европе, прошедшие этап индустриализации позже других, совместили целевую экономическую политику с мерами в социальной сфере

Все эти успешные страны поздней волны индустриализации проводят смешанную экономическую политику, предусматривающую различные социальные меры, включая всеобщее предоставление социальных услуг, которые призваны сглаживать напряженность и стрессы, ассоциирующиеся с быстрым ростом и структурными изменениями. Многие европейские страны, например, ввели фиксированные ставки пенсий на сравнительно раннем этапе своего развития в ответ на различные проявления политической напряженности в тот период, когда эти страны имели доход на душу

⁴ Описание того, как эта система действовала в рамках существовавшего до 1914 года европейского «общественного договора», см. в Keynes (1919).

населения и структуру экономики, аналогичные многим современным развивающимся странам со средним уровнем дохода⁵.

Нет сомнений в том, что важную роль в формировании политических альтернатив в процессе развития играют конкретные социальные, политические и экономические факторы. Тем не менее более широкую актуальность приобретают меры по укреплению потенциала и институтов правительства для содействия благосостоянию и по принятию универсальных стратегий для обеспечения общего уровня благосостояния. Именно в контрастирующих между собой, различных моделях развивающегося государства можно увидеть, каким образом разные социально-экономические механизмы могут привести к аналогичным результатам (вставка V.1).

Вставка V.1

Социальная политика в странах позднего этапа индустриализации

Первые ростки скандинавской социальной политики, которая предусматривала создание и развитие систем социального страхования, здравоохранения и образования, появились с помощью мощного и независимого фермерского движения, а также последующего создания крестьянских политических партий в течение первых двух десятилетий двадцатого века. Обязательное школьное образование было введено еще в 1814 году в Дании, а в 1840-х годах — в Швеции и Норвегии, т. е. еще задолго до начала индустриализации. При этом такой прогресс в системе образования сыграл ключевую роль в скорейшем проведении индустриализации и последующей модернизации экономики, а также создал мощную политическую базу для системы всеобщей социальной защиты (Hort and Kuhnle, 2000, p. 4).

И все же в период между мировыми войнами экономика скандинавских стран в значительной мере оставалась сельскохозяйственной и характеризовалась высоким уровнем неравенства, при этом в сельском хозяйстве было занято от трети до половины активного трудоспособного населения (Vartiainen, 1995, p. 158). В Норвегии, например, еще в 1930-е годы самый богатый город был в 60 раз богаче беднейшего сельского населенного пункта и в 10 раз богаче беднейшего города, при этом между самым богатым и самым бедным сельским населенным пунктом существовал 15-кратный разрыв (Falch and Tovmo, 2003). В Скандинавии также наблюдался один из наиболее высоких в Европе уровней производственных конфликтов, а также — высокие уровни безработицы и неполной занятости, особенно в сельских районах. Задача сокращения масштабов нищеты, ослабления социальной напряженности, снижения уровня безработицы и повышения темпов роста легла на плечи вновь избранных в 1930-е годы социал-демократических правительств и была выполнена с помощью сочетания универсальных социальных стратегий, активной политики в отношении рынка труда и заключения коллективных договоров по заработной плате в промышленности в рамках сотрудничества между правительством и организациями работодателей (Moene and Wallerstein, 2006, p.149). Централизованная система переговоров о размере заработной платы по существу ограничивала прибыли в отраслях, находящихся в состоянии упадка, с низкой производительностью труда (устанавливая сравнительно высокий уровень заработной платы), повышая при этом прибыли в высокопроизводительных секторах (устанавливая сравнительно низкий уровень заработной платы). Это обусловило как более уравнительную структуру доходов, так и быстрые темпы роста, благодаря переходу трудовых ресурсов и капитала в высокопроизво-

⁵ Многие европейские страны поздней волны индустриализации опередили многие ранее прошедшие этот этап страны в части социальной политики, пройдя в четкой последовательности путь от страхования на рабочем месте через медицинское страхование и страхование по материнству до пенсии по старости и инвалидности, и далее — вплоть до страхования по безработице и выдачи семейных пособий. Краткую историю этого вопроса см. в Pierson (2003); обсуждение данного вопроса см. также в Vartiainen (1995).

длительные отрасли. Рост производительности труда и заработной платы, в свою очередь, создал налоговую базу для расширения социального сектора, который гарантировал, что столкнувшиеся с необходимостью изменений люди получают соответствующую защиту и поддержку, причем оказание такой защиты и поддержки было расширено до всеобщего масштаба, т.е. охватывало все население, создавая более емкое понятие солидарности и гражданства (Moene and Wallerstein, 2006, p. 155; Chang and Kozul-Wright, 1994, pp. 866 and 874).

Социальная политика была институционализована в Республике Корея и китайской провинции Тайвань на более низких уровнях социально-экономического развития, чем в случае европейских стран (Hort and Kuhnle, 2000, p. 167), при этом она использовалась в основном для обеспечения развивающимся государством избирательных социальных инвестиций в целях поддержки быстрых темпов общего роста и политических целей, устанавливаемых в рамках во многом авторитарной политической структуры. Это обеспечивало более адресный подход, чем скандинавская концепция развития, применяющая систему социального обеспечения. Роль общей социальной защиты уязвимых лиц изначально отводилась семьям, с тем чтобы избежать принятия программ социального обеспечения. Например, программы социального страхования, такие как программы профессионального социального обеспечения и профессиональной подготовки, первоначально применялись лишь в отношении промышленных рабочих (Yi and Lee, 2003) и вводились в основном для гарантии того, что рабочие сохраняют лояльность своим фирмам и останутся хорошо подготовленной рабочей силой. Это, в свою очередь, объясняет введение обязательного образования на ранних этапах индустриализации в Республике Корея и крупные инвестиции в среднее и высшее образование, а также в научные исследования и технические разработки (Lall, 1991). Такие социальные меры, по сути, делали основной упор на способность выполнять работу, а не на гарантию занятости, при этом вопросы социального развития подчиняются стратегии общего экономического развития в Республике Корея и китайской провинции Тайвань.

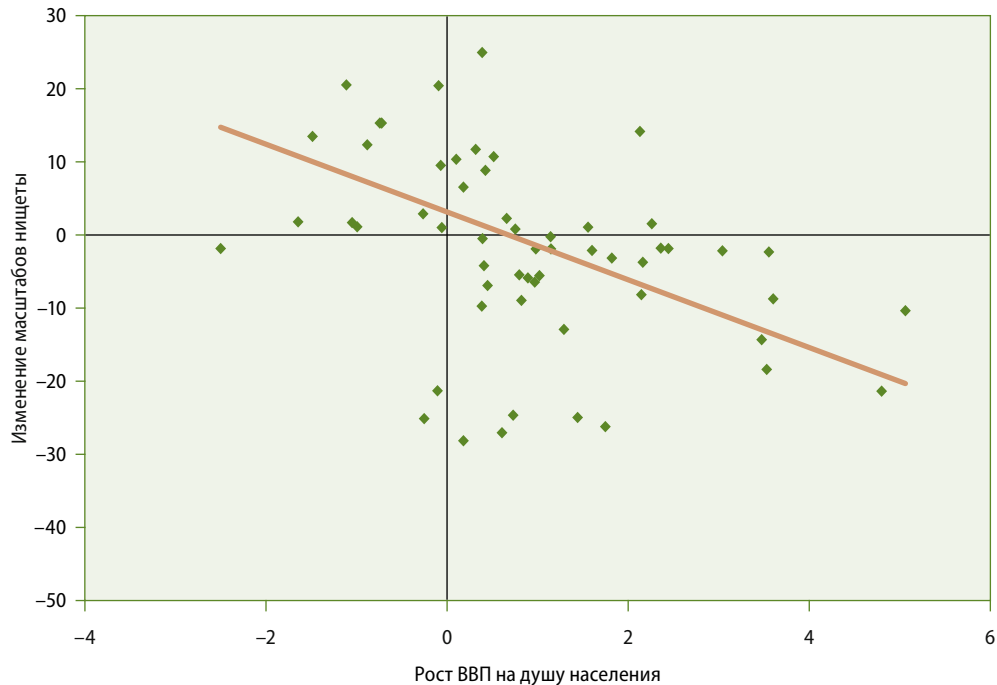
При этом, однако, акцент данной стратегии на быстрый рост занятости в обрабатывающей промышленности одновременно с повышением квалификации используемой в экономике рабочей силы не подразумевал расширения социальной защиты. С другой стороны, концепция универсальности, зародившаяся на фоне более поздних тенденций развития в Республике Корея и в китайской провинции Тайвань, должна рассматриваться с точки зрения как процесса более масштабной политической демократизации, так и, в первом случае, ответа на экономический кризис конца 1990-х годов, поскольку он усугубил неадекватность существующих механизмов социальной защиты, которые базировались на строжайшей проверке материального положения и не помогали неимущим слоям населения. Универсальный охват системы национального медицинского страхования был введен в китайской провинции Тайвань в 1995 году. В Республике Корея такое страхование было распространено на все население только в 2000 году (Kwon, 2005, p. 9). Тем не менее, хотя социальному охвату в этих двух странах сегодня уделяется даже большее внимание, социальная политика все еще остается в основном подчиненной целям экономического развития.

Нищета и уязвимость для рисков потерь при падении цен

Быстрые совокупные темпы роста являются необходимым, но недостаточным условием сокращения масштабов нищеты

Основным уроком, который следует вынести из примеров успешного развития, является то, что устойчивое сокращение масштабов нищеты зависит от быстрых темпов роста. Однако связь между ростом и нищетой не является прямой. Некоторым быстро развивающимся странам не удалось справиться с нищетой, в то время как некоторые страны, развивающиеся более низкими темпами, достигли больших успехов в этой области (диаграмма V.2). Двумя ключевыми промежуточными показателями, определяющими характер связи между ростом и нищетой, являются распределение дохода и занятость как фактор роста.

Диаграмма V.2

Темпы роста и сокращение масштабов нищеты, 1981–2004 годы^а (в процентах)

Источники: ДЭСВ ООН, на основе базы данных по основным агрегированным показателям Системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций; и World Bank, PovcalNet.

Примечание: Измерение масштаба нищеты соответствует «черте бедности» на уровне 1 долл. США в день (по паритету покупательной способности).

а Развивающиеся страны, по которым имеются данные.

Восточноазиатский опыт свидетельствует о том, что страны с более равномерным распределением активов (в частности, земли) и доходов способны расти быстрее, чем страны с большей степенью неравенства. Выявлены различные каналы стимулирования роста, обусловленные перераспределением доходов, включая более высокую производительность предприятий мелких собственников, инвестиции в человеческий капитал, экономию за счет роста масштаба производства в увязке с более крупными внутренними рынками и политической стабильностью. Исходя из этого, Дагдеривен, ван дер Хоевен и Уикс (Dagderiven, van der Hoeven and Weeks, 2001) применительно к группе из 50 развивающихся стран обнаружили, что в большом числе стран — в основном в развивающихся странах со средним уровнем доходов и в странах с переходной экономикой — более эффективным путем искоренения нищеты стало перераспределение доходов, нежели рост; что в некоторых странах наиболее эффективным стало сочетание перераспределения и роста; а в других — в основном беднейших странах — наиболее эффективным механизмом стал один лишь быстрый рост.

Другим фактором зависимости между ростом и нищетой является уровень роста за счет расширения занятости. В недавнем исследовании по 13 развивающимся странам Хан (Khan, 2007) обнаружил, что восточноазиатский опыт, который характеризуется быстрым ростом рабочей силы в промышленности и снижением сельскохозяйственной занятости по мере ускорения темпов роста, не был в тех же масштабах повторен в некоторых быстроразвивающихся азиатских странах (Китай, Вьетнам, Индия и Камбоджа) вследствие усиления неравенства и/или вследствие того, что расширение занятости лишь в слабой степени стимулировало рост. По этой причине сокращение масштабов нищеты было менее значимым, чем можно было бы ожидать с учетом основных показателей роста, причем в одном случае, в Камбодже, масштабы нищеты фактически возросли. Применительно к Китаю после 1995 года темпы сокра-

щения нищеты снизились, поскольку рост концентрировался в основном в городах при увеличении неравенства. В других случаях (Бангладеш и Уганда) более скромные показатели роста компенсировались неординарными источниками создания рабочих мест в сельскохозяйственной экономике, что оказало некоторое (впрочем незначительное) позитивное влияние на смягчение проблемы нищеты.

Эти связующие факторы между ростом, распределением и занятостью могут оказаться завуалированными, если делается излишний акцент на политических дискуссиях об уровнях черты бедности. В этом плане контрольный показатель «доллар в день» может и не быть оптимальным критерием для определяющих политику лиц в плане решения проблемы структурной уязвимости, которые определяют, ведет ли рост к сокращению масштабов нищеты или нет⁶. За последние годы произошел сдвиг от *психологической* дефицитной модели с уделением повышенного внимания неспособности удовлетворять основные материальные или физиологические потребности в пользу *социальной* дефицитной модели с уделением повышенного внимания таким элементам, как отсутствие самостоятельности, бессилие, отсутствие самоуважения и человеческого достоинства, права человека и т. д.⁷. Последняя модель гораздо сильнее увязывает сокращение масштабов нищеты с более широкой программой действий в сфере развития; при этом, однако, не следует путать нищету с незащищенностью.

Незащищенность ассоциируется с уязвимостью перед сползанием в состояние нищеты или в состояние еще большей нищеты. Этот «риск ухудшения положения» зависит от сочетания таких факторов, как степень *подверженности* негативным воздействиям и *реагирующие* на них, включая такие неординарные события, как болезнь, производственная травма и преступление, а также общераспространенные явления типа погодных катаклизмов, неурожая и экономических спадов. Степень подверженности подобным угрозам ухудшения положения варьируется в зависимости от масштабов, частоты, сроков и сочетания рассматриваемых конкретных потрясений, а также степени территориальной близости к ним (риск цепной реакции), однако, кроме этого, она увязана с системными или совокупными негативными воздействиями, определяемыми закономерностями связей между ростом, распределением и занятостью.

Такие системные негативные воздействия были выявлены азиатским финансовым кризисом в тех странах, которые показали неплохие результаты в сокращении масштабов долгосрочной хронической нищеты (Организация Объединенных Наций, 2005b). Позднее Перри и его соавторы (Perry and others, 2006), возрождая формулировки Гуннара Мирдала, предположили, что латиноамериканский регион попал в порочный круг неослабевающей нищеты, незащищенности и нестабильного роста, что усугублялось устойчивой и широко распространившейся тенденцией к недостаточному инвестированию в производственные активы и социальный капитал⁸. Этот вывод в

Нищета и незащищенность
взаимосвязаны

6 В последнем исследовании Притчетта (Pritchett, 2005) сделан вывод о том, что эффективные стратегии сокращения масштабов нищеты требуют достаточно высокого уровня бедности для решения проблем системного характера. Он высказывает мысль о том, что на общемировом уровне планы сокращения нищеты должны устанавливать верхнюю планку черты бедности на уровне около 10 долл. США в день. Эту цифру можно считать подходящей или неподходящей, однако очевидно, что лежащая в ее основе аргументация играет важную роль в плане оценки такой стратегии.

7 По некоторым оценкам, это означает возврат к концепции базовых потребностей, которая занимала доминирующие позиции в обсуждении проблем нищеты в течение короткого периода в 1970-х годы, однако от нее отказались после долгового кризиса начала 1980-х годов.

8 См. также Lopez and Perry (2008).

отношении других развивающихся регионов подтверждается растущей совокупностью исследований (Jomo and Baudot, 2006).

Получается, что усилия по выходу из «ловушки нищеты и незащищенности» требуют такой политической системы, которая не только обеспечивает более высокие темпы роста, но и отслеживает, каким образом принимаемые частным и государственным секторами инвестиционные стратегии устраняют те глубинные факторы уязвимости, которые подвергают домохозяйства и общины более серьезным рискам сползания в нищету. Основной оперативной целью является разработка долгосрочных стратегий сокращения масштабов нищеты для устранения этих «корневых» причин хронической нищеты с помощью комплекса мер, направленных не только на устранение указанных уязвимостей, препятствующих экономической защищенности, но и на улучшение управления рисками с помощью мер смягчения и преодоления трудностей (таблица V.1).

Таблица V.1

Управление рисками и факторами уязвимости

Макростратегии	Программы социального обеспечения и социальной защиты
Смягчение негативных последствий	
Макроэкономические стратегии (ориентированные на рост, антициклические и учитывающие интересы неимущих слоев населения)	Механизмы социального и пенсионного обеспечения
Стратегии развития сельского хозяйства	Структурированные программы денежных переводов
Инвестиции в инфраструктуру	Адресные ценовые субсидии
Финансовое регулирование и надзор	
Меры адаптации	
Передача активов (земля, кредиты)	Государственное здравоохранение и образование
Развитие механизмов накопления сбережений для неимущих и уязвимых слоев населения	Доступ к схемам микрофинансирования
	Стратегии в сфере минимальной оплаты труда и рынка труда
Меры преодоления последствий	
Миграция и денежные переводы (стратегии)	Программы стимулирования трудовой деятельности (запускаемые при росте безработицы)
Кредиты, реструктуризация и списание задолженности	Помощь при массовых бедствиях
	Субсидии на продукты питания
	Денежные переводы

Меры снижения риска принимаются заранее, т. е. до возникающих потрясений или стрессовых ситуаций, для снижения вероятности появления таких потрясений или стрессов. Главная цель (для решения рассматриваемой проблемы) — повысить приспособляемость общества и населения к потрясениям и незащищенности путем предоставления им активов и средств для лучшего управления рисками. В качестве примеров можно привести меры макроэкономической политики для снижения риска финансовых кризисов, а также стратегий на рынке труда, повышающих стандарты в сфере занятости. Меры по смягчению негативных последствий принимаются в ожидании того или иного шокового воздействия в целях минимизации его разрушительных последствий. На уровне отдельных лиц или общин существует множество неформальных механизмов смягчения рисков, включая диверсификацию источников дохода, стимулирование рождаемости в сельских семьях, занимающихся фермерским

Выход из «ловушки нищеты и незащищенности» требует не ограничиваться стимулированием совокупного роста

Необходимы меры снижения риска сползания в нищету и преодоления трудностей, связанных с негативными последствиями

трудом или созданием источников доходов, введение таких договорных механизмов, как система долевого аренды, в которых прибыль увязывается с величиной страховки. Примеры в сфере публичной политики включают предоставление микрофинансирования и социального страхования.

К мерам преодоления последствий можно отнести те меры, которые вводятся только после какого-либо потрясения. Такие меры могут предусматривать неформальные механизмы приспособления к рискам, такие как продажа активов, использование сэкономленного зерна или запасов зерна, получение помощи в виде денежных переводов от проживающих за границей членов семьи, получение кредитов от неформальных заимодателей и т. д., наряду с более формальными мерами реагирования, либо с помощью рынка (например, различные механизмы страхования), либо с помощью публичной политики (например, передача средств в рамках схем социального обеспечения и ценовые субсидии). Многие из таких схем идентичны тем, которые адресованы постоянным клиентам — находящимся на иждивении неимущим лицам.

События некатастрофического характера могут происходить часто, но не иметь тяжких последствий (непродолжительная болезнь, временная безработица), и домохозяйства способны преодолевать эти события в основном за счет собственных сбережений, займов, передачи средств от членов семьи или частной страховки. Для беднейших домохозяйств такие события все же могут стать разрушительными и потребовать мер реагирования типа «социального вспомоществования», чтобы не допустить их превращения в личные и общинные катастрофы. Тем не менее с учетом ограниченности ресурсов и в зависимости от характера рисков и степени подверженности таким рискам может быть потребуется найти баланс между стратегиями по снижению или смягчению рисков и повышению сопротивляемости домохозяйств различным потрясениям и их способности к лучшему управлению рисками, например, путем увеличения их активов (адаптация), и стратегиями по оказанию поддержки в смягчении прямых негативных последствий таких потрясений (преодоление)⁹.

Некоторые сильные и слабые стороны инструментов преодоления кризисных ситуаций были рассмотрены в контексте конкретных вызовов, которые обсуждались в предыдущих главах. В данной главе упор делается на мерах по уменьшению рисков (макроэкономическая политика в интересах бедных слоев населения), адаптации к рискам (микрофинансирование) и преодолению рисков (передача активов).

Смягчение риска

Меры по уменьшению риска снижают вероятность и тяжесть потрясений, связанных с потерей доходов

Меры по уменьшению (или смягчению) риска направлены на снижение вероятности и тяжести финансовых потрясений из-за снижения доходов. Хотя в этой сфере многое можно сделать на уровне отдельных лиц и общин, ведущая роль все-таки принадлежит правительству, которое может использовать различные макроэкономические и другие стратегии для снижения негативных последствий сокращения доходов.

Макроэкономические стратегии

Макроэкономические стратегии, которые могут использоваться правительствами для снижения рисков, более подробно рассматриваются в главе II. Как правило, такие стратегии должны быть антициклическими, стимулирующими инвестиции и направленными

⁹ Предыдущее обсуждение проблемы связи между нищетой и незащищенностью см. World Bank (2001).

ми на укрепление социальной сплоченности посредством активного создания рабочих мест. Эта политика должна приносить пользу беднейшим общинам в развивающихся странах, которые особенно уязвимы для рисков сползания в нищету, ассоциирующихся с экономическими потрясениями и стагнацией. Указанные стратегии могут также приобретать более четкий адресный характер в интересах бедных слоев населения, если их адаптировать к местным условиям и учитывать имеющиеся ограничения для экономического роста.

Таким образом, в рамках этих стратегий ресурсы должны направляться в те отрасли, в которых трудятся работники из бедных слоев населения и которые дают им средства к существованию. Ключевым фактором является быстрый рост занятости в трудоемких отраслях промышленности. В большинстве развивающихся стран основная часть малоимущего населения занята в сельском хозяйстве и в мелких предприятиях, на которые должен делаться основной упор в стратегиях, проводимых в интересах бедных слоев населения. Этот вопрос рассматривается в следующем разделе. В макроэкономической политике следует избегать смещения акцентов в сторону от сельскохозяйственного сектора и стимулировать деятельность в трудоемких отраслях сельского хозяйства. На этом направлении потерпели неудачу многие традиционные программы структурной перестройки. Тем не менее в условиях быстрого роста городского населения во всех развивающихся странах ключевым фактором более долгосрочного решения проблем нищеты станут трудоемкие отрасли перерабатывающей промышленности (и связанные с ними услуги).

Опыт 1990-х годов показал, что устойчивый рост не реализуется на практике, если целью макроэкономической политики не является установление конкурентного и стабильного реального курса обмена валюты и низких/средних реальных процентных ставок, которые стимулировали бы инвестиции в трудоемкие конкурентоспособные секторы (см. главу II; и Cogna, 2007). Необходимы также сильные институты для регулирования финансового и банковского секторов, при этом финансовая политика должна быть объединена с более традиционными мерами промышленной политики в целях обеспечения того, чтобы локомотивами процесса роста выступали секторы с высокими показателями трудоемкости. Это также позволяет финансировать накопление капитала посредством мобилизации внутренних ресурсов и стимулирует укрепление местных финансовых посредников, избегая, таким образом, некоторых опасностей, связанных с циклическим притоком капитала.

Во многих случаях политический курс в интересах бедных слоев населения требует более сильного акцента на государственные инвестиции, в том числе в инфраструктуру и человеческий капитал, с учетом явной склонности такого курса концентрироваться на использовании частных инвестиций на более низких уровнях развития стран. Тем не менее развивающимся странам, более чем что-либо иное, требуется предоставить возможности, которые позволили бы объединить макроэкономическую, торговую и промышленную политику в единую стратегию.

Стратегии сельскохозяйственного развития

Из 5,5 млрд. человек, составляющих общую численность населения развивающихся стран, около 3 млрд. проживают в сельских районах, в том числе половина из них — в мелких (фермерских) хозяйствах. Разразившийся в 2008 году продовольственный кризис в очередной раз продемонстрировал уязвимость этого населения для негативных долгосрочных тенденций и неожиданных потрясений. Исторически наиболее ус-

Ключевым фактором является быстрый рост занятости в трудоемких отраслях промышленности

Политика в интересах бедных слоев населения требует более сильного акцента на государственные инвестиции

пешные примеры индустриализации начинались с прогресса в сельском хозяйстве. Недавний опыт Китая, Индии и Вьетнама также указывает на то, что развитие сельского хозяйства может заложить основу для последующего роста промышленности и остальной части экономики. Сравнительный анализ по странам, кроме того, демонстрирует, что рост, берущий начало от сельскохозяйственного сектора, подчас гораздо более эффективен для решения задачи сокращения масштабов нищеты и незащищенности, чем рост, основу которого составляют несельскохозяйственные отрасли. Применительно к Китаю, например, было установлено, что рост, берущий начало от сельскохозяйственного сектора, был в 3,5 раза более результативным в плане сокращения масштабов нищеты, чем рост в несельскохозяйственных отраслях; при этом данный показатель для Южной Азии оказался даже выше (Организация Объединенных Наций, Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихоокеанского региона, 2008 год, стр. 127). В Латинской Америке это соотношение составило 2,7¹⁰. Фактически сокращение масштабов нищеты в сельской местности с 37 до 29 процентов в период с 1993 по 2002 год (при сохранении масштабов нищеты в городах на постоянном уровне 13 процентов) стало основным фактором после снижения общих показателей нищеты с 28 до 22 процентов за тот же период. Важно также отметить, что около 80 процентов сокращения масштабов нищеты в сельской местности обусловлено улучшением положения собственно в сельских районах, а не оттоком населения оттуда¹¹. В связи с этим вызывает сожаление, что многие развивающиеся страны в последние годы недостаточно внимания уделяли сельскохозяйственному сектору. Принятие программ структурной перестройки, навязанных многим странам, особенно в регионе Африки к югу от Сахары, после долгового кризиса начала 1980-х годов, не внесло исправлений в эти отклонения, а во многих случаях даже ухудшили фактическое положение (United Nations, Conference on Trade and Development, 1998).

Развитие сельского хозяйства требует создания стимулов, служб распространения знаний, а также инвестиций в инфраструктуру и человеческий капитал

Быстрых политических рецептов не существует, однако, в наличии должен быть эффективный набор стимулов, чтобы предоставить фермерам прогнозируемые финансовые резервы и поощрить их инвестировать некоторую часть этих средств на цели повышения производительности труда и диверсификации производимой продукции. Службы распространения знаний должны концентрироваться на конкретных проблемах в сфере предложения, повышая технические знания фермеров и упрощая для них получение, как исходных ресурсов, так и кредитов. Такие конкретные меры повышения производительности труда и расширения рынков могут быть значительно усилены инфраструктурными инвестициями, а также более интенсивными научными исследованиями и техническими разработками. Изменение доли государственных расходов в валовом внутреннем продукте (ВВП), производимом в сельскохозяйственном секторе, является насущным приоритетом для многих развивающихся стран. Для «сельскохозяйственных» экономик (в которых 30 и более процентов ВВП производится в сельском хозяйстве) эта доля в настоящее время составляет всего лишь 4 процента по сравнению с 12 процентами для более «урбанизированных» экономик (получающих менее 10 процентов ВВП за счет сельского хозяйства).

Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихоокеанского региона (United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2008) недавно установила, что повышение средней производительности труда в сельском хозяйстве в Азии и Тихоокеанском регионе до уровня Таиланда могло бы вывести из состояния

¹⁰ Более подробную информацию см. World Bank (2007, p. 6).

¹¹ По представленной здесь статистике: *ibid*, p. 3.

нищеты 218 млн. человек, а также на 6 процентов сократить уровень неравенства, измеряемый коэффициентом Джини. Научные исследования и технические разработки в области сельского хозяйства, система образования среди сельского населения, а также сельскохозяйственная инфраструктура, в частности электроснабжение и дороги, выступают ключевыми определяющими факторами повышения производительности труда, причем инвестиции в этих сферах оказывают огромное влияние на сокращение масштабов нищеты.

В дополнение к указанной общей политике различные формы сельскохозяйственного производства могут потребовать конкретных мер поддержки. Например, в тех странах, где сельскохозяйственный сектор состоит в основном из мелких фермерских хозяйств, важной задачей является повышение их производительности труда. Решение этой задачи может, в свою очередь, потребовать улучшения их доступа к таким ресурсам, как земля, вода, образование и здравоохранение. В этих условиях важную роль может сыграть также содействие развитию ассоциаций производителей для повышения эффективности фермерского производства, а также для выявления возможностей сбыта и фактического их использования. С другой стороны, в сельскохозяйственном секторе, который характеризуется массовой безработицей и неполной занятостью, приоритет могут приобрести расширение занятости в несельскохозяйственной сфере и содействие процессу миграции населения из села в город. И наконец, в урбанизированных странах большее значение могут приобрести такие меры, как переход к продукции, находящейся выше в цепочке добавленной стоимости; более активное использование тенденции перехода к супермаркетам как основным точкам торговли сельскохозяйственной продукцией; сокращение разрыва в доходах городского и сельского населения, а также сохранение окружающей среды и экологии. Развитым странам также необходимо рассмотреть возможность снижения субсидий своим фермерам в целях расширения доступа производителей сельскохозяйственной продукции из развивающихся стран к их рынкам, а также прекращения расточительного использования своих собственных агроэкологических ресурсов.

Различные условия развития сельского хозяйства в разных странах требуют применения сугубо индивидуальных стратегий

Адаптация к риску

Несмотря на усилия по снижению рисков на национальном, региональном, общинном и личном уровнях, трудно было бы ожидать, что их можно устранить полностью. Вследствие этого важно принять такие меры, которые помогут людям жить в условиях таких рисков. Эти меры можно разделить на две категории: упреждающие меры или меры адаптации к риску и последующие меры или меры преодоления риска, а именно меры, которые можно предпринять по факту тех или иных уже происшедших потрясений, негативно сказавшихся на доходах. Различие между этими двумя видами мер установить весьма проблематично, поскольку то, что можно сделать «постфактум», зачастую зависит от того, чтобы было сделано превентивно. Следовательно, некоторые меры, характеризуемые как меры преодоления риска, могут быть также отнесены к мерам адаптации к риску, и наоборот.

Распределение активов

Неравномерное распределение производственных активов представляет собой одну из корневых причин нищеты и незащищенности. Таким образом, совершенствование системы распределения земли может стать важным политическим инструментом

Уравнительное
распределение земли
позитивно влияет
на экономическую
защищенность

снижения экономической незащищенности. Как показал ряд исследований, мелкие фермеры подчас могут обеспечивать более высокую производительность, чем крупные фермерские хозяйства (Ray, 1998; United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 2008), вследствие этого более равномерное распределение земли позволит увеличить общий объем производства. Это также позволит малоимущему населению получить более широкий доступ к образованию, медицинским и другим социальным услугам, тем самым помогая таким людям нарастить свой человеческий потенциал. Более здоровое и образованное трудоспособное население, в свою очередь, способствует повышению производительности труда в сельском хозяйстве путем содействия внедрению новых технологий и сельскохозяйственных культур. И наконец, более равномерное распределение активов также позволяет малоимущему населению более осмысленно участвовать в политических процессах своей страны, что, в свою очередь, увеличивает его долю в бюджетных ресурсах страны.

Международный опыт подтверждает предположение касательно несомненной связи между уравнительным распределением земли и перспективами более высоких темпов роста. Снижение масштабов нищеты в сельских районах во многом стало результатом прогресса, достигнутого в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе, где численность сельского малоимущего населения снизилась с 1036 млн. в 1993 году до 883 млн. в 2003 году. Напротив, численность сельского малоимущего населения за этот период фактически выросла как в странах Африки к югу от Сахары, так и в Южной Азии. Наблюдатели в целом согласны с тем, что земельные реформы, проведенные в экономике стран Восточной Азии в 1940-е и 1950-е годы, создали модель более уравнительного владения землей, которая обеспечила более широкое участие населения в процессе развития и использования его результатов, при этом аналогичный успех был зафиксирован в ходе последующих земельных реформ в этом регионе (United Nations, 2006, chap. V). Однако в процессе последующих реформ передача прав собственности носила более ограниченные масштабы, чем в ходе более ранних реформ, при этом реформы были адаптированы к преобладающим социально-экономическим условиям, что давало самые разнообразные опытные результаты.

Перераспределение земли часто трудно обеспечить политическими средствами, и обычно оно может осуществляться только при чрезвычайных обстоятельствах, например после революции или войны. Существуют, однако, модели земельных реформ, которые политически представляются более осуществимыми, такие как «Южноафриканские субсидии на цели поселения и приобретения земли» (SLAG), введенные для того, чтобы позволить сельским домохозяйствам приобретать пахотную землю (см. вставку V.2).

Вставка V.2

Перераспределение земли в Южной Африке

Правительством Южной Африки были предприняты различные меры, направленные на предоставление земли ущемленным и неимущим слоям населения на жилищные и производственные цели. В частности, был создан единый, но гибкий механизм предоставления субсидий, предусматривающий максимальную сумму в 16 000 рандов (что эквивалентно примерно 2000 долл. США) на одно домохозяйство для того, чтобы участники программы смогли закупить землю у добровольных продавцов. Процесс перераспределения земли принимал разные формы (например, групповое поселение с небольшой производственной деятельностью; коллективное производство; схемы общественного выгона скота; поселение сельскохозяйственных

рабочих при ферме; долевая собственность сельскохозяйственных рабочих). Для поддержки базовой субсидии использовался широкий спектр дополнительных финансовых ресурсов, в частности услуги планирования и оформления субсидий, а также урегулирования споров.

Такой подход не предусматривал предварительную скупку земли государством. Были установлены ограничения в отношении как суммы субсидии для отдельного домохозяйства, так и уровня дохода домохозяйства, для обеспечения того, чтобы многие домохозяйства могли получить выгоду от этой программы, а также для охвата домохозяйств с низким уровнем дохода^а. Продавцами на рынке могли выступать как сами крупные землевладельцы, так и организации-застройщики, которые приобретали землю у землевладельцев, делили ее на участки надлежащей площади и продавали потенциальным участникам программы.

Покупатели, со своей стороны, часто объединялись для получения субсидии, разработки проектов и коллективной покупки земли. Принятый в 1996 году «Закон об общинных ассоциациях собственников» поощрял формирование таких групп. Тем не менее патерналистский подход Департамента по земельным вопросам к таким коллективным закупкам привел к централизации, бюрократизации и большим задержкам, что исказило дух и цели программы. В результате в период с 1995 по 2000 год только 0,6 процента коммерческих сельскохозяйственных земель было добровольно продано в рамках данной программы, при этом число участников программы осталось на уровне 60 000. Такой результат плохо сопоставим с изначальной целью распределения в рамках этой программы почти 30 млн. гектаров (около 30 процентов пахотных земель страны). Наряду с патерналистским и бюрократическим образом действий, существовали и другие объективные препятствия, такие как а) неполное обеспечение авансовых расходов субсидиями, б) недостаток способностей и трудовых навыков со стороны участников программы, необходимых для современной фермерской деятельности, в) инертность в плане нежелания менять место жительства и д) неадекватность уровня услуг в сельской местности и услуг по распространению данных.

Для ускорения процесса передачи земли правительство в 2001 году начало осуществление пересмотренной программы под названием «Земельная реформа и сельскохозяйственное развитие», согласно которой процедуры передачи были децентрализованы, что помогло ускорить весь процесс. Наряду с этим, от всех участников программы требовалось внести определенный взнос (в денежной форме, в виде трудовых затрат или в натуральной форме), целью которого являлось укрепление их приверженности данному проекту^б. При этом, однако, введение требования о предоставлении взноса также означало, что пересмотренная программа направлена в большей степени на расширение мелких и средних коммерческих ферм, чем на бедные слои крестьян, не имеющих никакой земли или активов.

Вне зависимости от указанных факторов южноафриканская программа земельных реформ, основанная на рыночных механизмах, дает важное доказательство того, что стоящие на пути земельных реформ препятствия могут и не быть столь уж непреодолимыми с политической точки зрения, как это зачастую кажется. Опыт Южной Африки также демонстрирует, что основанная на рыночных механизмах земельная реформа не обязательно будет обременительной для бюджета. Как показывают данные, годовые капитальные затраты на первоначальную южноафриканскую программу перераспределения земли в пиковый финансовый год (1998/99 год) составляли всего лишь 0,2 процента общего годового бюджета правительства. Тем не менее успех земельной реформы требует дополнительных усилий в плане улучшения инфраструктуры, доставки исходных ресурсов и услуг по распространению данных. Как показал опыт Южной Африки, расходы на такие дополнительные услуги остались в пределах менее одного процента общих расходов правительства в 2001 году. Следовательно, при наличии политической воли основанные на рыночных механизмах земельные реформы осуществимы с финансовой точки зрения и могут сыграть важную роль в укреплении экономической защищенности неимущих слоев населения^с.

а Первоначально в соответствии с моделью «Южноафриканские субсидии на цели поселения и приобретения земли» (SLAG) месячный доход потенциального домохозяйства-бенефициара предположительно не должен был превышать 1500 рандов. Более подробную информацию см. в Обзоре мирового экономического и социального положения, 2003 год (United Nations, 2003), глава VII.

б Минимальный личный взнос, требуемый для минимальной субсидии, был установлен на уровне 5000 рандов (около 650 долл. США в ценах 2003 года).

с В Обзоре 2003 года (стр. 291 текста на англ. языке) делается следующий вывод: «Необходима только политическая воля, для того чтобы отдать больший приоритет программе перераспределения земли в рамках более широкой стратегии развития сельской местности и инвестировать в инфраструктуру и службы, необходимые для поддержки бенефициаров, получивших землю в ходе программы. Только так многие сельские жители могут стать землевладельцами».

Политика в сфере минимальной оплаты труда

Рабочая беднота также
весьма незащищена

Даже в случае успеха земельной реформы большинство малоимущего населения полагается на наемный труд в качестве единственного средства получения дохода. Свыше 50 процентов рабочей силы в развивающихся странах занято на сельскохозяйственных работах, при этом большинство из таких работ являются малооплачиваемыми и нестабильными. Улучшение условий найма для этих работников оказывает существенное и прямое влияние на повышение защищенности домохозяйств¹². Как правило, интересы таких работников весьма слабо представлены на политическом уровне, и очень мала вероятность принятия эффективного законодательства. Очевидно, что расширение не связанной с фермерской деятельностью занятости в сельской местности дает возможность улучшения условий жизни в Азии и Латинской Америке и в меньшей степени — в Африке (Demeke, Guta and Ferede, 2003; Gordon and Craig, 2001). Тем не менее, как указывалось выше, в долгосрочном плане стимулирование развития трудоемких отраслей промышленности является ключевым фактором сокращения масштабов нищеты, как правило, в странах с избытком рабочей силы.

Рост производительности
труда не обеспечивает рост
зарботной платы

Однако одного лишь расширения занятости может быть недостаточно для сокращения масштабов нищеты и уменьшения незащищенности даже в этом секторе (International Labour Organization, 2005b, p. v). В мире, где доминирует рабочая беднота, ключевым предметом озабоченности является вопрос о том, преобразуется ли повышение уровня производительности труда в рост заработной платы. Это случается далеко не всегда. Примером может служить Индия, где в период с 1980 по 1999 год показатель ВВП на душу населения по паритету покупательной способности вырос примерно с 750 долл. США до 2500 долл. США, в то время как индекс зарплаты в обрабатывающей промышленности в реальном выражении снизился со 140 до 70 (ibid. p. 53, table 4). В Мексике, несмотря на то что заключение Североамериканского соглашения о свободной торговле (НАФТА) повлекло за собой расширение занятости на совместных предприятиях («макиладорас») с 446 436 до 1,3 млн. человек в период с 1990 по 2000 год, рост заработной платы практически не наблюдался (ibid. p. 89).

Низкие или падающие зарплаты могут дать временный скачок роста, особенно в привязке к расширяющимся экспортным секторам. Тем не менее устойчивый экономический рост зависит от повышения производительности труда и от растущего внутреннего рынка. В этой связи законодательство о минимальной оплате труда (в той мере, в которой оно стимулирует рост заработной платы) рассматривается как один из возможных путей сокращения масштабов нищеты и уменьшения экономической незащищенности, что, в свою очередь, способно вызвать положительную цепную реакцию роста производительности труда. На этот счет имеется очень мало фактических доказательств. В большинстве исследований сообщается о положительном влиянии законодательства о минимальной оплате труда на заработную плату на крупных предприятиях формального сектора. В некоторых исследованиях также говорится об аналогичном влиянии этого законодательства на заработную плату на более мелких предприятиях, включая сельскохозяйственный сектор, сопровождающимся положительным воздействием на сокращение масштабов нищеты (Lustig and McLeod, 1997; Gindling and Terrell, 2005), хотя другие исследователи полагают, что это зависит от высоких показателей роста (Morley, 1992). При этом, однако, даже при наличии такого законодательства в большинстве развивающихся стран сохраняются серьезные проблемы с обеспечением его выполнения, и многие рассматривают данное законода-

тельство лишь как весьма грубый инструмент обеспечения более надежных средств к существованию (United Nations, 2007b).

Микрофинансирование

Одним из путей возможной адаптации к риску и незащищенности малоимущих и уязвимых слоев населения является улучшение доступа на финансовые рынки. Исторически малоимущее население было исключено из сферы формального кредитования и других финансовых услуг и вынуждено обращаться за ссудами к ростовщикам. Для неимущих лиц это часто приводит к состоянию перманентной задолженности и, в конечном счете, к потере того залога, который был предоставлен для получения ссуды. Попытки предоставления современных кредитных услуг неимущему населению, как правило, терпели неудачу из-за высокой стоимости сделки и в силу отсутствия каких-либо активов, которые могли бы послужить в качестве залога.

Микрокредитование представляет собой попытку решить эту двойную проблему с помощью инновационного метода использования групповых ссуд, при этом давление со стороны коллег по такой группе служит заменой залога, а групповая ответственность помогает свести к минимуму операционные издержки. Финансирование с помощью микрокредитов началось в качестве эксперимента в Бангладеш в конце 1970-х годов; в 2006 году функционировало уже свыше 7000 учреждений микрокредитования, обслуживая около 500 млн. человек более чем в 50 странах, включая развитые страны. Микрокредитование обслуживает некий «благотворный круг», в рамках которого рост доходов дает возможность домохозяйству принимать на себя некоторые риски, что, в свою очередь, позволяет ему еще больше поднять свои доходы¹³.

Несмотря на то что программы микрокредитования по сути не являются страховыми программами, они могут выполнять эту функцию посредством сглаживания доходов и потребления¹⁴. Безусловно, такое отклонение может нарушить инвестиционное планирование, при этом присутствует опасность того, что из-за финансовых, социальных и психологических санкций, накладываемых при невозврате ссуды, микрокредитование может даже увеличить уязвимость малоимущего населения. Ввиду указанных ограничений, по мнению некоторых исследователей, программы прямого страхования могут быть более эффективны в оказании помощи неимущим в плане решения проблем незащищенности¹⁵.

Малоимущие слои населения зачастую исключаются из формального сектора финансовых услуг

¹³ Свидетельства эффективности таких программ в достижении устойчивого сокращения масштабов нищеты достаточно противоречивы; их обзор см. в Morduch (1994, 1995, 1999b).

¹⁴ Фактически в некоторых программах микрокредитования присутствовал некий формальный элемент страхования, предназначенный для обеспечения возврата ссуды в случае смерти или потери трудоспособности заемщика. Этот элемент покрывал риски кредитора, а не заемщика. Широко признается тот факт, что микрокредитование используется также в целях сглаживания потребления. Ссылаясь на публикацию Pitt and Khandker (1998), Мордух (Morduch, 1999b, стр. 1605), указывает, что «выдача ссуд методами микрофинансирования продемонстрировала повышение способности к сглаживанию сезонного потребления, кроме того, *стимулом к участию в программах частично выступают факторы страхования*» (курсив добавлен). Наряду с этим, его собственные исследования подтвердили эффект сглаживания потребления при использовании программ микрокредитования, и он делает вывод (стр. 1606) о том, что «результаты по сути показывают, что преимущества *снижения рисков могут иметь столь же важное (или более важное) значение, чем прямое воздействие на средние уровни потребления*» (курсив добавлен).

¹⁵ Более подробную информацию см. Clarke and Dercon (2008).

Получают распространение программы микрострахования

Попытки оказания услуг страхования неимуществу, как правило, оказываются безуспешными из-за трудностей административного характера, высоких операционных издержек и известных проблем неблагоприятного выбора и риска недобросовестности. Тем не менее был документально зафиксирован «потенциальный спрос» на такие услуги (Mosley, 2007)¹⁶. Поэтому неудивительно, что организационные инновации, которые обеспечили охват кредитованием неимущего населения, стали привлекательными в качестве механизма предоставления также и страховых услуг. Черчилль (Churchill, 2006), например, приводит большой перечень программ микрострахования, в который вошли 74 программы по всему миру. До настоящего момента в большинстве программ микрострахования основной упор делался на страховании жизни и здоровья, хотя более поздние программы были расширены на такие области, как страхование урожая (оценки этих программ см. в главе III). Мосли (Mosley, 2007) предлагает анализ выбора программ и сообщает о том, что обнаружено положительное воздействие, в том числе на тех лиц, которые не являлись прямыми покупателями таких услуг¹⁷.

Многие программы микрострахования возникли как побочный вид деятельности учреждений микрофинансирования, которые в остальном делают упор на предоставлении микрокредитов. Тем не менее со временем возникли также «обособленные» организации микрострахования. Учреждения, предлагающие микрострахование, можно также классифицировать, исходя из их мотивации, и с этой точки зрения их можно разделить на категории «коммерческие» и «некоммерческие». Коммерческие учреждения аналогичны коммерческим компаниям; некоммерческие учреждения, однако, могут функционировать либо как компании, либо как неправительственные, общественные или кооперативные организации.

Несмотря на упомянутое выше широкое распространение программ микрострахования, по целому ряду причин потребности неимущего населения в страховании все еще остаются в основном неудовлетворенными (см. Clarke and Dercon, 2008; Mosley, 2007). Во-первых, страхование представляет собой более сложный продукт, чем кредитование; вследствие этого он имеет более длительную и низкую окупаемость¹⁸. Это

Программы микрофинансирования сталкиваются с трудностями начального этапа и с другими препятствиями

- 16 Под «потенциальным спросом» Мосли имеет в виду неудовлетворенный спрос на страховые услуги в целом, однако он не раскрывает вопрос о тех ценах, по которым оцениваются спрос и предложение. В этом плане Мосли говорит о «значительном подавляемом спросе на страховые услуги». Он также высказывает мнение о том, что какие бы страховые услуги ни предлагались, они предназначены или целевым образом направлены лишь на мужское население, указывая на то, что в потенциальном спросе присутствует гендерный аспект.
- 17 Мосли (Mosley, 2007) свел в таблицы результаты предметных исследований по следующим пяти программам: *a*) Фонд международной помощи общинам (ФИНКА), Уганда, *b*) Комитет содействия развитию сельских районов Бангладеш (КСРБ), *c*) «Грамин Калиан» (Организация социального обеспечения «Грамин»), *d*) Общество социальных услуг (SSS), Бангладеш, и *e*) «Инвестиционные и консультационные услуги Бхартия Самруддхи, Лимитед», Индия. Первые четыре программы представляют собой планы медицинского страхования, а пятая — страхование от погодных условий. Автор предлагает следующие каналы, по которым могут обеспечиваться положительные внешние эффекты: *a*) знания, приобретенные методом проб и ошибок; *b*) преимущества «связывания социального капитала», получаемые за счет снижения уязвимости отдельных лиц и групп; *c*) преимущества «уязвки социального капитала», получаемые за счет повышения информированности клиентов о качестве услуг; и *d*) положительный эффект «цепной реакции получения выгоды».
- 18 Упомянутые выше общие проблемы страхования сводятся к следующим: *a*) асимметричность информации, *b*) операционные издержки, *c*) ограничения, касающиеся обеспечения выполнения обязательств, и *d*) неприятие неопределенности. Даже учреждения микрофинансирования считают сложной задачей преодоление этих препятствий.

порождает проблему финансовой жизнеспособности: низкая норма прибыли увеличивает стоимость страхования, уменьшает возможности покрытия страховых рисков, удорожает процедуру перестрахования, что, в свою очередь, снижает норму прибыли¹⁹. На практике, по-видимому, существует обратная зависимость между страховой премией на точке безубыточности и размером страхового портфеля. Возможность достижения компромисса базируется на двух способах преодоления тех проблем, с которыми сталкиваются программы микрофинансирования: один способ — повышение страховых премий, что обречено на провал; второй способ — субсидирование таких программ до достижения уровня самокупаемости страховой премии (см. вставку V.3)²⁰.

Вставка V.3

Субсидирование программ микрофинансирования

Даже несмотря на то что программы микрофинансирования формально относятся к сфере деятельности частного сектора, они зачастую требуют явных или скрытых государственных субсидий. На вопрос о субсидиях были даны различные ответы. Во-первых, многие учреждения микрофинансирования утверждают, что они находятся на уровне финансовой безубыточности и даже получают небольшую прибыль. Действительно, по данным Микробанковского бюллетеня за июль 2003 года, 66 из 124 (около 50 процентов) опрошенных микрокредиторов являлись финансово устойчивыми. Во-вторых, другие учреждения микрофинансирования утверждают, что, хотя они еще не являются безубыточными, они приближаются к этому уровню и вскоре будут полностью финансово самостоятельны. Аргумент для предоставления временных субсидий учреждениям микрофинансирования до момента достижения ими объемов и эффективности, необходимых для достижения финансовой безубыточности, по сути, является аргументом защиты, применимым к «зарождающимся отраслям промышленности».

При этом в каждом третьем ответе отстаивалась точка зрения о том, что неразумно требовать финансовой безубыточности от учреждений микрофинансирования. Согласно этой точке зрения, выгодность и полезность программ микрофинансирования нельзя оценивать узкими финансовыми мерками. Вместо этого требуется более широкий подход для оценки той многоплановой роли, которую играют программы микрофинансирования в жизни неимущего населения. Более того, сторонники этого подхода настаивают на том, что упор на финансовую жизнеспособность вынудит учреждения микрофинансирования отказаться от обслуживания неимущего населения и сместить свой акцент в сторону небедных или не очень бедных клиентов, затрудняя, таким образом, выполнение изначальной миссии учреждений микрофинансирования. Вследствие этого они усматривают несоответствие между критикой учреждений микрофинансирования за то, что они не охватывают беднейшие слои населения, и критикой таких учреждений за то, что они не демонстрируют финансовую жизнеспособность. По существу, в большей мере зависимы от субсидий именно те учреждения микрофинансирования, которые обслуживают беднейшие категории домохозяйств. По данным упомянутого выше обследования, доля финансово устойчивых микрокредиторов, обслуживающих беднейшую клиентуру, составляет 37 процентов (18 из 49).

Приводя доводы в пользу субсидий на цели микрофинансирования, Мордух (Morduch, 2006), например, ввел в оборот понятие «гибкие субсидии», признавая, однако, что этот тер-

19 См. Clarke and Dercon (2008, p. 10)

20 Такой компромисс между масштабом и затратами на единицу продукции применим и к другим услугам микрофинансирования, а по сути и к большинству коммерческих предложений. Однако наиболее ощутимо этот компромисс может обеспечиваться в отношении деятельности в сфере микрофинансирования.

мин может казаться «противоречивым». Он разъясняет, что «гибкие субсидии максимизируют социальные преимущества при сведении к минимуму искажений и неверной постановки целей» (р. 11), и представляет четыре вывода, полученных на основе извлеченных уроков:

- a) субсидированный кредит не означает «дешевого кредита»;
- b) прибыльность не означает эффективности;
- c) прибыльность не означает устойчивости;
- d) прибыльность не гарантирует доступа к коммерческому финансированию.

По утверждению Мордуха (Morduch, 2006), эти выводы показывают, что при надлежащем планировании субсидии способны поддерживать результаты, определяющие эффективность в рамках свободного рынка, такие как жесткие бюджетные ограничения, ясный итоговый показатель прибыльности и конкурентное давление, и при этом способны расширить масштабы охвата микрофинансирования, доступ к коммерческому финансированию и масштабы обслуживания малоимущего населения (pp. 10–11)^a.

По мнению Мордуха (Morduch, 2006), не следует ограничивать субсидии в сфере микрофинансирования исключительно начальным этапом деятельности, при этом автор считает, что, если субсидии обоснованы на начальном этапе, они столь же обоснованы в случаях, когда учреждения микрофинансирования стремятся расширить свою деятельность на «совершенно новые области». Вследствие этого он выступает против ограничения пятью годами сроков предоставления субсидий, предложенного в рекомендациях для организаций-доноров «Консультативной группой по оказанию помощи беднейшим слоям населения» (CGAP). Мордух также доказывает, что субсидии необходимы для того, чтобы позволить заемщикам уйти от слишком мелких кредитов (которые кредиторы не могут предоставлять без субсидий) к кредитам на более крупные суммы, когда становится возможным достижение точки безубыточности. Далее он отмечает, что субсидии также необходимы для формирования комплексного пакета помощи, включая продовольственную помощь и социальные услуги, необходимого для гарантии того, что программа микрокредитования достигнет необходимой эффективности и успеха в обслуживании беднейших слоев населения.

Несмотря на свои аргументы в пользу субсидий в сфере микрофинансирования и свое утверждение, что гибкие субсидии способны помочь «в достижении социальных целей, которые труднодостижимы при работе с использованием чисто коммерческих учреждений», Мордух, тем не менее, считает, что, как правило, субсидии должны быть «ограничены по срокам» и «соответствовать определенным правилам» и что попадание в зависимость от субсидий не является неременной долгосрочной альтернативой. В этой связи он также выступает в пользу предоставления субсидий только «выборочным учреждениям», скорее всего имея в виду те учреждения микрофинансирования, которые делают упор на обслуживании малоимущего населения и/или функционируют в сравнительно сложных условиях (например, в отдаленных или мало заселенных районах).

В отличие от Мордуха, Кларк и Деркон (Clarke and Dercon, 2008) выдвигают, как представляется, гораздо меньше условий в своей поддержке программ микрофинансирования. Авторы утверждают, что с учетом существующих технологий и операционных издержек программы микрофинансирования никогда не будут коммерчески жизнеспособными, и, следовательно, они должны рассматриваться частично как коммерческие программы и частично как программы социального обеспечения, и поэтому в долгосрочном плане требуют субсидирования. Иными словами, по их мнению, предоставление субсидий учреждениям микрофинансирования может быть эффективным с точки зрения расходов способом охвата этими услугами малоимущих и улучшения условий их жизни. Указывая на нехватку данных, доказывающих финансовую жизнеспособность программ микрофинансирования в целом, Кларк и Деркон высказывают мнение о том, что с учетом текущих расходов на технологии и экспертную проверку микрофинансирование беднейшего населения никогда не будет прибыльным^b. Авторы

^a См. также работы Morduch (1999a,b) и Armendariz de Aghion and Morduch (2005).

^b Кларк и Деркон (Clarke and Dercon, 2008) отмечают, что «расходы просто слишком высоки», и высказывается мнение, что «субсидирование микрокредитов может стать эффективным с точки зрения расходов путем улучшения жизни малоимущего населения» (стр. 17 текста на англ. языке).

полагают, что такие пионеры микрокредитования, как Грамин, разработали договоры займа, «не искажающие стимулы или решения, но, тем не менее, все же способные обслуживать малоимущих». Более того, цитируя Карлана и Цинмана (Karlan and Zinman, 2007a и b), Кларк и Деркон высказывают предположение, что программам микрофинансирования все еще сложно стать прибыльными за счет повышения цен на свой продукт, и, вследствие этого, придерживаются точки зрения о том, что субсидии могут быть необходимы в долгосрочном плане.

Кларк и Деркон (Clarke and Dercon, 2008) отмечают далее, что с помощью субсидирования страхования есть возможность избежать проблем, возникающих из-за слабости систем социальной защиты, поскольку, если такое страхование надлежащим образом разрабатывается, любой может купить страховой полис и застраховать себя от серьезных рисков, с которыми ему/ей придется столкнуться. Следовательно, субсидии должны предоставляться для стимулирования прибыли и охвата. Авторы рекомендуют целевым образом направлять субсидии на тестирование и апробирование инновационных программ микрофинансирования, а не предоставлять их напрямую для действующих продуктов микрофинансирования.

Мосли (Mosley, 2007) также активно поддерживает субсидирование программ микрофинансирования, в частности, ввиду их положительных внешних эффектов, а также тех проблем выживаемости, с которыми они сталкиваются на начальном этапе.

Сталкиваясь с упомянутыми выше затрудняющими факторами, программы микрострахования в различных регионах мира экспериментируют с выбором различных альтернатив. По-видимому, еще слишком рано делать какие-либо определенные выводы из этих экспериментов. Тем не менее они, как правило, указывают на необходимость концентрации на отдельных рисках, реализации «в нагрузку» к действующим схемам микрофинансирования и т. д. С учетом положительных внешних эффектов в результате действия программ микрострахования и их изначальной проблемы выживаемости обоснованным вариантом представляется использование субсидий в отношении таких программ.

Создание накоплений может стать эффективным путем адаптации к рискам. Как показали многие исследователи, даже малоимущие люди хотят и могут копить деньги, при этом существуют надлежащие механизмы, помогающие реализовать этот потенциал. Действительно, Хюльме, Мур и Барриентос (Hulme, Moore and Barrientos, 2007) с некоторым сожалением высказываются о переключении в последние годы внимания от сбережений на (микро)кредитование, поскольку они рассматривают это как историческое смещение акцентов с бережливости, как основы управления финансами для малоимущего населения в начале XX века, на кредитование и долги, как путь выхода из нищеты в начале XXI века. Аналогичным образом, несмотря на долгую историю общинных сберегательных организаций и других неформальных систем сбережений, организациям и учреждениям в сфере микрокредитования в течение длительного времени запрещалось депонирование сбережений своих клиентов.

Малоимущее население часто не имеет доступа к формальным сберегательным программам в результате сочетания таких факторов, как незнание, отдаленность, стоимость и неделимость имеющихся сберегательных инструментов в формальном банковском секторе. Альтернативные сберегательные институты/программы, которые более приспособлены к запросам и возможностям малоимущих домохозяйств, могут устранять эти препятствия и позволять таким домохозяйствам накапливать сбережения и использовать имеющиеся у них сбережения для преодоления рисков.

Сбережения в качестве (само)страхования имеют много преимуществ перед страхованием. Например, в то время как страхование, как правило, может использоваться

Необходимо перенести акцент на программы микросбережений

Сбережения зачастую являются лучшей формой самострахования

для преодоления только некоторых заранее оговоренных рисков, сбережения можно использовать для решения проблем, относящихся к любому виду риска, если связанный с этим ущерб не превышает сумму сбережений. Во-вторых, в то время как страхование помогает лишь «постфактум», сбережения могут использоваться для принятия мер как до, так и после связанного с тем или иным риском события. Таким образом, сбережения в качестве страхового механизма отличаются гораздо большей гибкостью. В-третьих, использование сбережений не требует предварительного одобрения. Следовательно, сбережения обеспечивают независимость в плане принятия решений о путях преодоления рисков. Все эти преимущества служат лишь дополнением к тому факту, что сбережения способны (а страховые программы обычно неспособны) обеспечивать «эффект дохода». Отмечая страховую роль программ микрокредитования и микросбережений, многие исследователи характеризуют их как программы *квази-страхования*²¹.

В той мере, в которой программы микрокредитования оказались сравнительно более успешными в охвате малоимущего населения, они в настоящее время расширяются в сторону оказания сберегательных услуг беднякам. Этот процесс привел к появлению двух видов учреждений микросбережений. К первому виду относятся те учреждения, которые занимаются и микрокредитами, и микросбережениями, предлагая объединенный продукт. Первым лидером в этой области стал индонезийский банк «Ракайят», который к 1996 году предлагал сберегательные услуги более чем 16 млн. домохозяйств. Депозиты в 1996 году были небольшими со средним остатком на счете в 184 долл. США, и это означает, что средний депонент был менее обеспеченным, нежели средний заемщик (при средней сумме займа свыше 1000 долл. США). Тем не менее суммарная сумма накоплений превышала 3 млрд. долл. США, обеспечив банку «Ракайят» дешевый источник средств для перекредитования, предоставляя одновременно домохозяйствам возможность наращивания активов и более равномерного потребления. Ко второму виду относятся те учреждения, для которых предоставление услуг микронакоплений является единственным видом деятельности. Примером последнего вида является программа «Надежные сбережения» (SafeSave) в Бангладеш. В рамках этой программы сотрудники предлагают участникам вносить сбережения ежедневно, помогая, таким образом, домохозяйствам «превращать их возможность регулярного откладывания небольших сумм в существенную денежную сумму» (Morduch 1999b, p. 1607).

Данные, собранные Хюльме, Муром и Барриентосом (Hulme, Moore and Barrientos, 2007, p. 8), свидетельствуют о том, что имеются десятки, если не сотни миллионов сберегательных счетов в финансовых учреждениях различных классов, которые, как правило, работают на рынках, находящихся ниже уровня коммерческих банков; а также о том, что значительная доля клиентов таких учреждений — это вероятнее всего малоимущие и почти малоимущие люди. Таким образом, рынок услуг микронакоплений весьма велик. Согласно виртуальной базе данных по микрофинансированию, только лишь за счет накоплений заемщиков можно привлечь 2 млрд. долл. США. Собранные «Консультативной группой по оказанию помощи беднейшим слоям населения» (CGAP) данные по оценке накоплений на уровне отдельных стран показывают, что значительная доля как городских, так и сельских домохозяйств в настоящее время не имеют банковских счетов, что указывает на колоссальный неудовлетворенный спрос на депозитные услуги среди малоимущих клиентов, многие из которых сообщают, что держат сбереже-

Существует широкий спрос на сберегательные услуги среди малоимущего населения

21 Мосли (Mosley, 2007) предлагает четыре следующих примера квази-страхования: а) кредиты для минимизации рисков лиц, живущих в крайней степени нищеты, б) займы на неотложные нужды от «деревенских банков», в) схемы микросбережений и д) кредитно-сберегательные схемы.

ния наличными или в других неформальных и полуформальных учреждениях. Таким образом, учреждениям микрофинансирования необходимо удовлетворить колоссальный спрос с помощью усовершенствованных сберегательных продуктов. По некоторым оценкам, определяющие политику лица, стремящиеся укрепить свои программы микрофинансирования, быстрее добьются своей цели, уделяя больше внимания схемам микронакоплений и делая их более финансово доступными, широко распространенными и менее затратными. Накопления также должны быть более доходными и приносить реальную и положительную ставку процента (Hulme, Moore and Barrientos, 2007).

Средний размер всех программ микрофинансирования — кредитных, сберегательных и страховых — со временем увеличивается благодаря нескольким факторам. Во-первых, эти программы, как правило, следуют принципу поэтапного кредитования, согласно которому заемщики, берущие микрокредит после, например, успешного погашения предыдущего займа, приобретают право на более высокую сумму следующего кредита. Во-вторых, по мере повышения зрелости и надежности учреждений микрофинансирования они предлагают программы более крупных займов. К примеру, Банк «Грамин» (Бангладеш) в настоящее время предоставляет крупные кредиты, которые позволяют заемщикам строить себе новые или капитально ремонтировать имеющиеся дома. Банк «Грамин» также начинает предлагать ссуды малому бизнесу. Однако, эти большие кредиты могут усилить критические выступления по поводу того, что микрофинансирование не охватывает беднейшие слои населения. Тем не менее эти программы все еще слишком малоэффективны для того, чтобы обеспечить скачок инвестиций, способный подтолкнуть экономику к ускорению темпов роста. Пока еще неизвестно, какую эволюцию претерпит микрофинансирование в ближайшие годы.

Микрофинансирование должно быть направлено на более масштабные и более ориентированные на инвестиции цели

Преодоление рисков

Как указывалось выше, под преодолением рисков понимаются последующие меры, которые могут принять правительство, общины и домохозяйства, для того чтобы позволить людям пережить уже произошедшие негативные потрясения.

Программы стимулирования трудовой деятельности/ трудоустройства

Один из самых давних методов предоставления помощи людям, столкнувшимся с угрозой лишения доходов, заключается в предложении трудоустройства с помощью различных программ стимулирования трудовой деятельности. Хотя изначально эти программы осуществлялись в основном как принимаемые «постфактум» чрезвычайные меры для преодоления кризисных ситуаций, со временем их стали также использовать в качестве упреждающих мер для помощи уязвимому населению в приспособлении к рискам и даже в их снижении. Поэтому многие развивающиеся страны расширяют свои программы стимулирования трудовой деятельности в качестве альтернативных способов обеспечения социальной защиты. Например, Индия недавно приняла программу, которая гарантирует 100 дней работы всему нуждающемуся в трудоустройстве сельскому населению.

Поскольку опыт программ стимулирования трудовой деятельности широко изучен, достоверно установлены их достоинства и недостатки²². В сельской местно-

22 См., например, работы Bandyopadhyay (1988), Basu (1981), Besley (1995), Besley and Coate (1992), Narayana, Parikh, and Srinivasan (1988), Ravallion (1991, 2003).

Программы стимулирования
трудовой деятельности
могут создавать ценные
активы для более широких
групп населения

сти работы по таким программам, гарантируя определенную стабильность получения дохода перед лицом негативных экономических потрясений, могут избавить фермеров от необходимости сокращения их оборотного производственного капитала и способны даже стимулировать их к осуществлению более рискованных и более продуктивных инвестиций. Более того, работы, осуществляемые в рамках программ стимулирования трудовой деятельности, при их надлежащем планировании и осуществлении могут создать ценные активы, такие как дороги, ирригационные каналы, дамбы, школьные здания и складские помещения, хотя на практике эти программы не единообразны или не всегда удовлетворяют требованиям качества и производительности труда²³. Более того, их использование в качестве мер реагирования на потрясения и бедствия позволяет малоимущим не только накапливать сбережения, но и делать это более продуктивно. Эмпирические исследования дают достаточно доказательств влияния страхования на программы стимулирования трудовой деятельности. Например, Кейн и Либерман (Cain and Lieberman, 1983) делают вывод о том, что объемы продаж земли тесно взаимосвязаны с наводнениями и засухами в деревнях, не имеющих программ стимулирования трудовой деятельности, в то время как такая взаимосвязь отсутствует в деревнях с такими программами. Аналогичный вывод делает и Равальон (Ravallion, 1991), а именно: доступ к общественным работам для безработных (включая «План гарантий трудоустройства»), по-видимому, позволил многим малоимущим жителям индийских деревень избежать продажи земли в качестве меры выхода из кризиса. Автор считает, что наличие программы «Продовольствие в оплату за труд» помогло Бангладеш избежать гибели людей во время наводнений 1988 года, а отсутствие таких программ стало одной из причин высокой смертности населения в результате наводнений 1974 года.

Тем не менее постоянно раздается критика в отношении высоких административных расходов таких схем, их неважных результатов в плане предоставления рабочих мест для лиц из беднейших и наименее защищенных домохозяйств, вытеснения частного сектора из аналогичных работ и захвата таких программ под свой контроль влиятельными политиками. Другим вызывающим противоречия вопросом является зарплата, выплачиваемая в рамках таких схем. Установление заработной платы, например, на уровне или даже ниже местного прожиточного минимума вряд ли повлияет на уменьшение степени уязвимости, связанной с нищетой. Более того, если такие схемы призваны стимулировать саморегулирование потребления, результат может быть обречен на провал, поскольку на такие работы могут пойти только те люди, которые имеют какой-либо другой источник дохода. Выплата столь низких заработных плат может также понизить средний уровень оплаты аналогичного труда в прилегающих районах.

23 Следует отметить, что в некоторых условиях государственные программы стимулирования трудовой деятельности дают больше возможностей создания производственных активов, чем на это способен частный сектор. Например, в рамках программ стимулирования трудовой деятельности, осуществляемых государственными организациями, с большей легкостью могут реализовываться планы строительства ирригационных каналов, чем в частном секторе с его проблемами координации и сотрудничества и с учетом ограничений, связанных с правами на частную собственность. Успех Китая в строительстве инфраструктуры в сельской местности путем мобилизации излишней рабочей силы в маоистский период, а также в создании поселковых и сельских предприятий в период после реформ 1978 года, указывает на это, так сказать, сравнительное преимущество государственных программ стимулирования трудовой деятельности. Тем не менее реализация полномасштабного производственного и страхового потенциала программ стимулирования трудовой деятельности в значительной мере зависит от возможностей органов власти страны как на центральном, так и на местном уровне.

Несмотря на такую критику, накопленный опыт и оценки воздействия показывают, что программы стимулирования трудовой деятельности имеют большой потенциал для обеспечения экономической защищенности в той или иной форме для малоимущих семей, трудоспособные члены которых готовы работать в обмен на пособия. Озабоченность по поводу вытеснения частного сектора вероятно преувеличена, и эту проблему в любом случае можно решить путем надлежащего планирования программ по срокам, тщательной отработки их по уровню зарплат (пособий) и объему требуемых работ, обеспечивая, чтобы проводимые в рамках этих программ работы были продуктивными и создавали ценные активы, а также гарантируя, что они дополняют, а не вступают в противоречие с уже существующими «мягкими» механизмами обеспечения защищенности.

Тем не менее опасения по поводу охвата, по-видимому, более оправданы. Программы стимулирования трудовой деятельности не могут помочь тем домохозяйствам, в которых нет лиц, способных выполнить требуемые в рамках программ работы. Для таких домохозяйств необходимы другие виды программ. Более того, те страны, в которых присутствует тот или иной механизм регулирования заработной платы, такой как минимальный уровень оплаты труда, вероятно не подходят для реализации крупномасштабных планов стимулирования трудовой деятельности в качестве формы социальной защиты.

Программы социального обеспечения и денежных трансфертов

Как отмечалось выше, программы стимулирования трудовой деятельности, несмотря на их достоинства, неприменимы для целей социальной защиты всего оказавшегося в бедственном положении населения. Семьи, в которых нет лиц, желающих или способных осуществлять работы, требуемые в рамках таких программ, не могут воспользоваться их преимуществами. Некоторые из таких пробелов могут заполнить программы социального обеспечения, не требующие осуществления каких-либо работ. Кроме того, программы социального обеспечения могут преследовать некоторые конкретные цели, отличающиеся от простого получения текущего дохода, на чем обычно фокусируются программы стимулирования трудовой деятельности. В частности, в последние годы приобрели популярность программы социального обеспечения, предназначенные для того, чтобы помочь малоимущему населению совершенствовать свои трудовые навыки и, таким образом, вырваться из продолжающегося из поколения в поколение состояния нищеты. Следует отметить, что сходные программы содействия трудоустройству не должны во всех случаях приобретать форму стимулирования занятости в государственном секторе, а взамен могут предусматривать субсидии в области трудоустройства в частном секторе, предоставляемые как работникам, так и работодателям.

Существуют самые разнообразные программы социального обеспечения. Например, в рамках обследования 122 программ в 48 странах, описанного Коуди, Грошем и Ходдиноттом (Coady, Grosh and Hoddinott, 2004), 79 таких программ были классифицированы как программы «трансфертов», а еще 23 были отнесены к категории «субсидий»²⁴. При этом 49 программ из категории трансфертов имели форму «денежных трансфертов», 18 были «трансфертами, близкими к денежным», а остав-

Программы стимулирования трудовой деятельности могут стать эффективным инструментом в решении проблемы экономической незащищенности людей, лишившихся официальной работы

Не все нуждающиеся семьи получают выгоду от программ стимулирования трудовой деятельности

Программы социального обеспечения помогают в удовлетворении общих потребностей в доходах, а также в достижении конкретных целей в области развития

²⁴ Оставшиеся 20 программ принадлежали к категории «общественных работ» (из которых 12 — к подкатегории «создания рабочих мест», а 8 — к подкатегории «программ выходного/общественного продукта»).

шиеся 12 относились к «продовольственным пособиям». Аналогичным образом, в 18 программах субсидий была снижена стоимость продовольствия, в то время как в 5 программах предусматривались «непродовольственные» субсидии. Хотя проведенное этими авторами обследование программ не имело форму ни переписи, ни случайной выборки, они указывают на наиболее широкую распространенность программ социального обеспечения в различных частях мира²⁵.

Ряд проблем возникает вокруг уровня и структуры пособий и смежных аспектов, связанных с финансированием и бюджетированием этих программ. Установление низкого уровня пособий может способствовать расширению охвата, снижению стимулов к участию в этих программах тех лиц, которые не имеют на это право, а также к сохранению бюджета на управляемом уровне. При этом, однако, низкие уровни пособий могут сделать данную программу неэффективной и снизить шансы выполнения целей программы для ее участников. С другой стороны, установление высокого уровня пособий может привести к непропорционально высокому участию, ограничить охват, спровоцировать недовольство среди людей, не включенных в эту программу, создать отрицательные стимулы для принятых в программу участников к ее завершению, а также излишнее давление на бюджет. Существует также возможность дифференциации уровня пособий в зависимости от характеристик домохозяйств. Такая дифференциация, хотя и помогает повысить эффективность этих программ, повышает требования к организации программ и управлению ими. Уровни пособий в действующих в настоящее время программах социального обеспечения обычно считаются более низкими, а не более высокими, по сравнению со средним уровнем.

Существует широкое разнообразие вариантов, доступных при определении формы предоставления пособий, включая наличные деньги, чеки, ваучеры, пособия в натуральной форме и т. д. Что касается метода трансферта, то в случае наличных денег могут использоваться схемы выдачи через кассы банков или через банкоматы. Важным аспектом выдачи трансферта является то, надо ли получателю ехать куда-либо для получения пособий или они доставляются по месту жительства. Первый метод дает преимущества в плане снижения административных расходов программы, однако он может иметь более дискриминационный характер.

Горячие споры вызывает также проблема доступности программ социального обеспечения. Эта тема рассматривалась также в Обзоре экономического и социального положения, 2007 год (United Nations, 2007a) в контексте пенсионного обеспечения. Корни этой дискуссии частично лежат в различном восприятии общественной необходимости и роли таких программ. Пособия, предоставляемые в рамках схем социального обеспечения, могут принимать как денежную, так и натуральную форму. При этом в течение длительного времени существовала оппозиция денежным трансфертам как средству борьбы с нищетой и незащищенностью, даже в чрезвычайных ситуациях. Выдвигались аргументы, что денежные трансферты провоцируют безделье и иждивенчество, а также являются высокозатратными²⁶. Тем не менее в настоящее

25 Сами авторы признали, что «несмотря на то, что мы пытались составить максимально полную базу данных адресных программ (по крайней мере, предпринимались весьма напряженные попытки в этом направлении), есть основания полагать, что в итоге не была сформирована ни случайная выборка, ни перепись всех адресных программ и последствий их реализации» (Coady, Grosh and Hoddinott, 2004, p. 83).

26 «Боязнь выдачи денег носит почти патологический характер в агентствах вспомоществования, несмотря на то или, может быть, потому, что выдавать наличные деньги проще и дешевле, чем оказывать помощь в другой форме» (Sesman, 2004).

время движение в их поддержку растет. Такой переход имеет твердых сторонников в неправительственных организациях, хотя, по-видимому, не слишком отстают от них и агентства по развитию как многосторонние, так и двусторонние.

Программы денежных трансфертов можно разделить либо на обусловленные, либо на безусловные. Обусловленные программы денежных трансфертов требуют от получателей выполнения определенных условий, таких как направление детей в школу, прохождение программ профессиональной подготовки, посещение медицинских центров и т. д. Безусловные программы денежных трансфертов не накладывают никаких условий на получателей. По другим признакам программы денежных трансфертов можно подразделить на программы единовременных и регулярных трансфертов. Большинство программ денежных трансфертов относятся к «регулярному» типу. Примером единовременного трансферта являются денежные средства, выделяемые на строительство домов и аналогичные капитальные проекты. Программы денежных трансфертов можно также классифицировать согласно той конкретной цели, для которой они предназначены, или согласно определенной категории лиц, которой они адресованы. Исходя из этого, программы денежных трансфертов можно сгруппировать на основе следующих целей: *a*) общее снижение уровня нищеты/незащищенности, *b*) содействие образованию, *c*) поддержка престарелых лиц, *d*) охрана здоровья и поддержка нетрудоспособных лиц (особенно в случаях выявления СПИДа) и *e*) прочие.

Как правило, сторонники программ денежных трансфертов, указывают на легкость освоения выделенных средств, низкие административные расходы и возможность выдачи средств непосредственно малоимущим лицам, повышая их самооценку и производственные возможности²⁷. Все вышеуказанное является теми преимуществами, которые становятся более очевидными в условиях повышения уровня незащищенности после серьезного потрясения или экономического спада. Тем не менее исследователи отметили также некоторые потенциальные недостатки программ денежных трансфертов, среди которых называются поощрение безделья и иждивенчества, возможные искажающие и дискриминационные факторы, а также их подверженность коррупции. Несмотря на эти потенциальные недостатки, программы денежных трансфертов получают распространение, хотя и с некоторыми изменениями по регионам (см. вставку V.4).

Растет популярность программ денежных трансфертов

Программами денежных трансфертов легко управлять, однако в связи с ними возникает целый ряд проблем в области стимулирования

Вставка V.4

Программы денежных трансфертов

Программы денежных трансфертов в Латинской Америке

Программы денежных трансфертов в Латинской Америке концентрируются в основном на молодежи и направлены, в частности, на помощь детям из малоимущих семей в получении образования, чтобы таким способом прервать передающийся из поколения в поколение круговорот нищеты. Обратной стороной является то, что такие программы представляются дискриминационными в отношении семей, не имеющих детей младшего возраста. Примечательным примером программы денежных трансфертов является осуществляемая в Мексике программа «Опортунидадес» («Возможности»). По словам Стэндинга (Standing, 2007, p. 17), эта мексиканская программа денежных трансфертов является «центральной элементом системы социальной защиты этой страны» и превратилась в «сложный механизм социальной инженерии», охватывая около 3 млн. домохозяйств единовременно.

27 Дополнительную информацию см. в работе Standing (2007).

В рамках основной бразильской схемы денежных трансфертов «Болса Фамилия» («Семейный кошелек») к 2006 году было охвачено свыше 11 млн. домохозяйств, находящихся ниже официальной черты бедности, или более 44 млн. человек. Эта программа объединяет целый ряд схем перемещения доходов, выдача которых определяется несколькими целями развития человеческого потенциала и зависит от номинального уровня доходов. К другим программам денежных трансфертов в Латинской Америке можно отнести «СИСБЕН» (Система выявления потенциальных участников социальных программ) и «Фамилиас ен аксьон» (Колумбия); «Программа семейных пособий» (Гондурас); «Программа расширения прав и возможностей с помощью здравоохранения и образования» (Ямайка); и «Сеть социальной защиты» (Никарагуа), которые предшествовали бразильской модели, задействованной в 2000 году.

Программы денежных трансфертов в Африке

В противоположность Латинской Америке программы денежных трансфертов в Африке часто используются как составная часть помощи при массовых бедствиях и фокусируются на престарелых и больных. Ввиду эпидемии СПИДа вполне ожидаемым стало то, что поддержка больных, в частности жертв СПИДа, превратилась в важную составную часть программ денежных трансфертов в Африке. Хорошим примером может служить эфиопская программа «Наличные деньги в помощь пострадавшим», финансируемая Агентством международного развития Соединенных Штатов. Еще одним примером является эфиопский экспериментальный проект «Мекет» по обеспечению средств к существованию. Как показывают оценки, получаемые в рамках этих проектов деньги тратились не только на цели потребления, но и на погашение долгов, приобретение скота, инвестирование в повышение продуктивности земель и т. д. Было также отмечено, что программы денежных трансфертов, осуществляемые в Эфиопии неправительственной организацией Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии «Спасение детей», эффективны с точки зрения затрат и у них отсутствует инфляционное давление.

Сомалийская «Программа экстренной денежной помощи» осуществлялась в пострадавшей от засухи и раздираемой политическими противоречиями северо-восточной части страны. В рамках этой программы примерно 13 380 социально уязвимым домохозяйствам была выдана единовременная безвозмездная помощь на сумму 50 долл. США. По сообщениям наблюдателей, даже такая небольшая денежная субсидия помогла людям сократить свои долги, купить продовольствие и воду и в определенной мере инвестировать в расширение своих возможностей. Утверждалось даже, что такая денежная помощь позволила обществу выжить. К другим программам денежных трансфертов в Африке можно отнести План социальных денежных трансфертов «Каломо» (Замбия), профинансированный в рамках немецкой программы «Германское агентство по техническому сотрудничеству» (Эксборн, Германия); а также программы, специально адресованные в помощь инфицированным СПИДом лицам в Намибии и Южной Африке.

Программы денежных трансфертов в Азии

Программы денежных трансфертов приобретают популярность и в Азии. Обращалось внимание на успех в содействии образованию для женского населения проводимой в Бангладеш программы «Продовольствие для развития образования». Со временем продовольствие в этой программе было заменено деньгами. Другими программами денежных трансфертов в Бангладеш стали «Помощь престарелым» и «Помощь вдовам». В Монголии программа «Денежная помощь пастухам», по некоторым оценкам, привела к инвестициям в восстановление источников существования пастухов.

Политика в области денежных переводов

Трудовая миграция, особенно в значительных масштабах, обычно является признаком того, что страна-экспортер не обеспечивает достаточное число адекватных рабочих мест для растущей рабочей силы. С другой стороны, это открывает возможности для появления новых источников финансирования развития (Ratha, 2007). В действительности денежные переводы, по-видимому, должны стать важным источником внешнего финансирования для многих развивающихся стран, и, кроме того, они могут улучшить условия доступа к международным финансовым рынкам²⁸. В некоторых странах на денежные переводы приходится одна треть или более валового национального дохода (ВНД), и во многих случаях этот показатель колеблется вокруг 20 процентов (см. Ratha and others, 2007). Неудивительно поэтому, что денежные переводы превратились в важный фактор снижения и преодоления рисков как на макро-, так и на микроуровне.

Денежные переводы — по крайней мере на настоящий момент — выглядят более стабильными, чем потоки частного капитала, и менее подверженными циклам резких взлетов и падений и могут дать антициклические стимулы (Karim, 2004). Например, доходы Эквадора от денежных переводов выросли с 643 млн. до 1,4 млрд. долл. США с 1997 по 2001 год, т. е. в период, когда страна переживала революционный переворот и политический хаос (там же). Мексика и Аргентина получили аналогичный опыт во время собственных финансовых кризисов 1995 и 2001 годов, соответственно. Аналогичным образом, денежные переводы стабильно росли в странах Восточной Азии в ходе финансового кризиса 1998–2001 годов (Sharma, 2008). Таким образом, денежные переводы превратились в своего рода механизм самострахования для развивающихся стран, стоящих перед лицом не только экономических спадов, но также и политических кризисов (как в случае Ливана в период его гражданской войны и Гаити) и стихийных бедствий (как в случае стран Центральной Америки после урагана «Митч»).

Хотя в этом отношении страны отличаются друг от друга в зависимости от доминирующей категории трудящихся-мигрантов, денежные переводы, как правило, адресуются семьям с низкими доходами, давая, таким образом, преимущества менее защищенному населению. Это особенно справедливо для тех стран, чьи эмигранты являются в основном низкоквалифицированными и неквалифицированными рабочими. Например, по имеющимся данным, 60 процентов домохозяйств Мексики и 40 процентов домохозяйств Парагвая, получающих денежные переводы, относятся к самому низкому квинтилю в распределении доходов (Acosta, Fajnzylber and Lopez, 2007)²⁹. Аналогичным образом, поскольку большинство эмигрантов из стран Южной Азии относится к низкоквалифицированным и неквалифицированным рабочим, которые работают в богатых нефтью странах Ближнего Востока, переводимые ими денежные средства также адресованы, главным образом, семьям с низким доходом. Таким образом, денежные переводы, как правило, обеспечивают более уравнивающее распределение доходов, в то время как программы, связанные с оказанием помощи (посредством незаконных денежных операций и т. д.), зачастую усугубляют неравенство. В некото-

Денежные переводы являются растущим и сравнительно стабильным источником дохода

От денежных переводов, как правило, выигрывают семьи с низкими доходами

²⁸ Например, в 2001 году «Банко ду Бразил» выпустил облигации на сумму 300 млн. долл. США под будущие переводы в иенах из Японии, при этом аналогичные облигации использовались финансовыми учреждениями Мексики, Сальвадора, Панамы и Турции для привлечения более дешевого и долгосрочного финансирования со стороны международных рынков капитала (Johnson and Sedaca, 2004; Sharma, 2008).

²⁹ При этом, однако, существуют страны, где распределение доходов от денежных переводов склоняется в сторону обеспеченных семей. Примерами таких стран в Латинской Америке являются Перу и Никарагуа (Acosta, Fajnzylber and Lopez, 2007).

ром смысле денежные переводы выступают в качестве программы социального обеспечения, осуществляемой работающими за границей гражданами данной страны. В силу вышесказанного неудивительно, что денежные переводы обычно более серьезно влияют на процесс сокращения масштабов нищеты, чем многие другие источники национального дохода. По словам Стэндинга (Standing, 2007, p. 17), денежные переводы помогли сократить уровень нищеты на 11, 6 и 5 процентных пунктов в Уганде, Бангладеш и Гане, соответственно.

Денежные переводы способствуют росту потребления и содействуют получению медицинских услуг и образования

Большая часть денежных переводов тратится непосредственно на цели потребления. Обследования в нескольких латиноамериканских странах показывают, что около 84 процентов переводимых денежных средств в Сальвадоре и 46 процентов — в Мексике тратятся на домашние (потребительские) расходы (López-Córdova and Olmedo, 2006). Значительная часть тратится на медицинские услуги и образование, помогая домохозяйствам сохранять и наращивать человеческий капитал и, следовательно, улучшать свои долгосрочные экономические позиции.

Некоторые исследователи предположили, что люди более склонны делать сбережения из пересылаемых денег, нежели из обычных доходов (Orozco, 2003); в этом случае денежные переводы становятся источником инвестиционного финансирования. Например, указанные выше обследования показали также, что около 10 процентов денежных переводов в Бразилии и Гватемале расходуются на коммерческие инвестиции. Инвестиции из пересылаемых денежных средств, как правило, незначительны по масштабам, связаны с трудоемкой деятельностью и направляются в производство товаров и услуг, пользующихся местным спросом. Таким образом, стимулируемый денежными переводами рост с большой вероятностью будет осуществляться в интересах малоимущего населения.

Политика правительства может усилить положительный эффект денежных переводов

Меры по расширению потока денежных переводов могут вносить в защищенность домохозяйств не только прямой вклад, но и косвенный — путем укрепления перспектив долгосрочного роста. Например, правительства могут сделать отправку денежного перевода более легкой и менее дорогой операцией, с тем чтобы большая доля заработанных за рубежом денег могла направляться домой в форме переводов. Они могут принять определенные меры для обеспечения того, чтобы денежные переводы направлялись по официальным каналам вместо подпольных или нелегальных каналов, с тем чтобы от переводов могла выигрывать формальная финансовая система. Правительства могут также принять меры к более эффективному использованию денежных переводов и направлению их на общественные цели. В прошлом десятилетии, например, испаноязычные иммигранты по всей территории Соединенных Штатов организовались в «ассоциации родных городов», которые финансируют проекты общественных работ и малые предприятия в тех городах, откуда они родом. Правительство Мексики выступило с инициативой более эффективного использования денежных переводов от таких ассоциаций родных городов, создав «программу три за одного», согласно которой к каждому доллару всех денежных переводов, поступающих от «ассоциаций родных» городов и используемых для улучшения инфраструктуры или создания предприятий, добавляется по одному доллару от мексиканских федеральных властей, властей соответствующего штата и органов местного самоуправления (Karur, 2004).

Подчеркивая положительный эффект от денежных переводов, не следует забывать о том, что в результате отсутствия человеческого капитала может пострадать экономический рост в развивающихся странах. Наилучшей стратегией, таким образом, является поощрение миграции неквалифицированной рабочей силы, при одновременном создании достаточно привлекательных условий для удержания дома квалифицированных

и обученных работников. Тем не менее правительства развивающихся стран сами по себе практически не могут контролировать основной аспект этой стратегии. Более того, денежные переводы могут также отрицательно повлиять на уровень участия населения в рынке труда, интенсивность поисков работы и принятие на себя рисков в собственной стране. Исследования в этой области дали весьма противоречивые результаты. Фанкхаузер (Funkhouser, 1992), на основе данных по Никарагуа, сообщил о снижении участия населения в рынке труда при росте индивидуальной трудовой деятельности. С другой стороны, Янг (Yang, 2005) сообщил о положительном влиянии денежных переводов на участие в рынке труда, особенно взрослого населения. В тех случаях, когда часть этого влияния может быть связана с повышением посещаемости школ, снижение (детского) труда в результате притока денежных переводов не должно восприниматься негативно, как отмечают Чами, Фюлленкамп и Джахджах (Chami, Fullenkamp and Jahjah, 2003). В целом, поскольку уровень доходов получающих денежные переводы домохозяйств все еще, как правило, остается низким, дестимулирующий (в плане участия в рынке труда) эффект денежных переводов вряд ли может отчетливо проявляться.

Более важным, вероятно, является влияние денежных переводов на формирование государственной политики. В негативном плане наличие денежных переводов может обусловить самоуспокоенность и снизить давление на правительства касательно проведения реформ, направленных на повышение эффективности экономики и мобилизацию местных ресурсов. В позитивном плане денежные переводы могут снизить зависимость стран от помощи и займов и, следовательно, освободить их от выполнения различных условий получения такой помощи. В Бангладеш, например, в период с 1990 по 2006 год, наряду с увеличением доли денежных переводов в ВВП с 2,4 до 9,8 процента, доля официальной помощи в целях развития (ОПР) за тот же период снизилась с 8 до 2 процентов (Sharma, 2008). Такое уменьшение зависимости от ОПР дает развивающимся странам больше возможностей для политических маневров, которые они могут использовать для проведения описанной выше политики в интересах малоимущего населения и, следовательно, добиться серьезного прогресса в преодолении экономической незащищенности.

Курс на комплексный подход к решению проблем нищеты и экономической незащищенности

Интеграция механизмов формального и неформального секторов

Быстрый рост и расширение занятости в формальном секторе с достойными зарплатами и пособиями, государственными системами образования и здравоохранения и т. д. составляют прочную основу мощной сети социальной защиты с широким охватом всего населения. Тем не менее ввиду того, что охват в системе формальной занятости остается ограниченным, что, прежде всего, характерно для развивающихся стран, где значительная часть неимущего и уязвимого населения либо занимается индивидуальной трудовой деятельностью, либо занята неполный рабочий день, либо является безработной, а также ввиду того, что в ряде случаев формальный сектор экономики весьма быстрыми темпами сокращается, как это случилось в странах Восточной Азии в ходе финансового кризиса конца 1990-х годов, для многих беднейших стран встает необходимость принятия различных программ прямого вмешательства для обеспечения доходов и защиты населения. В ходе обсуждений в предыдущих разделах упоминались многие такие программы, при этом большинство стран на практике комби-

Неформальная занятость в развивающихся странах — это вызов для тех, кто формирует социальную политику

нирует несколько таких программ для повышения уровня защищенности населения. Конкретная комбинация государственных и частных механизмов как в формальном, так и в неформальном секторе экономики, необходимая для создания надлежащей сети социальной защиты, отличается в разных странах.

Тем не менее в любом случае в ходе поиска правильной комбинации необходимо концентрироваться на достижении максимальной степени взаимодополняемости имеющихся в наличии программ. Во-первых, может понадобиться взаимодополняемость по группам населения. В этом плане различным уязвимым группам населения в одно и то же время и в одном и том же месте могут потребоваться различные типы программ в зависимости от их конкретных характеристик и потребностей. Например, в находящейся в бедственном положении деревне семьям, в состав которых входят физически крепкие, трудоспособные лица, могут потребоваться программы стимулирования трудовой деятельности, в то время как семьям без таких лиц могут потребоваться программы социального обеспечения. Во-вторых, может понадобиться взаимодополняемость по срокам. Так, например, в то время как сразу после наводнения и связанной с ним потери урожая для любой деревни, конечно, будет полезной продовольственная помощь, спустя некоторое время (после решения проблем, связанных с непосредственным выживанием, и возобновления обычной трудовой деятельности) более целесообразной станет программа денежных трансфертов. В-третьих, может понадобиться взаимодополняемость по месту. В этом плане деревни, расположенные в местах с весьма неравномерным распределением осадков, могут получить больше преимуществ от программы страхования на предмет дождевых осадков, в то время как жителям местности со стабильно работающей ирригационной системой такая программа может быть и не нужна. В-четвертых, может иметь место взаимодополняемость между инициативами государственного и частного секторов. Например, различные программы микрофинансирования, которые в общем и целом представляют собой инициативы частного сектора, могут дополнять различные программы стимулирования трудовой деятельности и социального обеспечения, которые обычно являются прерогативой государственного сектора. Как отмечалось ранее, в отличие от большинства других программ прямого вмешательства, стратегия микрофинансирования создавалась — и по-прежнему сохранилась — как функция, прежде всего, частного сектора. Что же касается бюджетных возможностей, то программы микрофинансирования могут, следовательно, служить альтернативой или полезным дополнением для программ, финансируемых государственным сектором. В-пятых, может существовать взаимодополняемость между различными элементами программы. Например, программы микрострахования могут повысить привлекательность программ микрокредитования. Аналогичным образом, программы микросбережений могут облегчить осуществление программ микрострахования (вставка V.5)³⁰.

30 Организованная Комитетом содействия развитию сельских районов Бангладеш (КСРБ) «Программа по обеспечению источников дохода для уязвимых групп населения» зачастую приводится в качестве примера успешного использования взаимодополняемости между различными программами прямого вмешательства. В рамках этой программы беднейшему населению, исключенному из обычных программ микрокредитования, предоставляется продовольственная помощь и услуги микросбережений, что позволяет обеспечить такому населению «переход с малым риском» из сравнительно безрисковой среды натурального хозяйства на связанное с определенными рисками денежное хозяйствование. Как правило, для определения надлежащего типа прямых программ сокращения масштабов нищеты и незащищенности необходимо провести конкретный анализ конкретных ситуаций. По сути, такой анализ может привести к новым инновационным мерам или к новой конфигурации уже известных программ. Таким образом, не существует другой альтернативы проведению конкретного анализа конкретных ситуаций с использованием самой подробной информации, которую можно реально собрать.

Вставка V.5

Взаимодополняемость между различными программами микрофинансирования

В настоящее время микрофинансирование включает в себя программы микрокредитования, микросбережений и микрострахования. Каждая из таких программ имеет свою особую нишу, хотя более детальный анализ показывает, что они могут взаимно дополнять друг друга по многим аспектам. Один из аспектов этой взаимодополняемости носит организационный характер. Например, было признано целесообразным во многих случаях иметь одну и ту же организацию для предоставления различных услуг микрофинансирования в качестве совместно производимых продуктов. В первую очередь, это сокращает издержки и, следовательно, обеспечивает выживаемость новых программ на начальном этапе за счет их «пристегивания» к уже действующим программам. Во-вторых, наряду с экономией накладных и операционных издержек, такая система может оказать более серьезную помощь продвижению новых программ, позволяя, например, в рамках программ микрострахования избежать проблем неблагоприятного выбора и прочих проблем, связанных с информацией и исполнением обязательств.

Второй тип взаимодополняемости возникает в связи с *конкретными функциями*, которые могут выполнять различные программы микрофинансирования. Даже несмотря на то что и микрокредитование, и микросбережения, и микрострахование могут выполнять страховые функции, конкретные способы выполнения данной функции в каждом случае различны. Вследствие этого, различные программы микрофинансирования могут дополнять друг друга, и их функции могут сочетаться для удовлетворения конкретных потребностей того или иного домохозяйства или общины.

Было отмечено, что хотя программы страхования покрывают конкретные риски, сбережения могут служить в качестве страхования более общего характера. Кларк и Деркон (Clarke and Dercon, 2008, p. 11) идут дальше в развитии этой идеи, классифицируя риски как «незначительные» и «серьезные/катастрофические», предполагая, что в то время, как программы «квазистрахования», такие как микросбережения, могут быть эффективными в преодолении первого вида рисков, конкретные программы микрострахования могут быть более эффективны в преодолении второго типа рисков. Реальная практика, по-видимому, подтверждает идею такой специализации. И действительно, большое число программ микрострахования фокусируется на рисках для жизни.

Кларк и Деркон (Clarke and Dercon, 2008) далее отмечают, что вышеупомянутая взаимодополняемость может использоваться для внесения таких изменений в элемент обычных программ микрокредитования, связанный с «кредитным страхованием жизни», чтобы это стало прибыльным и для кредитора, и для заемщика. Такой измененный формат «кредитного страхования жизни» может нейтрализовать повышение уязвимости, которую иначе микрокредит может создать для некоторых заемщиков в ряде ситуаций. Более конкретно, Деркон предлагает в определенных ситуациях сделать вступление в систему микрострахования обязательным для получателей микрокредитов. По сути, это предложение означает организационную интеграцию, используя упомянутую выше взаимодополняемость организационного характера.

Следует, однако, отметить, что у организационной интеграции различных программ микрофинансирования существуют и недостатки. Во-первых, люди, не заинтересованные в микростраховании, могут теперь лишиться стимулов в получении микрокредитов. Следовательно, предлагаемая обязательная увязка может сдерживать развитие микрокредитования. Во-вторых, такая увязка может также привести к сговору между организациями, предоставляющими услуги микрофинансирования, и стать причиной появления компаний с сильными позициями, способных влиять на рынок. Следовательно, необходимо проявлять осторожность в части практической реализации предложений об организационном/программном объединении.

Существуют «мягкие» и «жесткие» виды традиционных механизмов обеспечения защищенности

Одним из конкретных вопросов, требующих отдельного изучения, является та роль, которую давно существующие, традиционные и неформальные механизмы обеспечения экономической защищенности могут сыграть в обеспечении социальной защиты. Особый интерес вызывает вопрос о том, подрываются и заменяются ли они новыми, современными и формальными механизмами обеспечения экономической защищенности, или может ли существовать некая взаимодополняемость между этими двумя видами механизмов защищенности для неимущего населения. При рассмотрении этого вопроса следует отметить, что давно существующие, традиционные механизмы обеспечения социальной защищенности могут быть «мягкими» или «жесткими». Заем денег у друзей, родственников или соседей по деревне на основе альтруизма или обоюдной выгоды может служить примером «мягкого» типа традиционного способа обеспечения защищенности. Другим примером мягкого традиционного механизма обеспечения защищенности могут служить традиционные «похоронные общества», распространенные во многих странах Африки, члены которых делают регулярные взносы для того, чтобы собрать некую твердую сумму денег на случай чьей-либо смерти. Аналогичным примером являются популярные во многих странах «ротационные ссудосберегательные ассоциации» (РОСКА), члены которых делают периодические взносы, чтобы затем иметь возможность получения в порядке очереди некой единовременной суммы. С другой стороны, получение ссуд у местных кредиторов под ростовщический процент (под залог) служит примером жесткого типа традиционного механизма обеспечения экономической защищенности³¹.

Современные программы борьбы с нищетой могут дополнять или развивать традиционные «мягкие» механизмы обеспечения экономической защищенности

По мнению некоторых ученых, традиционные механизмы обеспечения экономической защищенности «мягкого» типа весьма немногочисленны. Они указывают на распространенность традиционных механизмов обеспечения экономической защищенности «жесткого» типа как на доказательство неадекватности «мягких» механизмов. Исходя из этой точки зрения, нет причин для беспокойства по поводу присутствия эффекта «вытеснения» со стороны новых программ (Morduch, 1999b; Ravallion, 1991).

Кларк и Деркон (Clarke and Dercon, 2008), наоборот, призывают к осторожности в плане подрыва или замещения уже существующих механизмов обеспечения экономической защищенности³². Авторы отмечают, что традиционные механизмы обеспечения экономической защищенности являются достаточно хрупкими и в значительной степени зависят от надлежащего баланса интересов всех участвующих сторон. Все, что аннулирует этот баланс, может разрушить такие механизмы. Вследствие этого, Кларк и Деркон рекомендуют при разработке новых программ прилагать усилия к тому, чтобы использовать уже существующие механизмы и развивать их. В частности, они отмечают, что при разработке современных мер вмешательства более оправдано

31 Следует отметить, что различия между традиционными и современными или между формальными и неформальными механизмами весьма относительны. Например, можно спорить о том, следует ли называть «ротационные ссудосберегательные ассоциации» традиционными, поскольку они появились в XIX веке и в этом смысле относятся к «современной» эре. Однако с учетом того, что они уже существовали в период разработки новых мер вмешательства, они могут рассматриваться как традиционные. Аналогичным образом, неясно, можно ли называть неформальными заимствования у местных традиционных ростовщиков, поскольку обычно такое заимствование предполагает обезличенный договор с четко оговоренными условиями, который зачастую сопровождается неким письменным документом (с подписью или отпечатком пальца заемщика). Столь же неясно, могут ли некоторые программы микрофинансирования характеризоваться как формальные или неформальные.

32 См. также Dercon (2001, 2002).

опираться на группы населения, а не на отдельных лиц в плане сохранения и использования уже существующих традиционных механизмов обеспечения экономической защищенности. Безусловно, в странах, где все еще сохраняется большая численность сельского населения, стратегии роста, вероятно, должны иметь аграрный уклон, и государственному сектору необходимо направлять ограниченные ресурсы на развитие инфраструктуры. Следовательно, в таких ситуациях весьма вероятно, что меры поддержки придется дорабатывать в направлении обеспечения более заметной роли в них мер поддержки на уровне общин и семей.

Сравнение всеобщего и адресного охвата

В центре большинства споров вокруг социальной политики лежит вопрос о том, должны ли меры по борьбе с нищетой и укреплением защищенности следовать принципу «всеобщего охвата» или «адресного охвата». Начиная с 1980-х годов агентства-доноры, как правило, поддерживают адресный охват как из соображений эффективности, так и в качестве реакции на ограниченность ресурсов. Во многих случаях за этим стоит преднамеренная попытка ограничить роль государства, исходя из предположения о том, что сократить масштабы нищеты можно с помощью меньшего объема ресурсов (Besley and Kanbur, 1990).

Тем не менее опыт адресного охвата выявил некоторые недостатки, включая высокие административные и операционные издержки, искаженные стимулы и финансовую неустойчивость в условиях слабой политической поддержки (Mkandawire, 2007). Согласно данным исследования Института Азиатского банка развития, который изучил ситуацию в шести азиатских странах: «При сравнительно высоком уровне утечки можно ожидать, что на практике большинство адресных мер будут представлять собой дорогостоящее средство выдачи пособий малоимущим» (Weiss, 2004). Схемы, предусматривающие самоадресацию, представляются «наиболее дешевыми», однако, это достигается за счет неполного охвата (Mkandawire, 2007, pp. 319-320). Особую озабоченность вызывает то, что адресные программы, практически по определению, ведут к сегментации и дифференциации. При предоставлении услуг адресная система может привести к двойной структуре: одна часть, созданная для малоимущих и финансируемая государством, и другая — для обеспеченных и поддерживаемая частным сектором. Географическая адресация зачастую ведет к «горизонтальному» неравенству, когда малоимущее население в одном районе получает больше преимуществ, чем в другом, не охваченном пособиями районе. Как рассматривается в главе IV, такое сочетание поляризации и территориального неравенства может стать взрывоопасным с политической точки зрения и подчас создать основу для межнациональных конфликтов.

Некоторые наблюдатели также ставят вопросы касательно обусловленности, связанной с адресной помощью, указывая на искаженные результаты, к которым такая обусловленность часто приводит (Standing, 2007). Трагическим примером могут служить программы в Намибии и Южной Африке, где обусловленное уровнем дохода пособие по инвалидности для жертв СПИДа (доля которых достигает 20 процентов от всего инфицированного населения) отзывается в случае улучшения состояния пациента и повышения его/ее трудоспособности. В результате, многие больные СПИДом, почувствовав улучшение, перестают принимать лекарство и позволяют своему состоянию ухудшиться для того, чтобы продолжать получать пособие. Для характеристики такого рода ситуации было создано выражение «ловушка болезнь–нищета». По словам

Организации-доноры, как правило, поддерживают адресную социальную политику

Адресный подход и обусловленность могут создавать «ловушки нищеты» и другие негативные последствия

Адресный подход ведет к сокращению расходов на борьбу с нищетой и социальное обеспечение

Адресный подход должен служить целям универсального охвата

Скандинавия и Восточная Азия могут служить примерами различных способов расширения социальной защиты для поддержки развития

Стэндинга, опыт Намибии и Южной Африки контрастирует с опытом Зимбабве, где в рамках аналогичных программ формальные обусловленности чаще всего игнорируются, принося, таким образом, более позитивные результаты.

Обычно, как показывает опыт, адресная помощь ведет к снижению бюджетных средств, выделяемых на борьбу с нищетой и социальное обеспечение, и, таким образом, «больше средств для малоимущих означает меньше средств для малоимущих» (Gelbach and Pritchett, 1995), указывая на то, что оптимальной политикой для беднейших и наиболее уязвимых слоев населения далеко не обязательно является политика, которая максимально узко и эффективно адресует пособия (Sen, 1995).

На практике многие правительства стремятся проводить как универсальную, так и адресную социальную политику. Однако в более успешных странах общая социальная политика направлена на универсальный охват, а адресная помощь просто используется как один из инструментов повышения эффективности всеобщего охвата (Skocpol, 1991). Такая конкретная комбинация, по-видимому, связана с тем, каким образом развивающееся государство управляет тенденциями на рынке труда, начиная со скромных, зачастую обусловленных уровнем дохода программ для ограниченных групп населения. Тем не менее организационные решения на начальном этапе могут повлиять на расширение и развитие социальных программ на более позднем этапе; например, программы, изначально базировавшиеся на принципе проверки материального положения, с большей вероятностью могут преобразоваться в программы универсального охвата, чем программы, адресованные четко определенным группам экономически активного населения. В отличие от этого, акцент на всеобщее образование доказал свою чрезвычайную важность для последующего успешного экономического развития и роста национального благосостояния.

Стратегии развития никогда не могут просто зеркально отражать прошлый успешный опыт. Тем не менее как проводимая в Скандинавии стратегия «инклюзивного развития в целях повышения благосостояния», так и более избирательная стратегия, которая использовалась в китайской провинции Тайвань и Республике Корея, могут преподать полезные уроки для современных стран со средним уровнем доходов, стремящихся найти более эффективный баланс социальной и экономической политики (см. вставку V.6)³³.

Вставка V.6

Некоторые возможные уроки, которые следует извлечь из скандинавского опыта в сфере социального обеспечения

Характерные для Скандинавии конкретные исторические социальные и экономические факторы, вероятно, были благоприятными для развития политической культуры на основе широкого общественного участия, формирования согласованных позиций, сильной роли местных органов самоуправления и центрального правительства, а также общей поддержки принципа универсального охвата населения. Тем не менее более широкое значение имеет развитие потенциала и институтов государственного управления в целях содействия системе социального обеспечения и принятия политики всеобщего охвата касательно общего уровня социального обеспечения.

³³ Некоторые из стран, достигших сегодня среднего уровня доходов, имеют уровень доходов и структуру экономики, которые аналогичны наблюдавшимся в скандинавских странах в 1930-е годы.

Масштаб социального планирования, включая создание и развитие систем социального обеспечения, здравоохранения и образования в первой половине XX века, явно был результатом демократических процессов, направленных на достижение баланса между требованиями к экономическому росту и социальной справедливости и целями в этой области.

Упор на общее образование и универсальный охват службами здравоохранения может сыграть важную роль для последующего успешного экономического развития и национального благосостояния. С самого начала следует делать особый акцент на ответственности государства и общества за состояние здоровья населения в контексте создания национального благосостояния и мощи страны. Изначальный акцент на всеобщее обязательное образование не всегда обуславливается необходимостью экономического развития. Однако такой акцент может способствовать быстрой индустриализации, модернизации и укреплению экономики.

Государственные структуры социальной защиты и обеспечения воплощают в себе политические и социальные предпочтения, формируемые культурой, традициями, экономическим и техническим развитием, социальной структурой и общественными отношениями. Для государственной социальной политики не существует объективно «правильного» курса. Ценности и предпочтения затрагивают, среди прочего, представления о честности, социальной справедливости, социальной сплоченности, стабильности и равных возможностях в жизни. Одной из ключевых проблем в отношении любой системы социального обеспечения является то, как организовать ее таким образом, чтобы она предусматривала стимулы к работе, и это представляется важной целью для большинства правительств. Одним из возможных результатов применения системы страхования на случай безработицы является ее содействие процессу структурной перестройки промышленности и бизнеса. Экономическая защищенность может снизить противодействие переменам со стороны рабочих и наемных работников. Обязательные государственные схемы, охватывающие наемный персонал и рабочих вне зависимости от конкретных условий трудоустройства или конкретных характеристик фирм или работодателей, действующих в данном месте и в данное время, могут обеспечить преимущества в плане мобильности рабочей силы, структурных экономических изменений и экономического роста. Национальные схемы страхования на случай безработицы обычно удобны для работников.

Не существует простой взаимосвязи ни между масштабами государственной системы социального обеспечения и уровнями налогообложения, ни между этими масштабами и долгосрочными экономическими показателями (темпы роста, уровень безработицы, производительность труда или приспособляемость к экономическим потрясениям). Тем не менее хорошо развитая государственная система социального обеспечения с совершенными механизмами социальной защиты способна преодолеть кризис легче или, по крайней мере, с более умеренными социальными издержками (с точки зрения масштабов нищеты и неравенства).

В мире, стоящем на более высоком уровне глобализации, нам следует ожидать более быстрых изменений на рынках труда, большей мобильности, более гибких условий труда и больше карьерных перемещений в период участия на рынке труда. Эти новые закономерности могут спровоцировать такие изменения в системах пенсионного обеспечения, которые сделают их более прозрачными и в меньшей мере зависимыми от трудовых доходов в «лучшие» и «последние» годы, а следовательно — более справедливыми в том смысле, что пенсия должна отражать вклады, сделанные в течение всего срока трудового стажа. Другим уроком для прочих стран может стать то, что в эру глобализации (т. е. более высокой экономической интеграции в мире) будет объективно и как никогда ранее возрастать потребность в консолидированной национальной системе социального обеспечения.

Вставка V.7

Вступаем на неизведанный путь: аргументы в пользу минимального базового дохода

Международная организация труда (International Labour Organization, 2004a) подняла вопрос о том, может ли минимальный базовый доход — а по сути регулярное и не ограниченное условиями денежное пособие со стороны государства — стать безусловным правом всех граждан. Стержневой целью предоставляемого на универсальной основе базового дохода является защита населения от рисков ухудшения экономического положения в результате идиосинкратических или ковариантных потрясений некатастрофического характера. Такие упреждающие схемы, как правило, считаются более эффективными, чем схемы реагирования «по факту» в плане обеспечения минимального уровня экономической защищенности, при этом денежные трансферты оказались, в общем, наиболее быстрым способом оказания помощи людям в периоды кризиса. С учетом различных негативных мотивационных факторов, связанных с пособиями по бедности и адресными пособиями, появляются довольно серьезные основания для использования универсального подхода к гарантированию дохода. Любая дискуссия по данному предложению немедленно поднимает два важнейших вопроса: Целесообразно ли это с политической точки зрения? Доступно ли это с финансовой точки зрения?

Понятия справедливости предписываются той или иной культурой, и не ограниченное условиями пособие будет неприемлемым во многих странах. Взяв в качестве конкретного исследования пример Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, Аткинсон (Atkinson, 1996) предложил выплачивать всему населению от 18 лет и старше «долевой доход», который (согласно приведенным в исследовании аргументам) сократит число лиц, зависимых от пособий по бедности, и, кроме того, это улучшит положение 50 процентов семей, в частности — женщин. Аналогичная идея «негативного подоходного налога», впервые предложенная Фридманом (Friedman, 1962), была изучена на федеральном уровне и уровне отдельных штатов в Соединенных Штатах Америки в качестве альтернативы пособиям по бедности. Это изучение со временем привело к появлению так называемой «налоговой льготы» по трудовому доходу, которая была введена в 1975 году, однако в целом было признано весьма сложным разработать схему, сравнимую с уже имеющимися пособиями в денежной и натуральной форме без подрыва стимула к поиску работы (Allen, 2002). В Бельгии и Нидерландах гарантия минимального дохода предоставляется безработным лицам, которые не имеют или утратили право на получение прочих выплат, таких как семейные пособия или пенсии. Размер предоставляемого дохода часто варьируется в зависимости от возраста, семейного положения и статуса занятости получателей. Непрерывно идущие в этих странах дискуссии по поводу трансформации программ защиты доходов в схемы не ограниченного условиями минимального дохода представляют особый интерес в отношении потенциального предоставляемого на универсальной основе базового дохода. В некоторых развивающихся странах уже действуют аналогичные схемы, включающие полностью или частично элементы минимального базового дохода. Эти схемы зачастую различаются между собой по сфере охвата и конкретным правам, предоставляемым населению: например, гарантия минимального дохода (Индия), продовольствие в оплату за труд (Афганистан) и «Болса Фамилия» («Семейный кошелек») для беднейшего населения (Бразилия).

Кроме того, вызывает вопросы калькуляция затрат по таким схемам. Некоторые из этих вопросов были рассмотрены в Обзоре мирового экономического и социального положения, 2007 год (United Nations, 2007a) в рамках обсуждения универсальных пенсионных схем. Такие схемы часто финансируются из общих налоговых поступлений. По приведенным в *Обзоре* оценкам, стоимость универсальной пенсионной системы, защищающей пожилых людей от крайней степени нищеты путем выдачи пособий в размере 1 долл. в день

всем лицам в возрасте от 60 лет и старше, для примерно двух третей развивающихся стран составит 1 процент или менее от валового внутреннего продукта (ВВП) (там же). Иными словами, эта альтернатива выглядит вполне подъемной с финансовой точки зрения даже для многих беднейших стран. Блэкбёрн (Blackburn, 2007) пошел еще на один шаг дальше в этой аргументации и предложил создать всемирный пенсионный фонд для управления универсальной пенсионной схемой, который финансировался бы за счет небольшого налога на международные финансовые операции по всему миру, а также за счет корпоративных средств.

Пожалуй, наиболее известным примером действующей схемы обеспечения базового дохода является «Постоянный фонд дивидендов» штата Аляска, из которого, начиная с 1982 года, выплачивается ежегодное пособие каждому жителю Аляски, включая детей, прожившему в этом штате в течение предыдущего года и выразившему намерение остаться. «Постоянный фонд дивидендов» штата Аляска финансируется из поступлений штата от продажи нефти, на которые приходится свыше 40 процентов ее добавленной стоимости (Goldsmith, 2001). Средняя сумма выплат составляет 1000 долл. США на человека, а в 2007 году семья из четырех человек получала около 6000 долл. США. Эти средства тратятся на потребительские товары длительного пользования, а также на сбережения для детей и «университетские фонды».

Эта схема, которая поглощает в среднем 2,2 процента ВВП Аляски, может служить отправной точкой для повсеместного воспроизведения концепции базового дохода. Лишь немногие страны могут рассчитывать на подобный Аляске поток поступлений от эксплуатации природных ресурсов. Следовательно, финансирование может предоставляться за счет общих налоговых поступлений или из той или иной системы взносов. Характер и охват налоговых систем существенно изменяются для каждой страны. В принципе, с учетом поставленной цели повышения экономической защищенности, а не перераспределения доходов, осуществимость схемы обеспечения базового дохода будет зависеть от размера налогово-бюджетной базы.

Для приблизительной оценки финансовой доступности схемы обеспечения базового дохода в качестве финансового ограничителя можно использовать показатель налогооблагаемого дохода верхнего квинтиля населения. На основе выборки из 85 стран и используя пример Аляски в части установления в качестве ограничителя 2,2 процента ВВП, глобальный бюджет для предоставляемого на универсальной основе базового дохода для 85 стран составил бы в 2007 году 1,1 трлн. долл. США. С учетом того что общий чистый доход верхнего квинтиля для данной выборки стран равен примерно 11,6 трлн. долл. США, средний налог составит менее 10 процентов доходов этого сегмента. Тем не менее эта цифра в значительной степени тяготеет к доходу богатого населения в развитых странах и в нескольких латиноамериканских странах со сравнительно высоким уровнем неравенства доходов. Налоговое бремя богатого населения беднейших стран, вероятнее всего, станет чрезмерно высоким. Дальнейшие оценки по 159 странам показывают, что в 129 развивающихся странах годовая выплата или базовый доход на одного человека будет менее 360 долл. США (или менее 1 долл. США в день). Дополнительно 1,3 трлн. долл. США потребуется для покрытия недостающих средств и для обеспечения того, что все население получит, по крайней мере, базовый доход в размере одного доллара в день. Богатые слои населения в развивающихся странах, вероятнее всего, не смогут внести более крупный вклад в покрытие этих дополнительных издержек. Следовательно, определенный объем ресурсов будет необходимо передать от богатых бедным странам для обеспечения жизнеспособности такой глобальной схемы предоставления базового дохода. Для облегчения этой задачи может быть разработан многосторонний механизм передачи данных средств.

Тем не менее некоторые наблюдатели отмечают, что доминирующая модель социального обеспечения в значительной мере базируется на существовавшей в XX веке индустриальной парадигме «заработная плата–труд». Стэндинг (Standing, 2007) называет ее «старой дуалистической моделью» и выдвигает аргумент, что в нынешнюю эпоху постиндустриального общества и глобализации эта парадигма может стать менее пригодной. Согласно данной аргументации, изменение парадигмы требует фундаментального изменения подхода к социальному обеспечению. Стэндинг (р. 22) полагает, что универсальная социальная пенсия является реальным первым шагом в направлении установления всеобщего права на гарантированные доходы и, следовательно, содействия в обеспечении устойчивых средств к существованию и развития личности. Автор выражает оптимистическую точку зрения, что «раньше или позже на основе опыта выдачи адресных и обусловленных денежных трансфертов в качестве разумной и справедливой цели возникнет система универсальных базовых гарантированных доходов» (р. 27).

Согласно данной оценке, универсальное, регулярное и не ограниченное условиями денежное пособие сможет заменить пособия по бедности, которые несут в себе серьезные проблемы, связанные с административными вопросами, стимулами и сферой охвата (см. вставку V.7, выше). Уже существуют примеры таких универсальных схем, несмотря на то что до сих пор их более широкая политическая приемлемость и финансовая осуществимость остаются под вопросом.

Справочные материалы

- Acosta, Pablo, Pablo Fajnzylber and Humberto Lopez (2007). The impact of remittances on poverty and human capital: evidence from Latin American household surveys. World Bank Policy Research Working Paper, No. 4247. Washington, D.C.: World Bank. June 2007.
- ACP-EU Joint Parliamentary Assembly (2007). Resolution on natural disasters in ACP States: EU funding for preparedness (EDF funds) and relief (ECHO funds). Available from <http://www.acp-eu.gov.rw/index.php?iro=news&obj=49&details=235>. November.
- Addison, T., A. R. Chowdhury and S. M. Murshed (2004). The fiscal dimensions of conflict and reconstruction. In *Fiscal Policy for Development: Poverty, Reconstruction and Growth*, Tony Addison and Alan Roe, eds. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan, pp. 260-273.
- Ahmad, S. (2006). Poverty, drugs and corruption “fueling Afghan insurgency”. *Agence France-Presse*, 12 February.
- Akyüz, Yilmaz (2008). Financial instability and countercyclical policy. Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- Albala-Bertrand, J.M. (1993). *The Political Economy of Large Natural Disasters*. Oxford, United Kingdom: Clarendon Press.
- Alderman, H., J. Hoddinott and B. Kinsey (2004). Long-term consequences of early childhood malnutrition. HiCN Working Paper, No. 09. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex. July.
- Allen, Jodie (2002). Negative income tax. *The Concise Encyclopedia of Economics, 2002*, David R. Henderson, ed. Indianapolis, Indiana: Liberty Fund.
- Andersen, R. (2000). How multilateral development assistance triggered the conflict in Rwanda. *Third World Quarterly*, vol. 21, No. 3, pp. 441-456.
- Archibald, S., and P. Richards (2002). Converts to human rights? popular debate about war and justice in rural central Sierra Leone. *Africa*, vol. 72, No. 3.
- Armendariz de Aghion, Beatriz, and Jonathan Morduch (2005). *The Economics of Microfinance*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Arndt, C., S. Jones and F. Tarp (2006). Aid and development: the Mozambican case. Discussion Paper, No. 06-13. Copenhagen: University of Copenhagen, Department of Economics.
- Astorga, P., P. Berges and V. Fitzgerald (2005). The standard of living in Latin America during the twentieth century. *Economic History Review*, vol. 68, No. 4, pp. 765-796.
- Atkinson, A. B. (1996). The case for a participation income. *The Political Quarterly*, vol. 67, No. 1 (January), pp. 67-70.

- Auffret, Philippe (2003). High consumption volatility: the impact of natural disasters. *World Bank Policy Research Working Paper*, No. 2962. Washington, D.C.: World Bank. January.
- Auty, R. M. (1990). *Resource Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries*. New York: Oxford University Press.
- Avila, L., and E. Bacha (1987). Methodological note. In *International Monetary and Financial Issues for Developing Countries*. Geneva: United Nations Conference on Trade and Development, pp. 177-204.
- Balassa, Bella (1981). The newly-industrializing developing countries after the oil crisis, *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 117, No. 1 (March), pp. 142-194.
- Ball, N., and S. Barnes (2000). Mozambique. In *Good Intentions: Pledges of Aid for Post-Conflict Recovery*, Shepard Forman and Stewart Patrick, eds. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Ballentine, K., and J. Sherman (2003). *The Political Economy of Armed Conflict Beyond Greed and Grievance*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Banarjee, Ahbhijit, and others (2006). An evaluation of World Bank research, 1998–2005. Washington, D.C.: World Bank. Mimeo. September.
- Bandyopadhyay, D. (1988). Direct intervention programmes for poverty alleviation: an appraisal. *Economic and Political Weekly*, vol. 23, No. 26 (June), pp. A77-A88.
- Bank for International Settlements (BIS) (2001). *71st Annual Report: 1 April 2000 - 31 March 2001*. Basel: BIS.
- Barrett, C., S. Holden and D. Clay (2001). Can food-for-work programmes reduce vulnerability? Discussion Paper, No. D-07/2004. Aas, Norway: Agricultural University of Norway. Также имеется в: *Insurance Against Poverty*, Stefan Dercon, ed. (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2004). Дополнительную информацию можно получить по адресу: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=329660.
- Barrett, C. B., and M. R. Carter (2006). Poverty traps and productive social safety nets: policy implications for conflict recovery. Paper prepared for the Conference on Poverty Reduction in Conflict and Fragile States: Perspectives from the Household Level, Washington, D.C., 8 and 9 November 2006, organized by the United States Agency for International Development, the Households in Conflict Network (HiCN) and the German Institute for Economic Research (DIW, Berlin).
- Basu, Kaushik (1981). Food for work programmes: beyond roads that get washed away. *Economic and Political Weekly*, vol. 16, Nos.1-2, pp. 37-40.
- Benson, Charlotte (1994). Book review: *The Political Economy of Large Natural Disasters with Special Reference to Developing Countries*, by J.M. Albala-Bertrand. *Disasters*, vol. 18, No. 4, pp. 383-386.
- _____ (1998). The cost of disasters. In *Development at risk? natural disasters and the third world*, John Twigg, ed. Oxford, United Kingdom: Oxford Centre for Disaster Studies, pp. 8-13.

- Berdal, M. (1996). *Disarmament and Demobilisation after Civil Wars. Adelphi Paper*, No. 303. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Besley, Timothy (1995). Nonmarket institutions for credit and risk sharing in low-income countries. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, No. 3 (summer), pp. 115-127.
- _____, and Ravi Kanbur (1990). The principles of targeting. World Bank Policy Research Working Paper, No. 385. Washington, D.C.: World Bank.
- _____, and Stephen Coate (1992). Workfare versus welfare: incentive arguments for work requirements in poverty-alleviation programs. *American Economic Review*, vol. 82, No. 1 (March), pp. 249-261.
- Binzel, C., and T. Brück (2006). Conflict and fragility: findings from the literature and a framework for analysis at the micro level. Paper prepared for the Second Annual HiCN Workshop: The Unit of Analysis and the Micro-Level Dynamics of Violent Conflict, Antwerp, Belgium 2006.
- Birkmann, Joern (2007). Tsunami: socio-economic insecurities, direct and indirect impacts and the post-tsunami process: special focus on Indonesia and Sri Lanka. Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- Blackburn, Robin (2007). A global pension plan. *New Left Review*, No. 47 (September/October).
- Borio, C., C. Furfine and P. Lowe (2001). Procyclicality of financial system and financial stability: issues and policy options. BIS Paper, No. 1. Basel: BIS.
- Boyce, J. K. (2002). *Investing in Peace: Aid and Conditionality after Civil Wars*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- _____. (2005). Development assistance, conditionality, and war economies. In *Profiting from Peace: Managing the Resource Dimensions of Civil War*, Karen Ballentine and Heiko Nitzsche, eds. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, pp. 287-314.
- _____. (2008). Post-conflict recovery: resource mobilization and reconstruction. Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- _____, and L. Ndikumana (2001). Is Africa a net creditor? new estimates of capital flight from severely indebted sub-Saharan African countries, 1970-1996. *Journal of Development Studies*, vol. 38, No. 2, pp. 27-56.
- Brown, Gordon (2006). Comment: Our final goal must be to offer a global new deal. *The Guardian*, Wednesday, 11 January 2006, p. 26. Available from <http://www.guardian.co.uk/politics/2006/jan/11/debtrelief.internationalaidanddevelopment>.
- Brueckner, T., and A. Ciccone (2007). Growth democracy and civil war. Barcelona, Spain: Universitat Pompeu Fabra. Mimeo.
- _____. (2008). Rain and the democratic window of opportunity. Barcelona, Spain: Universitat Pompeu Fabra. Mimeo.

- Budnevich, Carlos (2008). Stabilization funds to mitigate economic vulnerability. Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- Buira, A. (2003). The governance of the IMF in a global economy. In *Challenges to the World and IMF: Developing Country Perspectives*, A. Buira, ed. London: Anthem Press.
- Bundervoet, T., and P. Verwimp (2005). Civil war and economic sanctions: an analysis of anthropometric outcomes in Burundi. HiCN Working Paper, No. 11. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex. Available from www.hicn.org.
- Bunyavanich, S., and others (2003). The impact of climate change on child health. *Ambulatory Pediatrics*, vol. 3, No. 1 (January-February), pp. 44-52.
- Butler, K., and S. Gates (2007). Communal violence and property rights. Paper presented at the Jan Timbergen European Peace Science Conference, Amsterdam, 25-27 June 2007.
- Cain, Mead, and Samuel S. Lieberman (1983). Development policy and the prospects for fertility decline in Bangladesh. *Bangladesh Development Studies*, vol. 11, No. 3, pp. 1-38.
- Carnahan, M. (2007). Options for revenue generation in post-conflict environments. Public Finance in Post-Conflict Environments Policy Paper, No. 1. New York: Center on International Cooperation; and Amherst, Massachusetts: Political Economy Research Institute.
- Caselli, F., and P. Malhotra (2004). Natural disasters and growth: from thought experiment to natural experiment. International Monetary Fund. Unpublished draft.
- Chami, Ralph, Connel Fullenkamp and Samir Jahjah (2003). Are immigrant remittances a source of capital for development? IMF Working Paper, No. 03/189. Washington, D.C.: International Monetary Fund. September.
- Chang, Ha-Joon, and Richard Kozul-Wright (1994). Organising development: comparing the national systems of entrepreneurship in Sweden and South Korea. *Journal of Developmental Studies*, vol. 30, No. 4.
- Chen, Shaohua, and Martin Ravallion (2007). Absolute poverty measures for the developing world, 1981-2004. World Bank Policy Research Working Paper, No. 4211. Washington, D.C.: World Bank.
- Chronic Poverty Research Centre (2005). Chronic poverty report 2004-05. Manchester, United Kingdom: Chronic Poverty Research Centre, School of Environment and Development, University of Manchester.
- Churchill, Craig, ed. (2006). *Protecting the Poor: A Microinsurance Compendium*. Geneva: International Labour Office.
- Clark, C. (2006). Livelihood networks and decision-making among Congolese young people in formal and informal refugee contexts in Uganda. HiCN Working Paper, No. 13. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- _____ (2007). Understanding vulnerability: from categories to experiences of Congolese young people in Uganda. *Children and Society*, vol. 21, No. 4, pp. 284-296.

- Clarke, Daniel, and Stefan Dercon (2008). Insurance, credit, and safety nets for the poor in a world of risk. Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- Coady, David, Margaret Grosh and John Hoddinott (2004). *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experiences*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.: World Bank and International Food Policy Research Institute.
- Collier, P. (1999). On the economic consequences of civil war. *Oxford Economic Papers*, vol. 50, No. 4, pp. 168-183.
- _____ (2002). Aid, policy and growth in post-conflict countries. World Bank dissemination note, No. 2. Washington, D.C.: World Bank, Conflict Prevention and Reconstruction Unit.
- _____ (2007a). Economic causes of civil conflict and their implications for policy. In *Leashing the Dogs of War*, Chester A. Crocker, Fen Osler Hampson and Pamela Aall, eds. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- _____ (2007b). *The Bottom Billion*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- _____, and others (2003). *Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy*. World Bank Policy Research Report, No. 26121. Washington, D.C.: World Bank; and New York, New York: Oxford University Press.
- _____, and Anke Hoeffler (2002). On the incidence of civil war in Africa. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 46, No. 1, pp. 13-28.
- _____ (2004). Greed and grievance in civil wars. *Oxford Economic Papers*, vol. 56, No. 4, pp. 563-595.
- Cornia, Giovanni Andrea (2007). Potential and limitations of pro-poor macroeconomics: An Overview. In *Pro-Poor Macroeconomics: Potential and Limitations*, Giovanni Andrea Cornia, ed. New York, New York: Palgrave Macmillan.
- Cramer, Christopher (2002). *Homo economicus* goes to war: methodological individualism, rational choice and political economy of war. *World Development*, vol. 30, No. 11, pp. 1845-1864.
- Cumming, Christine (2006). Review of recent trends and issues in financial sector globalisation. In *Financial Globalization. BIS Papers*, No. 32. Basel: Bank for International Settlements. December.
- Czaika, M., and K. Kis-Katos (2007). Civil conflict and displacement: village-level determinants of forced migration in Aceh. HiCN Working Paper, No. 32. Brighton, United Kingdom: Households in conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Dagderiven Hulya, Rolph van der Hoeven and John Weeks (2001). Redistribution Matters: Growth for Poverty Reduction. Employment Paper, No. 2001/10. Geneva: International Labour Office.
- Daley, Randolph W., Adam Karpati and Mani Sheik (2001). Needs assessment of the displaced population following the August earthquake in Turkey. *Disasters*, vol. 25, No. 1, pp. 67-75.

- Date-Bah, E. (2001). *Crisis and Decent Work: A Collection of Essays*. Geneva: International Labour Organization, In Focus Programme on Crisis Response and Reconstruction.
- Davis, J., and others (2001). Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications. *IMF Occasional Paper, No. 205*. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- De Ferranti, David, and others (2000). *Securing Our Future in a Global Economy*. World Bank Latin American and Caribbean Studies: Viewpoints. Washington, D.C.: World Bank. June.
- De Walque, Damien (2006). The long-term legacy of the Khmer Rouge period in Cambodia. Paper presented at the First Annual Workshop, Households in Conflict Network, Berlin, 15 and 16 January 2006. Available from www.hicn.org.
- Deininger, K. (2003). Causes and consequences of civil strife: micro-level evidence from Uganda. *Oxford Economic Papers*, vol. 55, No. 4, pp. 579-606.
- _____, A.M. Ibáñez and P. Querubin (2004). Towards sustainable return policies for the displaced population: why are some displaced households more willing to return than others? HiCN Working Paper, No. 07. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Demeke, Mulat, Fantu Guta and Tadele Ferede (2003). Growth, employment, poverty and policies in Ethiopia: an empirical investigation. Issues in Employment and Poverty Discussion Paper No. 12. Geneva: Employment Strategy Department, International Labour Office. August.
- Department for International Development (2005). Natural disaster and disaster risk reduction measures: a desk review of costs and benefits. Draft final report. London: DFID. 8 December.
- Dercon, Stefan (2001). Conclusion. In *Insurance Against Poverty*. UNU-WIDER Studies in Economic Development. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- _____. (2002). Income Risk, Coping Strategies, and Safety Nets. WIDER Discussion Paper, No. 2002/22. Helsinki: United Nations University World Institute for Development Economics Research.
- _____. (2004). *Insurance Against Poverty*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Devlin, J., and S. Titman (2004). Managing oil price risk in developing countries. *The World Bank Research Observer*, vol. 19, No. 1, pp. 119-139.
- Dewhurst, P. (1998). Frozen emotions: women's experience of violence and trauma in El Salvador, Kenya, and Rwanda. *Development Update*, vol. 2, No. 2.
- Dowrick, S., and J. Golley (2004). Trade openness and growth: who benefits? *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 20, No. 1 (spring), pp. 38-56.
- Duclos, Jean-Yves, Joan Esteban and Debraj Ray (2004). Polarization: concepts, measurement, estimation. *Econometrica*, vol. 72, No. 6 (November), pp. 1737-1772.

- Dunning, Thad (2005). Resource dependence, economic performance, and political stability. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 4, pp. 457-482.
- Dwan, R., and L. Bailey (2006). Liberia's governance and economic management assistance programme (GEMAP). New York: Department of Peacekeeping Operations of the United Nations Secretariat; and Washington, D.C.: World Bank, Fragile States Group. Available from http://www.gemapliberia.org/files/WB_Joint_review_of_GEMAP.pdf.
- Easterly, William (2005). What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans. *Journal of Development Economics*, vol. 76, No. 1 (February), pp. 1-22.
- _____, Roumeen Islam and Joseph E. Stiglitz (2001). Shaken and stirred: volatility and macroeconomic paradigms for rich and poor countries. In *Annual World Bank Conference on Development Economics 2000*, Boris Pleskovic and Nicholas Stern, eds. Washington, D.C.: World Bank, pp. 191-212.
- Epstein, Gerald, ed. (2005). *Financialization and the World Economy*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar, chap. 3.
- _____, Ilene Grabel and K.S. Jomo (forthcoming). Capital management techniques in developing countries: managing capital flows. In *IPD Capital Markets Liberalization Companion Volume*, José Antonio Ocampo, Shari Spiegel and Joseph Stiglitz, eds. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Esteban, J. M., and D. Ray (1999). Conflict and distribution. *Journal of Economic Theory*, vol. 87, No. 2, pp. 379-415.
- Falch, Torben, and Per Tovmo (2003). Norwegian local public finance in the 1930s and beyond. *European Review of Economic History*, vol. 7, No. 1, pp. 127-154.
- Fearon, James D. (2004). Why do some civil wars last so much longer than others? *Journal of Peace Research*, vol. 41, No. 3, pp. 379-414.
- _____, and David D. Laitin (2003). Ethnicity, insurgency, and civil war. *American Political Science Review*, vol. 97, No. 1, pp. 75-90.
- Federal Emergency Management Agency (FEMA) (2007). Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act, as amended, and Related Authorities. *FEMA 592*. Available from http://www.fema.gov/pdf/about/stafford_act.pdf. U.S. Department of Homeland Security. June.
- Ffrench-Davis, Ricardo (2006). *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Fielding, D. (2003). How does civil war affect the magnitude of capital flight? evidence from Israel during the intifada. Discussion Paper in Economics, No. 03/10. Leicester, United Kingdom: Department of Economics, University of Leicester.
- Fiess, Norbert (2002). Chile's new fiscal rule. Washington, D.C.: World Bank. Mimeo. May.
- FitzGerald, Edward, and K. Sarmad (1997). External shocks and domestic adjustment in the 1970s and 1980s. In *External Finance and Adjustment: Failure and Success in the Developing World*, Karel Jansen and Rob Vos, eds. London and New York: Macmillan and St. Martin's Press, pp. 63-89.

- Food and Agriculture Organization of the United Nations (1999). Investment in agriculture for food security: situation and resource requirements to reach the World Food Summit objectives. Rome: FAO. May.
- _____ (2006a). *The State of Food and Agriculture in Asia and the Pacific, 2006*. Bangkok: FAO Regional Office for Asia and the Pacific.
- _____ (2006b). *The State of Food Insecurity in the World 2006: Eradicating World Hunger—Taking Stock Ten Years After the World Food Summit*. Rome: FAO.
- _____ (2008). Crop Prospects and Food Situation, No. 2 (April). Rome: FAO.
- Freedom House (2005). *How Freedom is Won: From Civic Resistance to Durable Democracy*. New York, New York: Freedom House.
- Friedman, Milton (1962). *Capitalism and Freedom*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press.
- Funkhouser, Edward (1992). Migration from Nicaragua: some recent evidence. *World Development*, vol. 20, No. 3, pp. 1209-1218.
- Gaiha, R., and K. Imai (2004). Vulnerability, shocks and persistence of poverty: estimates for semi-arid rural South India. *Oxford Development Studies*, vol. 32, No. 2 (June), pp. 261-281.
- Gassebner, Martin, Alexander Keck and Robert Teh (2006). The impact of disasters on international trade. Staff Working Paper, No. ERS-2006-04. Geneva: World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division. March.
- Gelb, A. H. (1988). *Windfall Gains: Blessing or curse?* New York, New York: Oxford University Press.
- Gelbach, Jonah B., and Lant H. Pritchett (1995). Does more for the poor mean less for the poor?: the politics of tagging. World Bank Policy Research Working Paper, No. 1523. Washington, D.C.: World Bank.
- Gemmell, N., and O. Morrissey (2005). Distribution and poverty impacts of tax structure reform in developing countries: how little we know. *Development Policy Review*, vol. 23, No. 2, pp. 131-144.
- Ghani, A., and others (2007). The budget as the lynchpin of the State: lessons from Afghanistan. In *Peace and the Public Purse: Economic Policies for Postwar Statebuilding*, James K. Boyce and Madalene O'Donnell, eds. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Ghobarah, H. A., P. Huth and B. Russett (2003). Civil wars kill and maim people—long after the shooting stops. *American Political Science Review*, vol. 97, No. 2, pp. 189-202.
- Gilchrist, S., and J. C. Williams (2004). Transition dynamics in vintage capital models: explaining the postwar catch-up of Germany and Japan. NBER Working Papers, No. 10732. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.
- Gindling, T. H., and Katherine Terrell (2005). The effect of minimum wages on actual wages in formal and informal sectors in Costa Rica. *World Development*, vol. 33, No. 11, pp. 1905-1921.

- Glyn, Andrew (2006). *Capitalism Unleashed: Finance, Globalization and Welfare*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Goldsmith, Scott (2001). The Alaska Permanent fund Dividen Program. Paper presented at the conference on Alberta: Government Policies in a Surplus Economy, 7 September.
- González, M., and R. Lopez (2007). Political violence and farm household efficiency in Colombia. Storrs, Connecticut: University of Connecticut. Mimeo.
- Goodhand, J. (2006). Conditioning peace? the scope and limitations of peace conditionalities in Afghanistan and Sri Lanka. The Hague: Netherlands Institute of International Relations ("Clingendael").
- Gordon, A., and C. Craig (2001). *Rural Non-Farm Activities and Poverty Alleviation in Sub-Saharan Africa*. NRI Policy Series, No. 14. Chatham, United Kingdom: Natural Resources Institute.
- Grein, T., and others (2003). Mortality among displaced former UNITA members and their families in Angola: a retrospective cluster survey. *British Medical Journal*, vol. 327, No. 7416, p. 650.
- Griffith-Jones, Stephany, and José Antonio Ocampo (2008). Compensatory financing for shocks: what changes are needed? Справочный документ, подготовленный для Комитета по политике в области развития, Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций.
- Guillaumont, Patrick (2007). Assessing the Economic Vulnerability of Small Island Developing States and the Least Developed Countries. *UNU-WIDER Research Paper*, No. 2007/40. Helsinki: United Nations University-World Institute for Development Economics Research. June.
- Gupta, S., and others (2003). Foreign aid and revenue response: does the composition of aid matter? IMF Working Paper, No. 03/176. Washington, D.C.: International Monetary Fund. September.
- _____ (2004). Fiscal consequences of armed conflict and terrorism in low- and middle-income countries. *European Journal of Political Economy*, vol. 20, No. 2, pp. 403-421.
- _____ (2005). Rebuilding Fiscal Institutions in Post-conflict Countries. Occasional Paper, No. 247. Washington, D.C.: IMF. December.
- Guy Carpenter (2006). Global agriculture insurance and reinsurance market overview. July. Документ размещен по адресу: <http://www.agroinsurance.com/en/pratice/?pid=453> (accessed September 2007).
- Gylfason, T. (2001). Natural resources, education, and economic development. *European Economic Review*, vol. 45, No. 4 (May), pp. 847-859.
- Hall, Peter, and David Soskice, eds. (2001). *Varieties of Capitalism*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Hanlon, J. (1996). *Peace Without Profit*. Oxford, United Kingdom: James Currey.
- Hanson, G., and others (2002). Expansion strategies of US multinational firms. In *Brookings Trade Forum 2001*, S.M. Collins and D. Rodrik, eds. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, pp. 245-282.

- Hardoy, Jorge E., Diana Mitlin and David Satterthwaite (2001). *Environmental Problems in Cities of Africa, Asia and Latin America*. London: Earthscan.
- Heger, M., A. Julca and O. Paddison (2008). Analysing the Impact of Natural Disasters in Small Economies: The Caribbean Case. *UNU-WIDER Research Paper*, No. 2008/25. Helsinki: United Nations University-World Institute for Development Economics Research.
- Hegre, H., and others (2001). Toward a democratic civil peace? democracy political change and civil wars 1816-1992. *American Political Science Review*, vol. 95, No. 1, pp. 16-33.
- Heller, P. S. (2005). Pity the finance minister: issues in managing a substantial scaling up of aid flows. IMF Working Paper, No. 05/180. Washington, D.C.: International Monetary Fund. September.
- Heltberg, R. (2007). Helping South Asia cope better with natural disasters: the role of social protection. *Development Policy Review*, vol. 25, No. 6, pp. 681-698.
- Hirschman, Albert (1994). Social conflicts as pillars of democratic market society. *Political Theory*, vol. 22, No. 2, p. 203.
- _____ (1995). On the political economy of Latin American development. In *A Propensity to Self-Subversion*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Hoeffler, A., and M. Reynal-Querol (2003). Measuring the costs of conflict. Oxford, United Kingdom: Centre for the Study of African Economies, University of Oxford.
- Hoegh-Guldberg, O., and others (2000). *Pacific in Peril: Biological, Economic and Social Impacts of Climate Change on Pacific Coral Reefs*. Sydney, Australia: Greenpeace, p. 36.
- Hort, Sven E. O., and Stein Kuhnle (2000). The coming of East and South-East Asian welfare states. *Journal of European Social Policy*, vol. 10, No. 2, pp. 162-184.
- House of Commons, International Development Committee (2008). Reconstructing Afghanistan: fourth report of session 2007-08, vol. I, Report, together with formal minutes. London: The Stationery Office Limited. Published on 14 February 2008 by authority of the House of Commons.
- Hulme, David, Karen Moore and Armando Barrientos (2007). Assessing the insurance role of micro savings. Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- Humphreys, Macartan (2003). Economics and violent conflict. Working paper. Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- _____ (2005). Natural resources, conflict, and conflict resolution: uncovering the mechanisms. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 4, pp. 508-537.
- _____, and J. Weinstein (2004). What the fighters say: a survey of ex-combatants in Sierra Leone. CGSD Working Paper, No. 20. New York, New York: Center on Globalization and Sustainable Development, The Earth Institute at Columbia University.
- Ibáñez, A. M., and A. Moya (2006). The impact of intra-State conflict on economic welfare and consumption smoothing: empirical evidence for the displaced population in Colombia. HiCN Working Paper, No. 23. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.

- Imai, K., and J. Weinstein (2000). Measuring the economic impact of civil war. Palo Alto, California: Stanford University. Mimeo.
- Imbs, Jean, and Romain Wacziarg (2003). Stages of diversification. *American Economic Review*, vol. 93, No. 1 (March), pp. 63-86.
- Institute for International Economics (IIE) (2006). *China: The Balance Sheet—What the World Needs to Know Now about the Emerging Superpower*. Washington, D.C. IIE.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) (2007). Climate change 2007: impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Межправительственная группа экспертов по изменению климата (МГЭИК) (2007 год). Изменение климата, 2007 год: последствия, адаптация и уязвимость. Вклад рабочей группы II в Четвертый доклад об оценке Межправительственной группы экспертов по изменению климата].
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) (2001). *World Disasters Report 2001: Focus on Recovery*. Geneva.
- _____ (2006). *World Disasters Report 2006: Focus on Neglected Crises*. Geneva.
- International Labour Organization (2005a). Global employment trends brief. February. Geneva: International Labour Office.
- _____ (2005b), *World Employment Report 2004-05: Employment, Productivity and Poverty Reduction*. Geneva: International Labour Office.
- _____, Programme on Socio-economic Security (2004a). *Economic Security for a Better World*. Geneva: International Labour Office.
- International Labour Organization, World Commission on the Social Dimension of Globalization (2004b). *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*. Geneva: International Labour Office.
- International Labour Organization and World Trade Organization (2007). *Trade and Employment: Challenges for Policy Research*. Joint study of the International Labour Office and the Secretariat of the World Trade Organization. Geneva: ILO.
- International Monetary Fund (2008). *Global Financial Stability Report: Containing Systemic Risks and Restoring Financial Soundness. April 2008*. Washington, D.C.: IMF.
- Irwin, Scott H., Philip Garcia and Darrel L. Good (2007). The performance of Chicago Board of Trade corn, soybean, and wheat futures contracts after recent changes in speculative limits. May. Available from <http://www.farmdoc.uinc.edu/irwin/research/CBOTFuturesPerformance.pdf>.
- Isima, J. (2004). Cash payments in disarmament, demobilisation and reintegration programmes in Africa. *Journal of Security Sector Management*, vol. 2, No. 3, pp. 1-10.
- Islam, S. Nazrul (2001). The open approach to flood control: the way to the future in Bangladesh. *Futures*, vol. 33, Nos. 8-9 (October), pp. 783-802.
- Jacobs, Elisabeth (2007). The politics of economic insecurity. *Issues in Governance Studies*, No. 10, Washington D.C.: The Brookings Institution. September.
- Jeong, H. W. (1996). Managing structural adjustment. *S AIS Review*, vol. 16, No. 2, p. 275.

- Johnson, Brett, and Santiago Sedaca (2004). *Diasporas, émigrés and development: economic linkages and programmatic responses*. A special study of the United States Agency for International Development (USAID). Trade Enhancement for the Services Sector (RESS) Project. Carana Corporation, Washington, D.C.: March.
- Jomo K.S., and Jacques Baudot, eds. (2006). *Flat World, Big Gaps: Economic Liberalization, Globalization and Inequality*. New Delhi: Orient Longman.
- Jonas, S. (2000). *Of Centaurs and Doves: Guatemala's Peace Process*. Boulder, Colorado: Westview.
- Justino, P. (2008). Household-level impact of armed civil conflicts and policy responses. Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- _____, and P. Verwimp (2006). Poverty dynamics, conflict and convergence in Rwanda. HiCN Working Paper, No. 16. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Kalyvas, S. (2004). The urban bias in research on civil wars. *Security Studies*, vol. 13, No. 3, pp. 1-31.
- Kaminsky, Graciela, Carmen M. Reinhart and Carlos A. Végh (2004). When it rains, it pours: procyclical capital flows and macroeconomic policies. NBER Working Paper, No. 10780. Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research. September.
- Kanbur, R. (2007). What's social policy got to do with economic growth? *Indian Journal of Human Development* (New Delhi), vol. 1, No. 1.
- Kandelhela, Masingita, and Julian May (2006). Poverty, vulnerability and the impact of flooding in the Limpopo Province, South Africa. *Natural Disasters*, vol. 39, No. 2 (October), pp. 275-287.
- Kapur, Devesh (2004). Remittances: the new development mantra? G24 Discussion Paper Series, No. 29. Geneva: United Nations.
- Karlan, Dean S., and Jonathan Zinman (2007a). Credit elasticities in less-developed economies: implications for micro-finance. *CEPR Discussion Paper*, No. 6071. London: Centre for Economic Policy Research.
- _____. (2007b). Expanding credit access: using randomized supply decisions to estimate the impacts. *CEPR Discussion Paper*, No. 6007. London: Centre for Economic Policy Research.
- Kauffmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi (2004). Governance matters III: governance indicators for 1996-2002. Washington, D.C.: World Bank. 5 April.
- Kawamura, Hiroshi (1995). The Kobe earthquake: evaluation of economic impacts and crisis management. Department for Economic and Social Information and Policy Analysis of the United Nations Secretariat. June.
- Keen, David (2005). Liberalization and conflict. *International Political Science Review*, vol. 26, No. 1, pp. 73-89.

- Keener, S., and others (1993). Demobilization and reintegration of military personnel in Africa: the evidence from seven country case studies. World Bank Internal Discussion Paper, No. IDP-130. Washington, D.C.: World Bank.
- Keynes, John Maynard (1919). *The Economic Consequences of the Peace*. London: Macmillan.
- Khan, Azizur (2007). Growth, employment and poverty: an analysis of the vital nexus based on some recent UNDP and ILO/SIDA studies. DESA Working Paper, No. 49. New York: ST/ESA/2007/DWP/49. United Nations. July.
- Khandker, Shahidur (1998). *Fighting Poverty with Microcredit: Experience in Bangladesh*. New York, New York: Oxford University Press, for the World Bank.
- Kindleberger, Charles (1995). Asset inflation and monetary policy, *Banca Nazionale del Lavoro Quarterly Review*, No. 192 (March), pp. 17-37.
- _____ (1996). *World Economic Primacy: 1500–1990*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- King, G., and L. Zheng (2001). Improving forecasts of State failure. *World Politics*, vol. 53, No. 4 (July), pp. 623-658.
- Kletzer, Lori G. (2001). *Job Loss from Imports: Measuring the Loss*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Knight, M. (2001). A one way street: defining a new approach to the disarmament, demobilisation and reinsertion of ex-combatants during the war-to peace transition. Master of Arts dissertation. York, United Kingdom: University of York. Mimeo.
- _____, N. Loayza and D. Villanueva (1996). The peace dividend: military spending cuts and economic growth. *IMF Staff Papers*, vol. 43, No. 1, pp. 1-37. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Kondylis, F. (2005). Agricultural production and conflict refugee status: quasi-experimental evidence from a policy intervention programme in Rwanda. London: Economics Department, University of London. 8 April. Mimeo.
- _____ (2007). Conflict-induced Displacement and Labour Market Outcomes: Evidence from Post-war Bosnia and Herzegovina. CEP Discussion Paper, No. 777. London: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Kozul-Wright, R., and P. Rayment (1997). The institutional hiatus in economies in transition and its policy consequences. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 21, No. 5, pp. 641-661.
- _____ (2007). *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: Rethinking Development in an Unbalanced World*. London: Zed Books.
- Kuhnle, Stein, and Sven E.O. Hort (2004). The developmental welfare State in Scandinavia: lessons for the developing world. *Social Policy and Development Programme Paper*, No. 17. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development. September.
- Kunreuther, H. (2006). Disaster mitigation and insurance: learning from Katrina. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 604, No. 1, pp. 208-227.

- Kwon, Huck-ju (2005). Transforming the developmental welfare State in East Asia. *Social Policy and Development Programme Paper*, No. 22. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Lall, Sanjaya (1991). Explaining industrial success in the industrial world. In *Issues in Development Economics*, V. N. Balasubramanyam and S. Lall, eds. London: Macmillan.
- _____ (2001). *Competitiveness, Technology and Skills*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar.
- Lane, M. (2004). The viability and likely pricing of “cat bonds” for developing countries. In *Catastrophe Risk and Reinsurance: A Country Risk Management Perspective*, E. Gurenko, ed. London: Risk Books, pp. 239-268.
- Le Billon, Philippe (2000). The dynamics of resource wars. In *Angola's War Economy: the Role of Oil and Diamonds*, Jackie Cilliers and Chris Dietrich, eds. Pretoria: Institute for Security Studies, pp. 21-42.
- _____ (2008). Resources for peace? managing revenues from extractive industries in post-conflict environments. Public Finance in Post-Conflict Environments Policy Paper No. 4. New York: Center on International Cooperation; and Amherst, Massachusetts, Political Economy Research Institute.
- Lemke, Douglas (2003). African lessons for international relations research. *World Politics*, vol. 56, No.1, pp. 120-124.
- Li, W., and D. Yang (2005). The great leap forward: anatomy of a central planning disaster. *Journal of Political Economy*, vol. 113, No. 4, pp. 840-77.
- Lindley, A. (2007). Protracted displacement and remittances: the view from Eastleigh, Nairobi. *New Issues in Refugee Research*. Research Paper, No. 143. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.
- Linnerooth-Bayer, J., and R. Mechler (2007). Insurance against losses from natural disasters in developing countries. Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- Lopez, J., and Guillermo Perry (2008). Inequality in Latin America: determinants and consequences. World Bank Policy Research Working Paper, No. 4504. Washington, D.C.: World Bank, Latin America and Caribbean Region. February.
- López-Córdova, Ernesto, and Alexandra Olmedo (2006). International Remittances and Development: Existing Evidence, Policies and Recommendations. Occasional Paper, No. 41. Washington, D.C. and Buenos Aires: Integration and Regional Programs Department, Inter-American Development Bank. August.
- Lujala, Päivi, Nils Petter Gleditsch and Elizabeth Gilmore (2005). A diamond curse? civil war and a lootable resource. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 4, pp. 538-562.
- Lustig, Nora, and Darryl McLeod (1997). Minimum wages and poverty in developing countries: some empirical evidence. In *Labour Markets in Latin America*, S. Edwards and N. Lustig, eds. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Mahul, O., and J.R. Skees (2007). Managing agricultural risk at the country level: the case of index-based livestock insurance in Mongolia. World Bank Policy Research Working Paper, No. 4325. Washington, D.C.: World Bank.

- Mancini, L. (2005). Horizontal inequality and communal violence: evidence from Indonesian districts. CRISE Working Paper, No. 22. Oxford, United Kingdom: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford.
- Manitoba Floodway Authority (2006). The Red River Floodway Expansion Project community newsletter, fifth edition. Winnipeg, Manitoba, Canada. December. Документ имеется по адресу: http://www.floodwayauthority.mb.ca/pdf/newsletter_winter_0607_en.pdf.
- McDonald, M. (2005). Provision of infrastructures in post-conflict situations. DFID Working Paper, No. 6484. London: Department for International Development. June.
- McKechnie, A. (2003). Building capacity in post-conflict countries. World Bank Social Development Notes: Conflict Prevention and Reconstruction, No. 14 (December), pp. 1-4. Washington, D.C.: World Bank.
- McNamara, R. (1968). *The Essence of Security*. New York, New York: Harper and Row.
- Mechler, R. (2005). Cost-benefit analysis of natural disaster risk management in developing countries. Working paper. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn, Germany.
- Miguel, E., S. Satyanath and E. Sergenti (2004). Economic shocks and civil conflict. *Journal of Political Economy*, vol. 112, No. 4, pp. 725-753.
- Milberg, William, and Deborah Scholler (2008). Globalization, offshoring and economic insecurity in industrialized countries. Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- Mills, Evan (2007). Responding to climate change: the insurance industry perspective. Lawrence Berkeley National Laboratory, U.S. Department of Energy, University of California, Berkeley, California. 26 November. Available from http://www.climateactionprogramme.org/features/article/responding_to_climate_change_the_insurance_industry_perspective/.
- Mishkin, F. (2006). *The Next Great Globalization: How Disadvantaged Nations Can Harness Their Financial Systems to Get Rich*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Mkandawire, Thandika. (2002). The terrible toll of post-colonial “rebel movements” in Africa: towards an explanation of the violence against the peasantry. *Journal of Modern African Studies*, vol. 40, No. 2, pp. 181–215.
- _____, ed. (2004). *Social Policy in a Development Context*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave MacMillan.
- _____. (2007). Targeting and universalism in poverty reduction. In *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, J. A. Ocampo, K. S. Jomo and Sarbuland Khan, eds. London: Zed Books.
- Moene, Karl Ove, and Michael Wallerstein (2006). Social democracy as a development strategy. In *Globalization and Egalitarian Redistribution*, P. Bardhan, S. Bowles and M. Wallerstein, eds. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

- Montalvo, G., and M. Reynal-Querol (2005). Ethnic polarization, potential conflict and civil wars. *American Economic Review*, vol. 95, No. 3 (June), pp. 796-816.
- Morduch, Jonathan (1994). Poverty and Vulnerability. *American Economic Review*, vol. 84, No. 2 (May), pp. 221-225.
- _____ (1995). Income smoothing and consumption smoothing. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, No. 3 (summer), pp. 103-114.
- _____ (1999a). Between the State and the market: can informal insurance patch the safety net? *World Bank Research Observer*, vol. 14, No. 2 (August), pp. 187-207.
- _____ (1999b). The Microfinance Promise. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, No. 4 (December), pp. 1569-1614.
- _____ (2006). Smart subsidies. *ESR Review*, vol. 8, No. 1 (summer), pp. 10-16.
- Morley, Samuel (1992). Structural adjustment and the determinants of poverty in Latin America. Paper prepared for the Conference on Confronting the Challenge of Poverty and Inequality in Latin America, Brookings Institution, Washington, D.C., 16 and 17 July 1992. Revised version appeared in Nora C. Lustig, ed., *Coping With Austerity: Poverty and Inequality in Latin America* (Washington, D.C., Brookings Institution Press, 1995).
- _____, and Rob Vos (2006). External shocks, domestic adjustment and the growth slowdown. In *Who Gains from Free Trade? Export-led Growth, Inequality and Poverty in Latin America*, Rob Vos and others, eds. London: Routledge.
- Mosley, Paul (2007). Assessing the success of micro insurance programs in Meeting the Insurance Needs of the Poor, Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- Mugrai, Rinku, and Martin Ravallion (2005). Is a guaranteed living wage a good anti-poverty policy? World Bank Policy Research Working Paper, No. 3640. Washington, D.C.: World Bank.
- Multihazard Mitigation Council (MMC) (2005). Natural hazard mitigation saves: an independent study to assess the future savings from mitigation activities, vol. 2, Study Documentation. Washington, D.C.: Multihazard Mitigation Council.
- Munich Re (2005). NatCatSERVICE, Natural disasters according to country income groups, 1980-2004. Munich, Germany: Munich Re Group.
- Murdoch, J., and T. Sandler (2004). Civil wars and economic growth: spatial dispersion in Africa and worldwide. *American Journal of Political Science*, vol. 48, No. 1, pp. 138 - 151.
- Murshed, S.M. (2006). Turning swords into ploughshares and little acorns to tall trees: the conflict growth nexus and the poverty of nations. Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- _____, and M. Z. Tadjoeddin (2007). Reappraising the Greed and Grievance Explanations for Violent Internal Conflict. MICROCON *Research Working Paper No. 2*. Brighton, United Kingdom: A Micro Level Analysis of Violent Conflict, Institute of Development Studies at the University of Sussex.

- _____, and Scott Gates (2005). Spatial-horizontal inequality and the Maoist conflict.
- Narayana, N.S.S., Kirit S. Parikh and T. N. Srinivasan (1988). Rural works program in India: costs and benefits. *Journal of Development Economics*, vol. 29, No. 2 (September), pp. 131-156.
- NASA Goddard Institute for Space Studies (2001). How will the frequency of hurricanes be affected by climate change? New York, New York. April. Available from http://www.giss.nasa.gov/research/briefs/druyan_02/.
- Nathan, Laurie (2005). The frightful inadequacy of most of the statistics: a critique of Collier and Hoeffler on causes of civil war. Occasional Paper, vol. 12, No. 5 (December). The Centre for Conflict Resolution, University of Cape Town.
- Ngo, E. (2001). When disasters and age collide: reviewing vulnerability of the elderly. *Natural Hazards Review*, vol. 2, No. 2 (May), pp. 80-89.
- Obidegwu, C. (2003). Rwanda: the search for post-conflict socio-economic change, 1995-2001. Africa Region Working Paper, No. 59. Washington, D.C.: World Bank. October.
- Ocampo, José Antonio (2003). Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world. In *Development Economics and Structuralist Macroeconomics: Essays in Honor of Lance Taylor*, Amitava Krishna Dutt and Jaime Ros, eds. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar.
- _____, and Rob Vos (coordinators) (2008). *Uneven Economic Development*. New York, London, Hyderabad, India, and Penang, Malaysia: Orient Longman, Zed Books and Third World Network.
- _____, Shari Spiegel and Joseph Stiglitz, eds. (готовится к изданию). In *IPD Capital Markets Liberalization Companion Volume*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Organization for Economic Cooperation and Development. (2005). *Employment Outlook 2005*. Paris: OECD.
- _____ (2007a). *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2007*. Paris: OECD.
- _____ (2007b). Involuntary part time workers. *OECD Employment and Labour Market Statistics*, vol. 2007 (release 01). Paris: OECD.
- _____ (2008). *Development Co-operation Report 2007*. *OECD Journal on Development*. Paris: OECD/Development Assistance Committee.
- Orozco, Manuel (2003). Worker remittances in an international scope. Inter-American Dialogue. Research Series: Remittances Project. March. Paper originally presented on 28 February 2003 at the Inter-American Development Bank.
- Osberg, Lars (1998). Economic Insecurity. *SPRC Discussion Paper*, No. 88. Sydney, Australia: University of New South Wales, Social Policy Research Centre. October.
- Oxfam International (2007a). Climate alarm: disasters increase as climate change bites. Oxfam briefing paper, No. 108. Oxford, United Kingdom.

- _____ (2007b). Africa's missing billions: international arms flows and the cost of conflict. Oxfam Briefing Paper, No.107. Oxford, United Kingdom.
- Panić, M. (1992). *Managing Reforms in the East European Countries: Lessons from the Postwar Experience of Western Europe*: UN/ECE Discussion Paper No. 3. Geneva: United Nations.
- _____ (2003). *Globalization and National Economic Welfare*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- _____ (2005). Reconstruction, development and sustainable peace: a unified programme for post-conflict countries. In *Development Challenges in Sub-Saharan Africa and Post-conflict Countries: Report of the Committee for Development Policy on the Seventh Session (14-18 March 2005)*. Sales No. E.05.II.A.9. New York: United Nations.
- _____ (2008). Aid effectiveness in post-conflict countries. Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- Parandekar, Suhas, Rob Vos and Donald Winkler (2002). Ecuador: crisis, poverty and social protection. In *Crisis and Dollarization in Ecuador: Stability, Growth and Social Equity*, Paul Beckerman and Andres Solimano, eds. Washington D.C.: World Bank, pp. 127-176.
- Paris, R. (2004). *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*. New York, New York: Cambridge University Press.
- Pastor, M., and J. K. Boyce (2000). El Salvador: economic disparities, external intervention, and civil conflict. In *War, Hunger, and Displacement: The Origins of Humanitarian Emergencies*, vol. 2, *Case Studies*, E. Wayne Nafziger, Frances Stewart and Raimo Vayrynen, eds. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press, pp. 365-400.
- Permanent Fund Dividend Division (2007). 2007 Annual Report. Juneau, State of Alaska: Department of Revenue.
- Perry, Guillermo E., and others (2006). *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*. Washington, D.C.: World Bank.
- Persaud, Avinash (2000). Sending the herd off the cliff edge: the disturbing interaction between herding and market-sensitive risk management practices. First Prize Essay on Global Finance for the Year 2000, Institute of International Finance Competition in Honour of Jacques de Larosière. Washington, D.C.: Institute of International Finance.
- Pierson, Christopher (2003). Late industrialisers and the development of the welfare State. *Social Policy and Development Working Paper*, No. 16. Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.
- Pinchotti, S., and P. Verwimp (2007). Social capital and the Rwandan genocide: a micro-level analysis. HiCN Working Paper, No. 30. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Pitt, Mark, and Shahidur Khandker (1998). Credit programs for the poor and seasonality in rural Bangladesh. Brown University, Providence, Rhode Island, and World Bank.

- Polanyi, Karl (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston, Massachusetts: Beacon Press.
- Powell, S., and others (2003). Post-traumatic growth after war: a study with former refugees and displaced people in Sarajevo. *Journal of Clinical Psychology*, vol. 59, No. 1, pp. 71-83.
- Prasad, Eswar S., and others (2003). Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence. *IMF Occasional Paper*, No. 220. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- Pritchett, Lant (2005). Who is *not* poor? dreaming of a world truly free of poverty. *The World Bank Research Observer*, vol. 21, No. 1, pp. 1-23.
- Putzel, James (2004). The political impact of globalisation and liberalisation. *Crisis States Discussion Paper*, No. 7. London: Crisis States Development Research Centre, London School of Economics. November.
- Ramey, Garey, and Valerie Ramey (1995). Cross-country evidence on the link between volatility and growth. *American Economic Review*, vol. 85, No. 5 (December), pp. 1138-1151.
- Ranis, G., and F. Stewart (2007). Dynamic links between the economy and human development. In *Policy Matters: Economic and Social Policies to Sustain Equitable Development*, J. A. Ocampo, K. S. Jomo and Sarbuland Kahn, eds. London: Zed Books.
- Rasmussen, T. (2004). Macroeconomic implications of natural disasters in the Caribbean. IMF Working Paper, No. WP/04/224. Washington, D.C.: International Monetary Fund. December.
- Ratha, Dilip (2007). Leveraging remittances for development. Policy brief. World Bank: Migration Policy Institute, Program on Migrants, Migration, and Development. June.
- _____, and others (2007). Migration and Development Brief 3: Remittance trends 2007. Washington, D.C.: World Bank. 29 November.
- Ravallion, Martin (1991). Reaching the rural poor through public employment: arguments, evidence, lessons from South Asia. *The World Bank Research Observer*, vol. 6, No. 2 (July), pp. 153-175.
- _____. (2003). Targeted transfers in poor countries: revisiting the tradeoffs and policy options. World Bank Policy Research Working Paper, No. 3048. Washington, D.C.: World Bank.
- Ray, Debraj (1998). *Development Economics*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Reich, Robert (2007). *Supercapitalism: The Transformation of Business, Democracy and Everyday Life*. New York, New York: Borzoi Books.
- Reinert, Eric (2007). *How Rich Countries Got Rich...and Why Poor Countries Stay Poor*. New York, New York: Carroll and Graf.
- Roberts, J. Timmons, and Bradley Parks (2007). *A Climate of Injustice: Global Inequality, North-South Politics and Climate Policy*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

- Rock, Michael (2007). Corruption and democracy. DESA Working Paper, No. 55. ST/ESA/2007/DWP/55. New York: Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. August.
- Rodas-Martini, P. (2007). Building fiscal provisions into peace agreements: cautionary tales from Guatemala. In *Peace and the Public Purse: Economic Policies for Postwar State-building*, James K. Boyce and Madalene O'Donnell, eds. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.
- Rodrik, Dani (2004). *Rethinking Economic Growth in Developing Countries*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- _____ (2005). Policies for economic diversification. *Cepal Review* (Santiago), No. 87 (December), pp. 7-23.
- _____ (2007). Industrial development: some stylized facts and policy directions. In *Industrial development for the 21st century: sustainable development perspectives*. New York: United Nations, Department of Economic and Social Affairs.
- Rohde, D., and C. Gall (2005). Delays hurting U.S. rebuilding in Afghanistan. *The New York Times*, 7 November.
- Ross, Michael L. (2004). What we know about natural resources and civil wars? *Journal of Peace Research*, vol. 41. No. 3. pp. 337-356.
- Sandler, T., and W. Enders (2004). An economic perspective on transnational terrorism. *European Journal of Political Economy*, vol. 20, No. 2. pp. 301-316.
- Sardesai, S., and P. Wam (2002). The conflict analysis framework (CAF): identifying conflict-related obstacles to development. Dissemination Notes, No. 5 (October). Washington D.C.: World Bank Social Development Department.
- Scanteam (2005). Assessment: Afghanistan Reconstruction Trust Fund: final report. Oslo. March. Available from <http://siteresources.worldbank.org/INTAFGHANISTAN/Resources/ARTFEvaluationFinalReport.pdf>.
- Schneider, Benu (2008). Clubbing in Paris: is debt sustainability an illusion? Paper presented at the Workshop on Debt, Finance and Emerging Issues in Financial Integration, organized by the Financing for Development Office (FED), on 8 and 9 April, United Nations, New York.
- Sedra, M., and P. Middlebrook (2005). Beyond Bonn: revisioning the International Compact for Afghanistan. *Foreign Policy in Focus*, vol. 9, No. 24 (November). Available from <http://www.fpif.org/fpifzines/pr/2924>.
- Sen, Amartya (1995). The political economy of targeting. In *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*, D. van de Walle and K. Nead, eds. Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press,
- _____, and Jean Drèze (2006). *The Amartya Sen and Jean Drèze Omnibus: Poverty and Famines, Hunger and Public Action, India: Economic Development and Social Opportunity*. Reprint. New Delhi: Oxford University Press.
- Sesman, S. (2004). The case for cash: Goma after the Nyiragongo eruption. HPN Humanitarian Exchange, No. 28. November. Cited in Clarke and Dercon (2008).

- Sharma, Krishnan (2008). The impact of remittances on economic insecurity. Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- Shemyakina, O. (2006). The effect of armed conflict on accumulation of schooling: results from Tajikistan. HiCN Working Paper, No. 12. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex. Available from www.hicn.org.
- Skocpol, Theda (1991). Targeting within universalism: politically viable policies to combat poverty in the United States. In *The Urban Underclass*, Christopher Jencks and P.E Peterson, eds. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Snyder, Richard, and Ravi Bhavnani (2005). Diamonds, blood and taxes: a revenue-centred framework for explaining political order. *Journal of Conflict Resolution*, vol. 49, No. 4, pp. 563-597.
- Spiezia, Vincenzo (2004). Trade, foreign direct investment and employment: some empirical evidence. In *Understanding Globalization, Employment and Poverty Reduction*, E.Lee and M. Vivarelli, eds. London: Palgrave.
- Stanton Elizabeth, and Frank Ackerman (2007). Florida and climate change: the costs of inaction. Medford, Massachusetts: Global Development and Environment Institute, Tufts University. November.
- Steele, A. (2007). Massive civilian displacement in civil war: assessing variation in Colombia. HiCN Working Paper, No. 29. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Stephens, J., and D.B. Ottaway (2005). A rebuilding plan full of cracks. *Washington Post*, 19 November.
- Stewart, F. (2002). Horizontal inequalities: a neglected dimension of development. CRISE Working Paper, No. 1. Oxford, United Kingdom: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, University of Oxford.
- _____ (2004). Development and security. *Conflict, Security and Development*, vol. 4, No. 3, pp. 261-288.
- _____, and Graham Brown (2007). Motivations for conflict: an overview and policy implications. CRISE Working Paper. Oxford, United Kingdom: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity, Department of International Development, University of Oxford.
- Stiglitz, Joseph, and others (2006). *Stability with Growth*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Stockhammer, Englebert (2004). Financialisation and the slowdown of accumulation. *Cambridge Journal of Economics*, vol. 28, No. 5, pp. 719-741.
- Streeten, Paul (1973). The multinational enterprise and theory of development policy. *World Development*, vol.1, No. 10 (October), pp.1-14.
- Strömberg, D. (2007). Natural disasters, economic development and humanitarian aid, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 21, No. 3, pp. 199-222.

- Swiss Re (2007). World insurance in 2006: premiums came back to “life”. *Sigma 4 Study*. Zurich.
- Syroka, J. (2007). Overview of index-based insurance products for agriculture. Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*.
- Tanner, F. (1996). Consensual versus coercive disarmament. In *Disarmament and Conflict Resolution Project—Managing Arms in Peace Processes: The Issues*, E. Zawels and others, eds. Sales No. GV.E.96.0.33. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Studies, pp. 169–204.
- Tedeschi, R.G., and L.G. Calhoun (1996). The posttraumatic growth inventory. *Journal of Traumatic Stress*, vol. 9, pp. 455–471.
- Teodosijevič, S.B. (2003). Armed conflicts and food security. ESA Working Paper, No. 03-11. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, Agricultural and Development Economics Division. June.
- Tokman, Victor (2007). Modernizing the informal sector. DESA Working Paper, No. 42. ST/ESA/2007/DWP/42. New York: United Nations.
- Toya, Hideki, and Mark Skidmore (2007). Economic development and the impacts of natural disasters, *Economic Letters*, vol. 94, No. 1 (January), pp. 20–25.
- U.S. Committee for Refugees (2004). *World Refugee Survey 2004*. Washington, D.C.: USCR.
- U.S. Committee for Refugees and Immigrants (2007). *World Refugee Survey 2007*. Washington, D.C.: USCRI.
- United Nations (2003). *World Economic and Social Survey 2003*. (Обзор мирового экономического и социального положения, 2003 год) Sales No. E.03.II.C.1.
- _____ (2004). United Nations Expert Group Meeting on Conflict Prevention, Peacebuilding and Development, United Nations Headquarters, New York, 15 November 2004. Programme and documentation available from: www.un.org/esa/peacebuilding.
- _____ (2005a). *World Economic and Social Survey: Financing for Development*. (Обзор мирового экономического и социального положения, 2005 год: финансирование развития.) Sales No. E.05.II.C.1.
- _____ (2005b). *World Economic and Social Survey 2005: Financing for Development*. (Доклад о мировом социальном положении, 2005 год: проблемы неравенства) Sales No. E.05.IV.5.
- _____ (2006). *World Economic and Social Survey 2006: Diverging Growth and Development*. (Обзор мирового экономического и социального положения, 2006 год: дивергенция роста и развития) Sales No. E.06.II.C.1.
- _____ (2007a). *World Economic and Social Survey 2007: Development in an Ageing World*. (Обзор мирового экономического и социального положения, 2007 год: развитие в условиях старения) Sales No. E.07.II.C.1.
- _____ (2007b). *Report on World Social Situation 2007: The Employment Imperative*. (Доклад о мировом социальном положении, 2007 год: императив занятости) Sales No. E.07.IV.9.

- _____ (2008a). *World Economic Situation and Prospects 2008. (Мировое экономическое положение и перспективы на 2008 год)* Sales No. E.08.II.C.2.
- _____ (2008b) Report of the Committee for Development Policy on its tenth session (17-20 March 2008). *Official Records of the Economic and Social Council, 2008, Supplement No. 33. E/2008/13.*
- United Nations (forthcoming). *Macroeconomic Growth Policies. (Макроэкономическая политика и стратегии роста)* National Development Strategies, Policy Notes. UN/DESA, New York.
- United Nations, Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2008). *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2008: Sustaining Growth and Sharing Prosperity.* Sales No. E.08.II.F.7.
- _____, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (2003). Handbook for estimating the socio-economic and environmental effects of disasters. LC/MEX/G.5-LC/L.1874.
- _____ (2007a). *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2006.* Sales No. E/S.07.II.G.1. LC/G.2332-P/B. March.
- _____ (2007b). *Socioeconomic Vulnerability to Natural Disasters in Mexico: Rural Poor, Trade and Public Response.* Prepared by Sergio O. Saldaña-Zorrilla, Disaster Evaluation Unit, ECLAC/Mexico. *Serie Estudios y Perspectivas*, No. 92. Sales No. E.07.II.G.155.
- United Nations Conference on Trade and Development (1991). *Trade and Development Report 1991.* Sales No. E.91.II.D.15.
- _____ (1995). *Trade and Development Report 1995.* Sales No. E.95.II.D.16.
- _____ (1996). *Trade and Development Report 1996.* Sales No. E.96.II.D.6.
- _____ (1997). *Trade and Development Report, 1997: Globalization, Distribution and Growth.* Sales No. E.97.II.D.8.
- _____ (1998). *Trade and Development Report 1998: Financial Instability; Growth in Africa.* Sales No. E.98.II.D.6.
- _____ (2000) *Trade and Development Report 2000: Global Economic Growth and Imbalances. (Доклад о торговле и развитии, 2000 год: глобальный экономический рост и диспропорции)* Sales No. E.00.II.D.19.
- _____ (2003). *Trade and Development Report 2003: Capital Accumulation, Growth and Structural Change. (Доклад о торговле и развитии, 2003 год: накопление капитала, рост и структурные изменения)* Sales No. E.03.II.D.7.
- _____ (2006). *Economic Development in Africa: Doubling Aid: Making the "Big Push" Work.* Sales No. E.06.II.D.10.
- United Nations Development Programme (1994). *Human Development Report, 1994.* New York, New York: Oxford University Press.
- _____ (2004). *United Nations Development Programme Annual Report 2004: 2015: Mobilizing Global Partnerships.* New York: UNDP.

- _____ (2007). *Human Development Report 2007/2008: Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- United Nations Environment Programme (2007). Environment and vulnerability: emerging perspectives. Prepared on behalf of the United Nations International Strategy for Disaster Reduction. Environment and Disaster Working Group. Geneva: UNEP Post-Conflict and Disaster Management Branch.
- United Nations High Commissioner for Refugees (2007). UNHCR global report 2006. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.
- United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) (2007). *Enhancing Urban Safety and Security: Global Report on Human Settlements 2007*. London: Earthscan.
- United Nations Industrial Development Organization (2002). *Industrial Development Report. 2002/2003: Competing Through Innovation and Learning*. Vienna: UNIDO.
- United Nations, International Strategy for Disaster Reduction (2006). Global survey of early warning systems: an assessment of capacities, gaps and opportunities towards building a comprehensive global early warning system for all natural hazards. Report prepared at the request of the Secretary-General of the United Nations. Final version. September. Available from http://www.unisdr.org/ppew/info_resources/ewc3/Global_Survey_of_Early_Warning_Systems.pdf.
- _____ and International Recovery Platform (2007). Learning from disaster recovery: guidance for decision makers. Publication from the International Recovery Platform, supported by the Asian Disaster Reduction Center (ADRC), International Strategy for Disaster Reduction (ISDR) secretariat, and the United Nations Development Programme. Preliminary version for Consultation. Geneva and Hyogo, Japan. May.
- _____, and World Bank (2007). Words into action: a guide for implementing the Hyogo Framework - Hyogo Framework for Action 2005-2015: building the resilience of nations and communities to disasters. April.
- _____, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (2008). Consolidated and flash appeals 2007. Global requirements and funding per sector as of 27 March 2008. Available from http://ocha.unog.ch/fts/reports/daily/ocha_R21_Y2007_08030307.pdf.
- Van der Hoeven, R., and M. Lübker (2006). External openness and employment: the need for coherent international and national policies. Paper presented at the Twenty-second G-24 Technical Group Meeting, Geneva, 16 and 17 March.
- Van Hear, N. (1998). *New Diasporas*. London: University College London Press.
- _____ (2003). From durable solutions to transnational relations: home and exile among refugee diasporas. *New Issues in Refugee Research* Working Paper. No. 83. Geneva: UNHCR, Evaluation and Policy Analysis Unit.
- Vartiainen, Juhana (1995). The State and structural change: what can be learnt from the successful late industrializers. In *The Role of the State in Economic Change*. Ha-Joon Chang and Robert Rowthorn, eds. *WIDER Studies in Development Economics*. New York, New York: Oxford University Press.

- Velásquez, A. P. (2007). The formality in property rights: determinant in the military strategy of armed actors. HiCN Working Paper, No. 39. Brighton, United Kingdom: Households in Conflict Network (HiCN), University of Sussex.
- Venkatachalam, V. B. (2006). Microfinance in post-conflict Tajikistan: issue and challenges. Paper prepared for the Conference on Poverty Reduction in Conflict and Fragile States: Perspectives from the Household Level, Washington, D.C., 8 and 9 November 2006, organized by the United States Agency for International Development, the Households in Conflict Network (HiCN) and the German Institute for Economic Research (DIW, Berlin).
- Verpoorten, M. (2003). The determinants of income mobility in Rwanda, 1990-2002. Katholieke Universiteit Leuven, Belgium. Mimeo.
- Verwimp, P. (2005). An economic profile of peasant perpetrators of genocide: micro-level evidence from Rwanda. *Journal of Development Economics*, vol. 77, No. 2 (August), pp. 297-323.
- Vos, Rob (1994). *Debt and Adjustment in the World Economy*. London: Macmillan.
- _____ (1999). How to measure the cost of natural disasters? The case of “El Nino” in Ecuador, 1997-8. *European Journal of Latin American and Caribbean Studies*, vol. 67 (December), pp. 21-34.
- _____ (2007). What we do and don't know about trade liberalization and poverty reduction. DESA Working Paper, No. 50. ST/ESA/2007/DWP/50. New York: United Nations.
- _____ (2008). The impact of the recent surge in food prices on global poverty. New York: United Nations, Development Policy and Analysis Division, Department of Economic and Social Affairs. Mimeo.
- _____, and Mariangela Parra (2008). External shocks and economic development: plus ça change? Справочный документ, подготовленный для составления *Обзора мирового экономического и социального положения, 2008 год*. Forthcoming as a DESA Working Paper.
- _____, Margarita Velasco and Edgar de Labastida (1999). Economic and social effects of El Niño in Ecuador, 1997-1998. Technical Paper Series. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, Sustainable Development Department.
- Wade, Robert H. (1990). *Governing the Market*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Weiss, John (2004). Poverty targeting in Asia: experiences from India, Indonesia, the Philippines, Peoples' Republic of China and Thailand. Tokyo: Asian Development Bank.
- White, W. (2006). Procyclicality in the financial system: do we need a new macrofinancial stabilization framework? *BIS Working Paper*, No. 193, Basel: Bank for International Settlements.
- Willibald, S. (2006). Does money work? cash transfers to ex-combatants in disarmament, demobilisation and reintegration processes. *Disasters*, vol. 30, No. 3 (Special issue), pp. 316-339.
- Wolf, Martin (2007). Fear makes a welcome return. *Financial Times*, 14 August.

- Woodward, S. L. (1995). *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- World Bank (1998). The World Bank's experience with post-conflict reconstruction, vol. V, Desk reviews of Cambodia, Eritrea, Haiti, Lebanon, Rwanda, and Sri Lanka. Report No. 17769. Washington, D.C.: World Bank, Operations Evaluations Department. 4 May.
- _____ (1999). *Global Economic Prospects 1998/99: Beyond Financial Crisis*. Washington, D.C.: World Bank.
- _____ (2001). *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. (Доклад о мировом развитии 2000/2001 года: борьба с бедностью) New York, New York: Oxford University Press.
- _____ (2005a). Afghanistan: Managing public finances for development, vol. V, Improving public finance management in the security sector. Report No. 34582-AF. Washington, D.C.: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit South Asia Region. 22 December.
- _____ (2005b). Afghanistan: managing public finances for development, vol. I, Main report. Report No. 34582-AF. Washington, D.C.: World Bank, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit South Asia Region. 22 December.
- _____ (2007). *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. (Доклад о мировом развитии 2008 года: сельское хозяйство на службе развития) Washington, D.C.: World Bank
- _____ (2008a). Rising food prices: policy options and World Bank response. Background note for the Development Committee. Washington, D.C., March.
- _____ (2008b). Background note: catastrophe risk deferred drawdown option (DDO), or CAT DDO. Available from <http://go.worldbank.org/G41ZXJZO30>.
- _____ (2008c). *Global Monitoring report 2008*. Washington, D.C.: World Bank.
- _____ Independent Evaluation Group (2006). *The World Bank in Turkey: 1993-2004: An IEG Country Assistance Evaluation*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Health Organization (2002) *World Report on Violence and Health*. (Всемирная организация здравоохранения (2002). *Насилие и его влияние на здоровье. Доклад о ситуации в мире*). Geneva: World Health Organization.
- Yang, Dean (2005). International migration, human capital and entrepreneurship: evidence, from Philippine migrant's exchange rate shocks. World Bank Policy Research Working Paper, No. 3578. Washington, D.C.: World Bank, Research Program on International Migration and Development.
- Yi, I., and B.-H. Lee (2003). Changing developmental characteristics in the Korean labour market policies. Paper presented at the United Nations Research Institute for Social Development workshop on social policy in a development context, Bangkok, 30 June–1 July 2003.
- Zartman, W. (1995). *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner.