

Наименее развитые страны

Доклад, 2002 год

О б з о р,

подготовленный Генеральным секретарем ЮНКТАД

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Нью-Йорк и Женева, 2002 год

Примечание

Условные обозначения документов Организации Объединенных Наций состоят из прописных букв и цифр. Когда такое обозначение встречается в тексте, оно служит указанием на соответствующий документ Организации Объединенных Наций.

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса страны, территории, города или района, или их властей, или относительно делимитации их границ.

Под "долларами" в настоящем издании во всех случаях понимаются доллары США.

Материалы, содержащиеся в настоящем издании, можно свободно цитировать или перепечатывать, однако при этом необходимо давать соответствующее уведомление, а также делать ссылку на номер документа. Экземпляр издания, содержащего цитируемый или перепечатываемый материал, следует направлять в секретариат ЮНКТАД.

Содержащийся в настоящем документе Обзор издается также в качестве части *Доклада по наименее развитым странам, 2002 год* (UNCTAD/LDC/2002), в продаже под № R.01.II.D.14).

UNCTAD/LDC/2002/Overview

С настоящим Обзором можно также ознакомиться в
Интернете (на английском и французском языках)
по следующему адресу: <http://www.unctad.org>

GE.02-50903 (R) 130502 140502

Наименее развитые страны: доклад, 2002 год

Обзор

Реальный поворотный пункт?

В своем выступлении на церемонии открытия третьей Конференции Организации Объединенных Наций по наименее развитым странам (НРСООН III) Генеральный секретарь Организации Объединенных Наций Кофи Аннан настоятельно призвал правительства сделать все для того, чтобы эта Конференция, в отличие от двух предшествующих, ознаменовала собой "реальный поворотный пункт в повседневной жизни бедных людей в беднейших странах". Цель настоящего Доклада заключается в том, чтобы внести вклад в решение этой судьбоносной задачи путем обеспечения более оптимальной аналитической основы для национальной и международной политики, направленной на содействие сокращению масштабов нищеты в наименее развитых странах (НРС).

В последние годы международное сообщество выделило сокращение масштабов нищеты в качестве одной из ключевых целей международного сотрудничества в области развития. В этой связи "всеобъемлющей целью" Программы действий для наименее развитых стран на десятилетие 2001-2010 годов, согласованной на НРСООН III, является обеспечение в НРС существенного прогресса в работе по сокращению наполовину к 2015 году количества людей, живущих в условиях крайней нищеты. Сама программа действий состоит из длинного перечня мер, которые настоятельно рекомендуется предпринять в НРС и их партнерам по процессу развития. Реализация этих мер ради продвижения к всеобъемлющей цели сокращения масштабов нищеты потребует стратегического подхода, основанного на более глубоком знании характера и динамики изменений масштабов нищеты в НРС, а также на более полном понимании того, какая же политика

позволит лучше всего решить задачу сокращения масштабов нищеты в особых и в то же время разнообразных социально-экономических условиях, характерных для этих стран.

Мысль об отсутствии достаточной аналитической базы для эффективной борьбы с нищетой в бедных странах в целом и в НРС в частности пока не нашла всеобщего признания. А ведь нынешняя международная статистика, характеризующая состояние нищеты, страдает множеством недостатков и удручающе неадекватна в НРС. И тем не менее звучат призывы распределять помощь между странами, исходя из числа малоимущих людей. Анализ взаимосвязи между глобализацией и нищетой все еще находится в рудиментарном состоянии. И все же и активисты антиглобалистского движения, и ревнители глобализации выдвигают радикальные и упрощенческие выводы: первые - утверждая, что бедные страны получают слишком много глобализации, а вторые - что они получают слишком мало. Ведущие эксперты мира по проблемам нищеты никак не могут прийти к общему выводу относительно характера взаимосвязи между экономическим ростом и нищетой в развивающихся странах и его местом в общей стратегии борьбы с нищетой. А ведь более 1 млрд. людей, в том числе 400 млн. в НРС, в настоящее время проживают в странах, правительства которых готовят документы с изложением стратегии борьбы с нищетой (ДСБН) в качестве условия для получения льготной помощи и содействия в облегчении долгового бремени, участвуя в процессе, который один из представителей Всемирного банка честно и очень точно описал как "эксперимент".

Идеалистический порыв к тому, чтобы добиться повышения уровня жизни малоимущих людей, - это порыв правильный. Но если реальные решения на уровне политики не будут прочно строиться на глубоком понимании причин нищеты и того, как эти причины устранялись в прошлом и как они могут быть эффективно устранены в будущем, результаты наших усилий могут оказаться еще хуже, чем раньше. Как предупреждал Саймон Кузнец в знаменитой статье, опубликованной в 1955 году, где он выдвинул

гипотезу о том, что на ранних этапах экономического развития неравенство в уровнях доходов будет возрастать, а впоследствии уменьшаться, политика оказания помощи бедным слоям, являющаяся "плодом воображения, не подпитанным знаниями прошлых лет", скорее всего окажется "пронизанной романтическим насилием". Иными словами, несмотря на самые благие намерения, политика, построенная на недостаточном знании, скорее всего приведет не к сокращению, а к увеличению масштабов нищеты.

Цель настоящего Доклада - избежать романтического насилия. Главная его идея заключается в том, что для сокращения масштабов крайней нищеты в НРС за счет устойчивого экономического роста имеются широчайшие, но в настоящее время недооцениваемые возможности. Однако эти возможности в большинстве НРС не реализуются, поскольку эти страны попали в международную ловушку нищеты. Благодаря подходу, основанному на ДСБН, вполне можно добиться бóльших успехов в сокращении масштабов нищеты, чем в прошлом. Но для этого требуется: а) более полный переход к реальному национальному контролю за политикой и большей автономии в политике; б) переориентация со стратегий сокращения масштабов нищеты, ориентированных на структурную перестройку и использующихся на первоначальных этапах применения подхода, основанного на ДСБН, на стратегии сокращения масштабов нищеты, ориентированные на процесс развития; и с) более благоприятные международные условия. В докладе предлагается альтернативный подход к разработке стратегий сокращения масштабов нищеты, нацеленный на двукратное повышение средних уровней жизни домашних хозяйств за счет проведения макроэкономической политики, ориентированной на экономический рост, наращивание внутреннего производственного потенциала и стратегическую интеграцию в глобальную экономику, и в то же время содержащий элементы политики, направленной на снижение риска маргинализации определенных социальных групп и регионов в стране в процессе экономического роста. В нем утверждается также, что в рамках международной политики больше внимания

следует уделять необходимости разрыва связи между зависимостью от сырьевого сектора, хронической крайней нищетой и непосильным бременем внешней задолженности и что для уменьшения социально-экономической маргинализации беднейших стран необходимо проводить политику, направленную на противодействие усиливающейся поляризации глобальной экономики. Благодаря более эффективной национальной и международной политике можно прийти к реальному поворотному пункту.

Новые оценки масштабов нищеты

В докладе анализируется взаимосвязь между масштабами нищеты и процессом развития в НРС в контексте усиливающейся глобальной взаимозависимости. До настоящего Доклада проведение такого анализа было невозможным. Общедоступные международно сопоставимые оценки масштабов нищеты охватывали слишком маленькую группу НРС, причем за слишком короткие периоды. В настоящем Докладе эту проблему удалось преодолеть благодаря использованию нового набора оценок масштабов нищеты по 39 НРС за период 1965-1999 годов. Эти ряды данных были построены специально для Доклада. Но они имеют важные последствия для глобального анализа нищеты, а также для достижения целей, поставленных на Саммите тысячелетия, международных целей развития, а также для решения задач развития, определенных на НРСООН III.

Новые оценки основаны на простой концепции того, что же представляет собой нищета. Под нищетой в абсолютном выражении понимается неспособность обеспечить минимально достаточный уровень жизни. Уровень жизни измеряется по уровню частного потребления, а люди, относящиеся к категории малоимущих, определяются на основе использования международных показателей черты бедности на уровне 1 и 2 долл. в день, которые в настоящее время обычно применяются для проведения сопоставимых на международном уровне оценок глобальных масштабов нищеты. Эти международные показатели

черты бедности определяют уровень, ниже которого частное потребление считается недостаточным, и рассчитываются - также в соответствии с принятой сегодня практикой - с использованием обменных курсов по паритету покупательной способности (ППС), с тем чтобы скорректировать различия в стоимости жизни между странами.

Сегодня многие утверждают, что нищета представляет собой многоплановое явление, результат целого клубка таких взаимопереплетающихся проблем, как экономические, политические, чисто человеческие и социально-культурные лишения, и характеризуется не просто недостатком экономических возможностей, но и отсутствием уверенности в завтрашнем дне, уязвимостью и беспомощностью. Доклад не отвергает многопланового определения нищеты. Более того, совершенно ясно, что эта точка зрения отражает точное описание человеческого опыта, связанного с существованием нищеты. Однако в Докладе используется более узкое определение, поскольку оно обеспечивает более широкие аналитические возможности как для того, чтобы поместить картину динамики нищеты на национальном уровне в глобальный контекст, так и для того, чтобы понять многоплановость процессов, лежащих в основе этих тенденций. Данный подход лучше всего рассматривать в качестве дополняющего подходы, основанные на многоплановом определении нищеты.

Хотя в Докладе используется традиционное определение нищеты, в нем вносятся новшества в методику получения оценок масштабов нищеты. Нынешние глобальные и национальные оценки масштабов нищеты, в которых используются международные показатели черты бедности на уровне 1 долл. и 2 долл. в день, основаны на данных обследований доходов или потребления домашних хозяйств. В настоящем же Докладе используются другие оценки масштабов нищеты. Они основаны на совместимых с национальными счетами оценках масштабов нищеты, в которых доля малоимущих в общей численности населения той или иной страны рассчитывается с использованием

i) среднегодового показателя частного потребления на душу населения, указываемого в данных национальных счетов, и ii) распределения частного потребления между домашними хозяйствами, рассчитываемого на основе данных обследований домашних хозяйств.

Следует отметить, что оценки масштабов нищеты, совместимые с национальными счетами, отличаются от оценок масштабов нищеты Всемирного банка, в которых за международные показатели черты бедности взяты 1 и 2 доллара в день, но используются данные обследований домашних хозяйств для оценки как среднего уровня, так и распределения частного потребления. Характер этого отличия имеет важное значение для глобальных усилий по сокращению масштабов крайней нищеты. Оценки масштабов нищеты, основанные на национальных счетах, позволяют сделать вывод о том, что острота проблемы нищеты в беднейших странах, особенно в Африке, до сих пор недооценивалась, что в равной мере недооценивались последствия экономического роста с точки зрения сокращения масштабов нищеты и что наиболее актуальное значение международный показатель черты бедности на уровне 1 доллара в день имеет для стран с валовым внутренним продуктом (ВВП) на душу населения менее 700 долларов.

Расхождения между теми оценками, которые основаны на обследованиях домохозяйств, и теми, которые согласуются с национальными счетами, должно вызывать беспокойство у всех, кто настроен на более эффективные усилия по сокращению масштабов нищеты в развивающихся странах. Это значит, что необходимо безотлагательно принять меры для повышения качества статистики, характеризующей масштабы нищеты. Это потребует вложения средств в развитие статистической базы для систем национальных счетов и обследований домашних хозяйств, а также мобилизации серьезных усилий в НРС на обоих направлениях. И все же на данном этапе необходимо продолжить анализ на уровне политики.

Анализ в настоящем Докладе строится на оценках масштабов нищеты, согласующихся с национальными счетами, поскольку это обеспечивает такие же правдоподобные оценки для сопоставления масштабов нищеты на международном уровне, как и оценки, основанные исключительно на обследованиях домашних хозяйств. Ни данные национальных счетов, ни данные обследований уровня жизни домашних хозяйств не являются совершенными. Но, вероятнее всего, процедуры ведения национальных счетов являются в большей мере стандартизированными между странами, чем методики проведения обследований домохозяйств, и это имеет исключительно важное значение, поскольку цель в данном случае заключается в сопоставлении масштабов нищеты на международном уровне. К тому же предварительные исследования показывают, что оценки масштабов нищеты, согласующиеся с национальными счетами, в большей мере коррелируются с некоторыми немонетарными показателями нищеты, чем нынешние оценки, основанные на обследованиях домохозяйств.

И наконец, оценки масштабов нищеты, согласующиеся с национальными счетами, выбраны из прагматических соглашений. С помощью этих оценок в настоящем Докладе была обнаружена тесная статистическая взаимосвязь между средним уровнем частного потребления на душу населения и масштабами нищеты. Более того, эта связь является настолько тесной, что практически повсеместно имеющиеся данные национальных счетов о частном потреблении вполне можно использовать для составления статистически значимых оценок ожидаемых масштабов и глубины такого явления, как нищета, в странах, где обследования домохозяйств не проводится, и за те годы, за которые данные обследований отсутствуют. Именно эти оценки и используются в этом Докладе. В настоящее время они представляют собой единственное доступное средство для описания уровней нищеты в значительном числе НРС и для анализа развития тенденций в этой области с течением времени. Новые оценки масштабов нищеты

впервые открывают возможность эмпирическим путем проанализировать взаимосвязь между нищетой, развитием и глобализацией. В настоящем Докладе обеспечивается и используется эта возможность.

Характер нищеты в НРС

Новые оценки масштабов нищеты, подготовленные для настоящего Доклада, позволяют выделить семь наиболее характерных черт нищеты в НРС.

Во-первых, положение в большинстве НРС характеризуется тем, что абсолютная нищета превратилась во всеохватывающее явление в обществе. В период 1995-1999 годов в той группе НРС, по которым мы имеем данные, 81% населения тратил на свою жизнь менее 2 долларов в день, а средний уровень потребления этих людей составлял лишь 1,03 доллара в день. 50% населения НРС жили в крайней нищете, т.е. менее чем на 1 доллар в день, а средний уровень их потребления составлял лишь 64 цента (0,64 доллара) в день. Экстраполируя эти показатели на НРС, по которым у нас не имеется данных, можно рассчитать, что общее число людей, тративших на свою жизнь менее 1 доллара в день, во всех 49 НРС в период 1995-1999 годов составляло 307 млн. человек, а общее число людей, имевших менее 2 долларов в день, было равно 495 млн. человек. Общая численность населения НРС в этот период составляла 613 млн. человек.

Во-вторых, масштабы и глубина нищеты особенно велики в африканских НРС. Во второй половине 90-х годов в группе африканских НРС, по которым у нас имеются данные, 87% населения жили менее чем на 2 доллара в день, а средний уровень потребления этих людей составлял лишь 86 центов в день. 65% населения африканских НРС имели на жизнь менее 1 доллара в день, а средний уровень потребления этих людей составлял лишь 59 центов в день. Лишь в 5 из 29 африканских НРС, по которым у нас есть данные, менее 2 долларов в день на проживание имели

меньше 80% населения. Эти цифры свидетельствуют о том, что острота проблемы нищеты в африканских НРС до сих пор недооценивалась.

В азиатских НРС, напротив, показатели нищеты, которые по глобальным меркам все же исключительно высоки, указывают на относительно более благоприятную ситуацию. Во второй половине 90-х годов, в той группе азиатских НРС, по которым имеются данные, 68% населения имели на жизнь менее 2 долларов в день, а средний уровень потребления этих людей составлял 1,42 доллара в день. 23% населения тратили на жизнь менее 1 доллара в день, и средний уровень потребления этих людей (90 центов в день) был гораздо ближе к черте бедности.

В-третьих, масштабы крайней нищеты в НРС в целом возрастают. В НРС, по которым у нас есть данные, в период 1965-1969 годов менее чем на 1 доллар в день жили порядка 48% населения, а в период 1995-1999 годов - уже 50%. Это значит, что за последние 30 лет число людей, живущих в условиях крайней нищеты, в НРС более чем удвоилось: со 138 млн. человек во второй половине 60-х годов до 307 млн. во второй половине 90-х годов. Доля людей, живущих менее чем на 2 доллара в день, во второй половине 90-х годов осталась практически такой же, как и во второй половине 60-х. А это значит, что число людей, которые тратят на жизнь менее 2 долларов в день, в НРС за последние 30 лет также более чем удвоилось.

В-четвертых, тенденции в эволюции такого явления, как крайняя нищета, в НРС смотрятся резким контрастом на фоне тенденций в выборке из 22 других развивающихся стран, по которым у нас имеются оценки масштабов нищеты, базирующиеся на национальных счетах. Тенденции в изменении масштабов крайней нищеты в других развивающихся странах, которые во многом определяются происходящим в крупных азиатских странах с низкими уровнями доходов, прежде всего в Китае, Индии и Индонезии, в период с 60-х по 90-е годы были резко понижательными. Как следствие проблема крайней нищеты в мире

все больше превращается в проблему НРС. Действительно, согласно новым оценкам масштабов нищеты, НРС уже стали главным центром крайней нищеты в мировой экономике.

В-пятых, тенденции в изменении масштабов крайней нищеты в азиатских НРС и в африканских НРС резко расходятся. Доля населения, живущего в условиях нищеты в азиатских НРС, по которым у нас есть данные, в период с 1965-1969 годов по 1995-1999 годы снизилась с 36 до 23%. За этот же период снизился и показатель глубины нищеты: средний уровень потребления людей, живущих менее чем на 1 доллар в день, повысился с 84 центов в день во второй половине 60-х годов до 90 центов во второй половине 90-х годов. Хотя эти сдвиги выглядят не так впечатляюще, как в выборке из других развивающихся стран, тем не менее эти показатели сокращения масштабов нищеты намного превышают показатели африканских НРС. В них доля населения, живущего в условиях крайней нищеты, в период с 1965-1969 годов по 1995-1999 годы выросла с 56 до 65%. После некоторого улучшения ситуации в первые годы охваченного периода показатели глубины нищеты с середины 70-х годов в африканских НРС также увеличились. Средний уровень потребления людей, живущих менее чем на 1 доллар в день, снизился с 0,66 доллара в день в период 1975-1979 годов до 0,59 доллара в день в период 1995-1999 годов.

В-шестых, в НРС прослеживается тесная связь между масштабами крайней нищеты и зависимостью от экспорта сырьевых товаров. 69% населения в НРС, экспортирующих нетопливное сырье, в период 1997-1999 годов имели возможность тратить на жизнь менее 1 доллара в день, а в НРС, экспортирующих минеральные сырьевые товары, эта доля превышала 80%. В НРС, экспортирующих услуги, доля населения, живущего менее чем на 1 доллар в день, в среднем была ниже (43%). В НРС, которым удалось диверсифицировать свой экспорт за счет продукции обрабатывающей промышленности, она была еще ниже (25%), хотя если исключить Бангладеш, показатели которой сильно влияют на общие средние показатели, то доля

населения, живущего менее чем на 1 доллар в день, в НРС, экспортирующих продукцию обрабатывающей промышленности, составляла 44%.

И наконец, в-седьмых, в НРС, у которых основные статьи экспорта составляют нетопливные сырьевые товары, доля населения, живущего в условиях крайней нищеты, выросла с 63% в 1981-1983 годах до 69% в 1997-1999 годах. Особенно заметным это увеличение было в НРС - экспортерах минерального сырья, в которых доля населения, живущего в условиях крайней нищеты, выросла с 61% до 82%. В НРС, экспортирующих услуги, масштабы нищеты также увеличивались, хотя и медленнее, чем в НРС, экспортирующих нетопливное сырье. В НРС, которые увеличили в своем экспорте долю продукции обрабатывающей промышленности, показатели масштабов крайней нищеты снизились с 30% в 1981-1983 годах до 25% в 1997-1999 годах. При этом средние масштабы нищеты в данной группе стран уменьшились вне зависимости от включения или исключения из нее Бангладеш.

Как следствие этих тенденций главным центром крайней нищеты в группе НРС стали НРС, находящиеся в зависимости от сырьевого сектора. В период 1997-1999 годов 79% от общего числа людей, живущих в условиях крайней нищеты, в НРС находились в странах, которые специализируются на экспорте сырья. Число людей, живущих в условиях крайней нищеты в НРС, экспортирующих сырьевые товары, в период с 1981-1983 годов по 1997-1999 годы увеличилось на 105 млн. человек, тогда как число живущих в условиях крайней нищеты в НРС, которые наладили экспорт продукции обрабатывающей промышленности и/или услуг, выросло на 10 миллионов. Расхождение тенденций между НРС, экспортирующими сырье, и НРС, экспортирующими продукцию обрабатывающей промышленности, во многом перекликается с расхождением тенденций между африканскими и азиатскими НРС, однако это совпадение не является полным.

Международная ловушка нищеты

В большинстве НРС абсолютная нищета представляет собой всеобщее явление в том смысле, что большинство населения в них имеют доходы, едва достигающие или не достигающие уровней, которые являются достаточными для удовлетворения их элементарных потребностей, а имеющихся ресурсов, даже при их равном распределении, едва хватает для устойчивого удовлетворения основных потребностей населения. К тому же нищета здесь, как правило, носит хронический характер. *Главный тезис настоящего Доклада сводится к тому, что нищета в большинстве НРС представляет собой общераспространенное и хроническое явление в силу того, что они попали в международную ловушку нищеты.*

В этом общем тезисе можно выделить пять основных моментов.

- В тех обществах, где нищета представляет собой всеобщее явление, в том числе в НРС, устойчивый экономический рост, как правило, оказывает мощное позитивное влияние на сокращение масштабов нищеты, особенно крайней нищеты.
- Вместе с тем всеобщая нищета выступает серьезным фактором, сдерживающим экономический рост, особенно через влияние на внутренние ресурсы, имеющиеся для частных инвестиций и всех общественных благ, включая рациональное управление, а также на экологические активы.
- Международные экономические отношения способны сыграть ключевую роль в содействии разрыву порочного круга всеобщей нищеты и экономической стагнации в НРС.

- Однако во многих НРС, особенно в тех, которые зависят от экспорта сырьевых товаров, взаимосвязанный комплекс международных торговых и финансовых отношений усугубляет порочный круг всеобщей нищеты и экономической стагнации, который в свою очередь усиливает отрицательное влияние комплекса внешних отношений.
- Глобализация в ее нынешней форме скорее не уменьшает, а увеличивает глубину этой международной ловушки нищеты.

Возможность быстрого сокращения масштабов нищеты за счет устойчивого экономического роста

В условиях всеобщей нищеты устойчивый экономический рост, как правило, оказывает мощное позитивное воздействие на сокращение масштабов нищеты, особенно крайней нищеты. Типичная схема сдвигов прослеживается в рамках взаимосвязи между средними национальными уровнями частного потребления на душу населения и долей населения, живущего на менее чем на 1 доллар в день и менее чем на 2 доллара в день. Новые оценки состояния нищеты свидетельствуют о том, что масштабы нищеты устойчиво и предсказуемо уменьшаются по мере повышения общего уровня частного потребления на душу населения. Эта взаимосвязь является гораздо более тесной, чем считали ранее, исходя из оценок масштабов нищеты, основанных на обследованиях домашних хозяйств. Новые оценки состояния нищеты указывают также на то, что масштабы крайней нищеты будут уменьшаться гораздо быстрее, чем предполагали ранее. Таким образом, нынешние прогнозы, касающиеся возможности сокращения масштабов нищеты в будущем, являются чересчур пессимистичными.

В принципе можно ожидать, что в стране, где средний уровень частного потребления на душу населения составляет 400 долл. в год (в долларах 1985 года по ППС), менее 1 долл. в день будут тратить на жизнь примерно 65% населения. Если же средний уровень частного потребления на душу населения удвоится до 800 долл. в год, то следует ожидать, что доля населения, живущего менее чем на 1 долл. в день, составит менее 20%.

Такой возможности быстрого сокращения масштабов нищеты в очень бедных обществах за счет экономического роста не следует удивляться. Следует понимать, что характер взаимосвязи между экономическим ростом и масштабами нищеты в условиях всеобщей нищеты отличается от характера их взаимосвязи в богатых странах, где в условиях абсолютной нищеты живет лишь небольшая часть населения, или в странах со средним уровнем доходов, которые уже достигли определенного уровня процветания, но в которых значительная часть населения выпадает из процесса развития. В богатых странах экономический рост вряд ли будет достаточным условием для сокращения масштабов абсолютной нищеты, поскольку, каким бы высоким не был уровень доходов на душу населения в стране, всегда найдутся люди или домашние хозяйства, которые в силу их особых обстоятельств либо из-за секторальных сдвигов или циклических колебаний будут оказываться за чертой бедности. Для уменьшения масштабов нищеты в этих условиях непременно требуются перераспределение доходов, системы социального обеспечения или адресные программы создания рабочих мест. В странах со средними уровнями доходов перераспределительные меры также имеют жизненно важное значение. Однако в условиях всеобщей нищеты, когда имеющихся в стране ресурсов даже при их равном распределении едва хватает для устойчивого удовлетворения элементарных потребностей населения, значительного сокращения масштабов нищеты можно добиться только через экономический рост, который приводит к повышению уровня жизни домашних хозяйств.

Этот вывод естественным образом вытекает из анализа типичной взаимосвязи между масштабами нищеты и средними уровнями частного потребления на душу населения, которая выявлена в Докладе. В самой форме этой взаимосвязи уже заложен эффект воздействия на масштабы нищеты увеличения неравенства, которое обычно происходит в странах с низкими уровнями доходов по мере роста средних доходов и уровня потребления. И все же, вне всякого сомнения, масштабы нищеты не уменьшатся, если рост ВВП на душу населения не будет сопровождаться увеличением частного потребления на душу населения.

Порочный круг всеобщей нищеты и экономической стагнации

Хотя в условиях всеобщей нищеты имеются значительные возможности для быстрого сокращения ее масштабов, реализовать эту возможность крайне трудно именно в силу того, что абсолютная нищета представляет собой всеобщее явление. В этих обстоятельствах не только экономический рост влияет на масштабы нищеты, но и масштабы нищеты сказываются на экономическом росте. В обществах, где нищета представляет собой всеобщее явление, сама нищета выступает серьезным фактором, сдерживающим экономический рост.

Основной механизм реализации этой взаимосвязи - отрицательное обратное воздействие всеобщей нищеты на внутренние ресурсы, имеющиеся для финансирования инвестиций и общественных благ, включая рациональное государственное управление. Там, где большинство населения зарабатывает менее 1 или 2 долл. в день, огромная часть ВВП должна выделяться на закупку самого необходимого для жизни. В период 1995-1999 годов, например, средние доходы на душу населения в НРС в текущих ценах и по официальным обменным курсам составляли 0,72 долл. в день, а средний уровень потребления на душу населения - 0,57 долл. в день. Отсюда следует, что в среднем на человека имелось лишь 15 центов в день для расходования на частные капиталовложения, государственные инвестиции в инфраструктуру и на финансирование жизненно необходимых

общественных услуг, включая здравоохранение, образование, государственное управление и обеспечение законности и правопорядка.

При таких ограниченных внутренних ресурсах трудно финансировать новые капиталовложения из собственных источников. В этом случае высока степень экономической уязвимости, поскольку внутренних ресурсов недостаточно, чтобы справиться с климатическими и внешнеэкономическими потрясениями. И наконец, недофинансируются государственные системы и службы, включая административную систему, обеспечение законности и правопорядка и всю систему государственного управления. Удовлетворение дополнительных потребностей в необходимом физическом капитале, образовании, здравоохранении и в других элементах социальной и материальной инфраструктуры условиях роста населения превращается в постоянную проблему.

Чем больше масштабы нищеты, тем больше ограничивается объем внутренних ресурсов. Если сфокусировать внимание на НРС в нашей выборке, где менее чем на 2 долл. в день живут более 80% населения, то станет очевидно, что норма внутренних сбережений здесь составляет в среднем не более 2-3% ВВП, совокупные расходы на государственное потребление (включающие в себя расходы на здравоохранение и образование) в период 1995-1999 годов составляли в среднем 37 долл. на человека в год, а расходы на здравоохранение в тот же период были равны в среднем 14 долл. на человека в год.

Эти низкие уровни государственных расходов на душу населения не являются в первую очередь следствием слабой мобилизации ресурсов государственным сектором. В НРС, по которым у нас есть данные, доля государственных доходов (исключая безвозмездную помощь) в ВВП в период 1995-1999 годов составляла в среднем около 16%, что намного меньше, чем в других развивающихся странах. Однако при очень небольшом размере ВВП большинства НРС этот средний

показатель в пересчете на душу населения в реальном выражении выливается в чрезвычайно низкий уровень финансирования государственных услуг.

Эта крайняя ограниченность ресурсов означает, что правительства НРС постоянно сталкиваются с необходимостью делать трудный выбор в деле предоставления различных жизненно необходимых государственных услуг. Развитие большинства государственных услуг, таких, как здравоохранение, образование, услуги сельскохозяйственной поддержки, общая административная система и охрана законности и порядка, которые составляют основы современного экономического развития, сдерживается серьезной нехваткой ресурсов в НРС. Вне всякого сомнения, определенные возможности для улучшения положения кроются в перераспределении государственных расходов. Однако сверх этого требуется устранение такого ограничивающего фактора, как дефицит внутренних ресурсов.

Во многих НРС не только ничтожно мал объем внутренних ресурсов, имеющихся для финансирования инвестиций и государственных услуг, но и, к тому же, идет форсированный процесс деградации окружающей среды. Это происходит в тех случаях, когда само выживание требует проедания естественных богатств и экологических активов. В беднейших НРС "подлинные внутренние сбережения" (показатель сбережений, в котором из общего объема внутренних сбережений вычитается сокращение национального богатства, обусловленное истощением экологических ресурсов и амортизацией капитала, созданного человеком) составляют в среднем -5% ВВП. Многие из этих стран не просто попали в глубокую ловушку слаборазвитости, а стремительно падают в пропасть. Экологические ресурсы, от которых зависит жизнь большинства людей, проедаются, а высокие темпы роста населения, деградация окружающей среды и рост масштабов нищеты взаимно усиливают друг друга.

Возможность обеспечения экономического роста через глобальную интеграцию

Международные экономические отношения способны сыграть ключевую роль в содействии разрыву в НРС существующих в них порочных кругов проблем, превращающих всеобщую нищету в хроническое явление.

Во-первых, доступ к иностранным сбережениям может сыграть каталитическую роль в содействии преодолению бедными странами проблемы шаткого равновесия низких уровней доходов, низких уровней сбережений и низких уровней инвестиций. Как только начинается экономический рост, иностранные сбережения позволяют также ускорить увеличение частного потребления без того тугого затягивания поясов, которое потребовалось бы в случае, если бы экономический рост финансировался полностью за счет внутренних ресурсов.

Во-вторых, при всеобщей нищете национальный спрос крайне ограничен, и национальные рынки, как правило, бывают нединамичными и обычно сегментированы таким образом, чтобы позволить людям выжить. Экспорт на международные рынки позволяет продуктивно мобилизовать земельные и трудовые ресурсы, которые до этого недоиспользовались в силу ограниченности внутреннего спроса.

В-третьих, расширение доступа к имеющимся современным технологиям позволяет отстающим странам значительно увеличить производительность, не предпринимая при этом постоянных усилий для того, чтобы изобрести все заново. Экспорт может облегчить решение этой задачи, поскольку одним из основных каналов передачи технологии бедным странам является импорт машин и транспортного оборудования. При определенных условиях важным каналом приобретения технологии могут служить также прямые иностранные инвестиции.

В-четвертых, расширение международной миграции позволяет бедным людям в бедных странах найти работу даже в тех случаях, когда возможности трудоустройства в их собственной стране ограничены.

То обстоятельство, что международные отношения способны сыграть важную роль в разрыве порочного круга экономической стагнации и всеобщей нищеты, подтолкнуло некоторых аналитиков к выводу, что ключевая проблема НРС заключается в том, что они недостаточно интегрированы в глобальную экономику. Но это ложное заключение.

Международная торговля уже играет очень важную роль в экономике НРС. В период 1997-1998 годов на экспорт и импорт товаров и услуг у них приходилось в среднем 43% ВВП. Средний уровень торговой интеграции НРС примерно соответствует среднему мировому показателю и при этом почти равен среднему показателю по группе стран, которые в докладе *Глобализация, рост и нищета*, опубликованном недавно Всемирным банком, были отнесены к категории "в большей степени глобализованных развивающихся стран". Средний уровень торговой интеграции у них фактически выше, чем у стран ОЭСР, имеющих высокие доходы.

Аналогичным образом НРС уже в очень значительной степени опираются на внешнее финансирование для дополнения своих скудных внутренних ресурсов. В период 1995-1999 годов размер дефицита внешних ресурсов, измеряемого как чистое сальдо баланса торговли товарами и услугами, в НРС, где более 80% населения живут менее чем на 2 доллара в день, был эквивалентен примерно 90% валовых внутренних капиталовложений и примерно 125% расходов на государственное потребление. В остальных НРС эти относительные показатели были несколько ниже. Тем не менее в бюджетных и накопительных процессах доминирующую роль все еще играют внешние ресурсы, особенно приток иностранной помощи.

Проблема НРС заключается не в уровне интеграции в мировую экономику, а в форме такой интеграции. Нынешняя форма интеграции, имеющая одной из характеристик низкий экспортный потенциал, отнюдь не способствует устойчивому экономическому росту и сокращению масштабов нищеты. Более того, для многих НРС внешнеторговые и финансовые отношения составляют неотъемлемый элемент ловушки нищеты.

Международная торговля, внешнее финансирование и порочный круг нищеты

Механизм превращения международных торговых и финансовых отношений в неотъемлемый элемент ловушки нищеты наиболее четко проявляется в тех НРС, которые в качестве основного источника экспортных поступлений опираются на сырьевые товары. Как мы уже видели, именно в этих странах проблема крайней нищеты стоит наиболее остро. И именно в этих странах проблема социально-экономической маргинализации в мировой экономике носит особенно серьезный характер. В 1960 году средний уровень доходов на душу населения, взвешенный по численности населения и рассчитанный по ППС, в 20 богатейших странах мира в 16 раз превышал средний уровень доходов в НРС, экспортирующих нетопливное сырье, а к 1999 году он был больше уже в 35 раз. Тенденции в тех НРС, которые к концу 90-х годов наладили экспорт продукции обрабатывающей промышленности и/или услуг, были иными. Средний уровень доходов на душу населения в 20 богатейших странах в 1960 году превышал доходы в этой группе НРС в 8 раз, а в 1999 году - в 12 раз. На протяжении 90-х годов фактически происходило очень медленное сближение между уровнями доходов на душу населения в наиболее богатых странах и в НРС, экспортирующих продукцию обрабатывающей промышленности и/или услуги.

Эти тенденции в сближении уровней доходов находят зеркальное отражение в описанных выше тенденциях изменения масштабов нищеты. В свете важного значения экономического роста для сокращения масштабов нищеты хроническую крайнюю

нищету вполне можно рассматривать в качестве следствия неспособности НРС, находящихся в зависимости от сырьевого сектора, подключиться к глобальному экономическому росту.

В самих НРС, находящихся в зависимости от сырьевого сектора, порочный круг всеобщей нищеты и экономической стагнации усугубляется негативным влиянием комплекса внешних торговых и финансовых отношений. Этот комплекс имеет три взаимосвязанных элемента:

- падение и неустойчивость реальных цен на сырьевые товары;
- непосильное бремя внешней задолженности;
- навязываемая донорами система помощи/обслуживания задолженности.

С 1960 года прослеживалась долгосрочная тенденция снижения реальных цен на нетопливные сырьевые товары. Сравнительный анализ показывает, что ценовая рецессия в сырьевом секторе в 80-е годы была более глубокой и значительно более продолжительной, чем в период Великой депрессии в 30-х годах. В 2001 году рассчитанный ЮНКТАД комбинированный индекс цен на нетопливные сырьевые товары, дефлированный по индексу цен на экспортную продукцию обрабатывающей промышленности развитых стран, составлял половину от его среднегодовой величины в период 1979-1981 годов. Большинство НРС, находящихся в зависимости от сырьевого сектора, особенно сильно ощутили на себе отрицательные последствия этих тенденций, поскольку уровень производительности в них низок и они, как правило, экспортируют очень узкую номенклатуру нединамичных товаров с низкой добавленной стоимостью. При очень высоких показателях крайней нищеты и низких уровнях образования им было трудно мобилизовать инвестиционные ресурсы и ноу-хау для

модернизации производства. В этой связи последствия падения реальных цен на сырьевые товары усугубились еще и снижением их доли на рынке.

Еще одна проблема заключается в наличии тесной связи между зависимостью от сырьевого сектора и нарастанием чрезмерного бремени внешней задолженности. В 1998-2000 годах все, за исключением четырех НРС, зависящих от сырьевого сектора (Бутан, Соломоновы Острова, Уганда и Эритрея), имели бремя внешней задолженности, которое по международным нормам считается непосильным. Очевидно, что нарастание бремени задолженности объясняется множеством причин, включая нерациональное внутреннее управление и коррупцию. Однако степень вероятности того, что страны, находящиеся в зависимости от сырьевого сектора и сталкивающиеся с проблемой всеобщей крайней нищеты, взвалит на свои плечи непосильное бремя внешней задолженности, настолько высока, что долговая проблема справедливо рассматривается не в качестве национальной, а в качестве системной проблемы. Здесь срабатывают общие факторы, которые затрагивают все страны данной категории.

Когда уровень внешней задолженности страны является недопустимо высоким, это имеет ряд негативных особенностей, которые делают ловушку всеобщей нищеты еще более глубокой. Во-первых, поскольку очень значительная доля задолженности приходится на правительства, а не на частный сектор, обслуживание долга сокращает объем ресурсов, имеющихся для государственных капиталовложений в физический и человеческий капитал. Во-вторых, "долговой навес" сдерживает частные инвестиции, прежде всего в силу фактора неопределенности. Внутренние процентные ставки также могут быть весьма высокими. В-третьих, платежи в счет обслуживания задолженности еще более усугубляют проблему нехватки иностранной валюты. В-четвертых, высокий уровень внешней задолженности сдерживает также приток частного капитала, способствуя повышению оценок риска, что отталкивает кредиторов и инвесторов. Хотя страны с высокой задолженностью все же

получают прямые иностранные инвестиции (ПИИ), они по сути являются маргиналами на международных рынках капитала. Одно из важных последствий этого заключается в том, что им трудно получить доступ к краткосрочным кредитам, чтобы сгладить последствия внешнеэкономических и климатических потрясений.

Неприемлемо высокий уровень внешней задолженности подрывает также эффективность помощи. Отчасти это связано с воздействием внешней задолженности на инвестиции частного сектора и на способность правительства обеспечивать общественные блага. Однако в 90-х годах непринятие мер в целях надлежащего облегчения долгового бремени стран, у которых задолженность приходится главным образом на официальных кредиторов, привела к созданию системы помощи/обслуживания задолженности, при которой помощь все чаще - прямо или косвенно - выделялась таким образом, чтобы обеспечить обслуживание официальной задолженности. Это подорвало эффективность помощи с точки зрения содействия развитию, что в свою очередь усилило и в какой-то степени сделало обоснованной так называемую усталость от помощи.

Глобализация и международная ловушка нищеты

Глобализация - увеличение потоков товаров и ресурсов через национальные границы и формирование взаимодополняющего комплекса организационных структур для управления этими потоками - углубляет проблему международной ловушки нищеты, в которой оказались НРС, находящиеся в зависимости от сырьевого сектора, и усиливает уязвимость НРС, которым удалось диверсифицировать свой экспорт за счет уменьшения доли сырьевых товаров и увеличения доли продукции обрабатывающей промышленности и/или услуг. Это происходит как напрямую, через воздействие глобализации на мировой сырьевой сектор, так и опосредованно - через влияние глобализации на более развитые из числа развивающихся стран, которое уже затем подрывает перспективы развития НРС.

Важные изменения в мировой сырьевой экономике, происшедшие в последнее время, включают в себя: усиление концентрации международной торговли при резком уменьшении числа фирм, имеющих значительную долю на рынке, и вертикальной интеграции крупных компаний; повышение уровня минимальных требований к капитальным ресурсам, степени сложности технологии и квалификации людей для ведения конкурентной борьбы на более открытых, но более сложных рынках; демонтаж системы советов по сбыту, торговых барьеров и ограничений в отношении деятельности иностранных фирм в НРС; а также создание крупными универсами в развитых странах глобальных цепочек снабжения такой продукцией. Полномасштабные последствия этих изменений еще не до конца известны. Но существует опасность все большего вытеснения производителей НРС с глобальных рынков, поскольку покупатели в рамках таких снабженческих цепочек повышают свои требования к объему, надежности и качеству закупаемой продукции и поскольку все более жесткие условия на рынках требуют постоянного наращивания инвестиций для выполнения требований покупателей к качеству товаров и соблюдения их спецификаций.

Глобализация в ее нынешней форме затрагивает также взаимоотношения между НРС и более развитыми из числа развивающихся стран. Они могут поддерживать друг друга или конкурировать друг с другом. Однако различные перекосы в международной системе вкупе с глобальной финансовой нестабильностью в настоящее время затрудняют для более развитых из числа развивающихся стран углубление процесса индустриализации и продвижение вверх по технологической лестнице, а также их отказ от опоры на более простую продукцию, которую экспортируют более бедные страны. Поскольку более продвинутые из развивающихся стран, достигшие некоторой степени процветания, упираются в "стеклянный потолок", блокирующий их развитие, НРС становится все труднее преодолевать очередные ступеньки на "лестнице развития".

В этой связи примечательно, что наряду с маргинализацией беднейших стран возрастает поляризация в глобальной экономике. Исследования ЮНКТАД показали, что средняя страта развивающихся стран, куда входят страны с уровнем доходов, составляющих от 40% до 80% от средних доходов в развитых странах, сегодня стала уже, чем 70-е годы. Кроме того, как отметил МВФ, "с начала 80-х годов силы поляризации, как представляется, стали мощнее". В этих обстоятельствах НРС трудно обеспечивать устойчивое продвижение вперед.

Обострение конкуренции с другими экспортерами несложной продукции обрабатывающей промышленности является одним из основных факторов, усиливающих уязвимость тех НРС, которые попытались выбраться из ловушки нищеты через диверсификацию. Хотя в этих НРС положение в среднем лучше, чем в НРС, экспортирующих сырьевые товары, уровни нищеты в них все еще неприемлемо высоки, если оценивать их в глобальном масштабе, а траектория экономического роста и сокращения масштабов нищеты в этих странах остается неустойчивой. НРС, экспортирующие продукцию обрабатывающей промышленности, так же, как и экспортеры сырья, ощутили на себе отрицательные последствия ухудшения условий торговли в последние годы. Кроме того, они также, как правило, имеют узкую экспортную базу, специализируясь на производстве несложной продукции, которое имеет ограниченные связи с внутренней экономикой и обеспечивает создание незначительной добавленной стоимости на местном уровне. Экспорт текстильных изделий и одежды из НРС нередко расширялся на основе специальных преференций, включая, в частности, квоты на рынках промышленно развитых стран в соответствии с Соглашением по изделиям из различных видов волокон (МФА), которые в ближайшем будущем будут отменены. Хотя для НРС, которые переориентировались в своем экспорте с сырьевых товаров на продукцию обрабатывающей промышленности и/или услуги, международная ловушка нищеты не столь очевидна, они остаются уязвимыми, и устойчивость

процессов сокращения масштабов нищеты, связанных с расширением занятости в обрабатывающей промышленности, все еще под вопросом.

Потенциал и пределы возможностей подхода, основанного на ДСБН

Смысл очерчивания проблемы международной ловушки нищеты заключается отнюдь не в том, чтобы способствовать торжеству пессимистического подхода к будущим перспективам развития НРС. Главная идея - позволить лучше определить ту национальную и международную политику, которая требуется для содействия сокращению масштабов нищеты в разнообразных, но особых условиях 49 НРС.

В последние годы обеспокоенность по поводу хронически и неприемлемо высоких показателей масштабов нищеты в беднейших странах привела к переосмыслению сути международного сотрудничества в области развития. Новый подход, который был разработан МВФ, ОЭСР/КСР и Всемирным банком, зиждется на широком консенсусе в вопросе о том, что непосильное бремя внешней задолженности выступает одним из главных факторов, препятствующих росту и сокращению масштабов нищеты, а также на выработке расширенной инициативы в интересах БСВЗ в качестве ответа на эту проблему. Но сегодня он выходит далеко за рамки облегчения долгового бремени. Национальным правительствам было предложено принять на себя ответственность за сокращение масштабов нищеты в своих странах посредством разработки собственных стратегий борьбы с нищетой. Страны-доноры на избирательной основе предоставляют свою помощь и содействие в облегчении долгового бремени тем странам, которые имеют продуманные стратегии борьбы с нищетой и эффективные системы управления для разработки и реализации политики, а также мобилизации и рационального использования общественных ресурсов. Доноры стремятся взаимодействовать с этими странами в духе партнерства в целях развития, ориентируя свою помощь на национальные

приоритеты. Обозначилось также продвижение в направлении повышения степени согласованности международной политики для оказания поддержки в деле сокращения масштабов нищеты в беднейших странах за счет расширения рыночного доступа для товаров из бедных стран, наращивания технического содействия в области торговли и, хотя это получило гораздо меньшее развитие, за счет поощрения притока благоприятствующих процессу развития ПИИ и других потоков частного капитала в беднейшие страны.

Центральным звеном этого нового подхода к международному сотрудничеству является подготовка и осуществление документов с изложением стратегии борьбы с нищетой (ДСБН). ДСБН представляет собой средство, с помощью которого национальные правительства призваны разрабатывать собственную политику в области борьбы с нищетой, МВФ и Всемирный банк определяют степень удовлетворительности экономико-политических условий, а двусторонние доноры призваны ориентировать свою помощь на борьбу с нищетой. Именно с помощью ДСБН в большинстве НРС и реализуются национальные элементы Программы действий НРС ООН III. Эффективность борьбы с нищетой будет зависеть от того, как это экспериментальное средство будет срабатывать на практике, или скорее, поскольку подход, основанный на ДСБН, - это не готовая схема, а пока еще формирующийся процесс, от того, как он может быть запущен в действие.

Анализ, приводимый в настоящем Докладе, позволяет сделать вывод о том, что потенциал подхода, основанного на ДСБН, подрывают три ключевые проблемы:

- незавершенный переход от политики, диктуемой донорами, к системе национального контроля и автономии в политике;
- содержание ДСБН с точки зрения политики;
- ограниченность ресурсов.

Эти проблемы отнюдь не являются неизбежным следствием самого подхода и отнюдь не неразрешимы. Однако, если не предпринимать никаких шагов для их преодоления, то нет никаких оснований рассчитывать на достижение более оптимальных результатов по сравнению с теми, которые обеспечивала политика прошлого, и даже более того - они могут оказаться еще хуже.

Незавершенный переход от политики, диктуемой донорами, к системе национального контроля и автономии в политике

Потенциально наиболее важным сдвигом, происходящим благодаря внедрению подхода, основанного на ДСБН, является переход от политики, диктуемой донорами, к системе национального контроля и автономии в политике. Этот переход основывается на укреплении национального контроля за политикой. Это значит, что политика должна разрабатываться и реализовываться на внутреннем уровне, а не диктоваться донорами и не навязываться МВФ и Всемирным банком, и что правительство должно разрабатывать политику с использованием процессов привлечения всех заинтересованных лиц на национальном уровне и - в более общем плане - гражданского общества.

Очевидно, что с внедрением подхода, основанного на ДСБН, усиливается ведущая роль национальных действующих лиц в технических процессах разработки политики и расширяется, хотя, как правило, в определенных пределах, диалог с организациями гражданского общества. Тем не менее усиление национального контроля за политикой и расширение автономии в политике оказываются чрезвычайно трудными задачами. Постоянно сохраняющаяся возможность перекрытия каналов льготной помощи и содействия в облегчении долгового бремени крайне затрудняет для государственных должностных лиц принятие на себя рисков (что позволило бы в полной мере реализовать потенциал подхода, основанного на ДСБН), и определяет четкие пределы того, что национальные органы, по их же мнению, могут говорить.

Переход к автономии в политике затрудняется также узостью национальных возможностей в ключевых областях, включая понимание сложных взаимосвязей между нищетой, развитием и глобализацией и перевод этих взаимосвязей в плоскость конкретной политики. Уверенность в наличии свободы для независимых действий подрывается также тем, что на первоначальных стадиях применения подхода, основанного на ДСБН, существовало значительное расхождение между промежуточными ДСБН и условиями для получения права на завершение для страны мер в рамках инициативы в интересах БСВЗ. Это вполне может служить отражением особенностей ранних этапов применения подхода, основанного на ДСБН, но в то же время представляет собой символический сигнал о том, что, если ДСБН не соответствует подходу, который МВФ и Всемирный банк считают правильным, то в этом случае те условия, которые считаются оптимальными, все же будут установлены.

Содержание ДСБН с точки зрения политики

В этих обстоятельствах стратегии борьбы с нищетой, которые формируются на первоначальных этапах применения подхода, основанного на ДСБН, как правило, оказываются стратегиями борьбы с нищетой, ориентированными на структурную перестройку. Они направлены на то, чтобы состыковать схемы государственных расходов в интересах бедных слоев населения с более глубокими и широкими структурными реформами и с макроэкономической политикой, принимавшейся на вооружение на ранних этапах осуществления программ структурной перестройки. Опыт прошлого свидетельствует о том, что для стран, в которых производственный потенциал, рынки и предпринимательский класс развиты крайне слабо и в которых абсолютная нищета представляет собой всеобщее явление, такие программы не могут быть достаточными для того, чтобы вырваться из ловушки нищеты. Для достижения данной конкретной цели сама модель политики неверна.

Значительное число НРС в 90-х годах приступили к осуществлению программ структурной перестройки, и в результате этого экономико-политические условия во многих НРС значительно изменились. Это имело определенные позитивные макроэкономические последствия, выразившиеся прежде всего в снижении чрезмерно высоких темпов инфляции и в корректировке завышенных обменных курсов, а также нередко в расширении экспорта. Но нормы внутреннего накопления и сбережений в целом особенно не возросли, частный капитал не был привлечен, и, хотя нередко удавалось остановить процесс сокращения доли на рынках традиционного экспорта, постепенной структурной переориентации на более динамичные экспортные рынки так и не произошло. Более того, вместо модернизации экспортного производства сырьевых товаров был отмечен развал системы местной переработки сырьевых товаров перед их поставкой на экспорт, а в некоторых случаях и снижение качества.

В целом осуществление политики структурной перестройки не привело к возникновению устойчивой тенденции сокращения масштабов нищеты. В странах, осуществлявших программы структурной перестройки в рамках Расширенного механизма структурной перестройки (РМСП), доля населения, живущего на 1 долл. в день, выросла с 51% в первые три года до принятия программ до 52% в первые три года после их принятия и до 53% в следующие три года. С учетом роста общей численности населения это означает, что число людей, живущих в условиях крайней нищеты, при осуществлении этих программ увеличилось.

Новые стратегии борьбы с нищетой направлены на то, чтобы сделать экономический рост в большей мере ориентированным на бедные слои населения, тогда как проблема заключается в том, что политика структурной перестройки в целом не обеспечила, да и не может обеспечить устойчивого экономического роста темпами, достаточными для того, чтобы нанести значительный удар по проблеме нищеты. В силу этого возникает опасность того, что подход, основанный на ДСБН, может оставить страны у разбитого корыта. Политика, принимаемая на вооружение в новых стратегиях борьбы с нищетой, приведет к расширению влияния сил

конкуренции на глобальных рынках, но не облегчит при этом развитие производственно-сбытового потенциала, необходимого для ведения такой конкурентной борьбы. В то же время усилится независимое регулирование и административное руководство социальными системами через каналы международного сотрудничества в области развития.

Ограниченность ресурсов

Возможности сокращения масштабов нищеты за счет применения подхода, основанного на ДСБН, ограничиваются также серьезнейшей нехваткой ресурсов. Она обусловлена: i) неразрешенностью проблемы внешней задолженности, ii) незначительными объемами помощи и возникновением нехватки средств для финансирования борьбы с нищетой, а также iii) "однобоким" подходом к эффективности помощи. Эти вопросы будут рассмотрены в последнем разделе Обзора, посвященном международной политике.

Национальные стратегии развития и борьба с нищетой

Из приведенного выше анализа, а также из понимания природы международной ловушки нищеты неизбежно вытекает вывод о том, что вероятное воздействие новой национальной и международной политики, принимаемой на вооружение в связи с внедрением подхода, основанного на ДСБН, оцениваются чересчур оптимистично. В то же время слишком пессимистично оценивается возможность быстрого сокращения масштабов нищеты за счет использования его прагматических и практических альтернатив. При использовании подхода, основанного на ДСБН, вполне возможно разработать такие стратегии борьбы с нищетой, которые послужат реальной и более оптимальной альтернативой прежним экономическим реформам и политике структурной перестройки. Но для этого потребуются обеспечение подлинного национального контроля и автономии в политике на основе восстановления государственного потенциала, реальный прорыв в национальной политике, которая должна преодолеть барьер политики структурной перестройки 90-х годов, а также более благоприятствующая этому международная политика.

Ключевая рекомендация настоящего Доклада сводится к тому, что *необходимо перенести акцент со стратегий борьбы с нищетой, ориентированных на структурную перестройку, на стратегии борьбы с нищетой, ориентированные на процесс развития.*

Этого можно добиться в том случае, если стратегии борьбы с нищетой будут привязываться к долгосрочным стратегиям развития, а не разрабатываться как логическое продолжение прежней политики структурной перестройки. При таком подходе приоритетные шаги в области политики в рамках ДСБН, в том числе по торговым вопросам, которые в настоящее время углубленно не рассматриваются, будут основываться на общей стратегии развития. Частные предприниматели должны играть ведущую роль в достижении целей таких стратегий. Однако катализатором и локомотивом процесса развития должно быть прагматическое, приверженное целям развития государство, которое благодаря рациональному управлению рынками направляет позывы к получению прибылей в русло целей национального развития и сокращения масштабов нищеты. Создание толкового и эффективного государства, а также динамичного отечественного предпринимательского класса, готового направить свои ресурсы на внутренние инвестиции, а не на потребление предметов роскоши или размещение частного богатства за рубежом, представляет собой один из центральных институциональных вопросов, который также должен найти решение в рамках подхода к борьбе с нищетой, ориентированного на процесс развития.

Правительства сами должны сделать стратегический выбор. Но анализ условий всеобщей нищеты, приводимый в настоящем Докладе, позволяет сделать вывод о том, что четыре общих блока политики скорее всего будут иметь широкое, хотя и контекстуально специфическое применение. К ним относятся следующие блоки:

- ключевое значение стимулирования быстрого и устойчивого экономического роста;
- установление динамичной связи между инвестициями и экспортом;
- проработка вариантов политики производительного развития;
- выработка политики, направленной на обеспечение того, чтобы отдельные социальные группы и регионы не оставались позади в процессе экономического роста.

Общий подход направлен на сокращение масштабов нищеты за счет экономического роста и устойчивого развития, основанного на наращивании производственного потенциала.

Важное значение быстрого и устойчивого экономического роста

Правительствам необходимо придать приоритетное значение стимулированию быстрого и устойчивого экономического роста. С учетом того, что средний уровень частного потребления на душу населения составляет лишь 0,57 долл. в день, главная цель должна заключаться попросту в *как можно скорейшем двукратном увеличении средних уровней жизни домашних хозяйств.*

Для этого требуется не просто расширение ВВП, а такой тип экономического роста, который основывается на накоплении капитала и навыков, на росте производительности труда и на расширении возможностей для устойчивого жизнеобеспечения и трудоустройства и который тем самым приводит к расширению возможностей для увеличения потребления домашних хозяйств и отдельных граждан.

Элементы стратегии борьбы с нищетой в НРС, ориентированной на процесс развития



В новой Программе действий для НРС в качестве контрольного целевого показателя установлен 7-процентный показатель прироста ВВП. Это - амбициозная цель. Но если она будет достигнута и если частное потребление будет расти такими же темпами, как и ВВП, то в 2015 году число людей, живущих в условиях крайней нищеты в НРС, может оказаться на 200 млн. меньше, чем при сохранении нынешних тенденций.

Основополагающее значение экономического роста для сокращения масштабов нищеты в НРС отнюдь не означает, что можно игнорировать неравенство и социальное отчуждение. В условиях всеобщей нищеты для достижения устойчивого экономического роста и сокращения масштабов нищеты важное значение имеет направленное на повышение эффективности перераспределение активов и доходов. Нельзя забывать также о роли поведения небольшой группы населения, относящейся к богатым слоям. Устойчивый экономический рост зависит от использования ими своих высоких доходов и богатства, в частности, для реинвестирования прибылей в отечественное производство, которое выступает опорой для накопления капитала, роста производительности труда и расширения занятости. Важно также с уважением относиться к правам. И все же простой приоритетной задачей должно быть двукратное повышение средних уровней жизни домашних хозяйств.

Необходимость установления динамичной связи между инвестициями и экспортом

Необходимо создать механизм устойчивого роста, который послужит опорой для двукратного увеличения среднего уровня жизни домохозяйств. В качестве основы для ускорения темпов роста в Программе действий предусматривается увеличение норм инвестирования. Но опыт показывает, что для процесса устойчивого роста требуется взаимоподкрепляющая взаимосвязь между ростом инвестиций и ростом экспорта. Кроме того, хотя внешние финансовые ресурсы, обычно в виде помощи, имеют жизненно важное значение на первоначальных этапах

формирования связей между инвестициями и экспортом, прежде всего для того чтобы сообщить толчок этому процессу, устойчивость роста будет лучше всего обеспечена в том случае, если наряду с инвестициями и экспортом начнут расти также внутренние сбережения, которые с течением времени будут все активнее выступать в роли двигателя этого процесса.

Установление динамичной связи между инвестициями и экспортом требует создания возможностей для прибыльного инвестирования средств, снижения уровней риска и неопределенности в инвестиционной деятельности, а также обеспечения доступности финансирования для того, чтобы предприниматели могли вкладывать средства в расширение производства. Различного рода меры государственного вмешательства на уровне политики должны играть ключевую роль в создании общих условий для ускорения накопления капитала и в коррекции специфических сбоев в работе рыночного механизма, которые создают препятствия на пути доступа к финансированию и технологии. Необходимо также придать экспортной деятельности специальный толчок с помощью конкретных стимулов. Существует целый спектр хорошо апробированных мер поощрения экспорта, которые для НРС все еще совместимы с обязательствами в рамках ВТО, в том числе: тарифные скидки, позволяющие экспортным компаниям получать доступ к импортным товарам по международным ценам; налоговые льготы; преференциальные кредиты, дающие экспортерам возможность получать доступ к финансированию по конкурентоспособным на международном уровне ставкам; страхование экспортных кредитов; предоставление информации через агентства по поощрению экспорта; а также субсидируемая инфраструктура. При этом необходимо дать ответы на следующие важные стратегические вопросы: на чём лучше всего построить расширение торговли: на модернизации экспорта сырьевых товаров, на развитии экспорта трудоемкой продукции обрабатывающей промышленности, на развитии услуг, таких, как туризм, или на каком-то сочетании этих элементов; роль импортозамещающей деятельности в этой взаимосвязи между инвестициями и экспортом (через связи с

внутренней экономикой и развитие экспорта на базе импортозамещающих производств); а также любые потенциальные противоречия между экспортной деятельностью и продовольственной безопасностью.

Варианты политики производительного развития

Продуманная макроэкономическая политика является важнейшим элементом долгосрочных стратегий развития. Но краткосрочные макроэкономические цели обеспечения внутренней и внешней сбалансированности экономики должны достигаться с помощью таких средств, которые совместимы с долгосрочными целями развития и которые не требуют такого снижения уровней инвестиций, которое способно поставить под угрозу будущий рост. Слишком жесткие кредитные потолки по существу могут подорвать способность местных фирм получать финансовые средства, в которых они нуждаются для расширения производства и повышения уровня сбытового потенциала. Ингредиентами подхода, ориентированного на рост, являются низкие и стабильные процентные ставки для финансирования производительных инвестиций и конкурентоспособные обменные курсы. Фискальные меры также могут использоваться для повышения уровня прибыльности корпораций и поощрения реинвестирования средств в целях ускорения накопления капитала.

Помимо ориентированной на рост макроэкономической политики важно принять на вооружение такую мезоэкономическую и микроэкономическую политику, которая прямо направлена на повышение уровня производственно-снабженческого потенциала. Это - третий базовый элемент, определяющий здесь контуры политики. Такая политика, которую называют в Латинской Америке политикой производительного развития, включает в себя финансовую политику, технологическую политику, развитие людских ресурсов и развитие физической инфраструктуры. Эта политика призвана ускорить накопление капитала, рост производительности труда и усвоение новых знаний в конкретных секторах, а через них и в рамках всей экономики, а также

направить в нужное русло развитие динамических факторов взаимодополняемости как между секторами, так и между производственными предприятиями, которые могут блокировать осуществление прибыльных инвестиций в любом отдельно взятом секторе или на предприятии. Одной из наиболее важных секторальных задач во многих НРС на первых этапах скорее всего будет являться задача повышения уровня производительности в сельском хозяйстве, поскольку большая часть населения в них получает средства к существованию за счет фермерской деятельности.

Правительство должно обеспечить, чтобы любые субсидии или рента, которые предоставляются в рамках политики производительного развития, были направлены на поощрение развития производственно-сбытового потенциала. Этого можно добиться путем установления в качестве неременного условия увязки между субсидиями или рентой и целевыми показателями в области инвестиций, экспорта, освоения технологии и повышения производительности труда, путем их строго временного использования, путем их ориентации на преодоление конкретных сбоев в работе рыночного механизма, а также путем введения системы "конкурсов" между субъектами частного сектора в качестве распределительного механизма. Речь идет не о подачках бизнесу, а о создании рентных возможностей, побуждающих к экономически эффективным действиям в целях развития, которые частные рынки в противном случае не предприняли бы.

Политика предотвращения маргинализации в НРС

Велика вероятность того, что в процессе экономического роста некоторые социальные группы или регионы так и останутся в нищете. Следовательно, четвертым элементом отстаиваемого здесь подхода является проведение политики, направленной на предотвращение маргинализации внутри стран. Самым надежным путем обеспечения более широкой базы для экономического роста является широкое распределение активов, расширение

производительной занятости, создание связей, обеспечивающих вовлечение маргинальных секторов в пространство роста производительности труда и увязка импортозамещающей деятельности с поощрением экспорта.

Конкретную политику лучше всего определять через структурный подход к анализу масштабов нищеты, в рамках которого внимание заостряется на обеспечении и устойчивости средств к существованию, на их месте в структуре экономики страны и на том, каким образом на них влияют взаимоотношения национальной экономики с остальным миром, а также на уязвимости отдельных лиц и социальных групп перед лицом процесса обнищания. Гендерные взаимоотношения включаются в структурный анализ во всех областях экономической деятельности в качестве промежуточной переменной, влияющей на характер функционирования рынков факторов производства и товаров, на производительность вводимых факторов и экономическое поведение хозяйствующих субъектов, а также на совместное определение роста и распределения доходов. Меры политики, которые могут иметь важное значение для предотвращения маргинализации внутри стран, включают в себя: аграрную реформу и политику развития сельских районов (землепользование и землевладение, рост производительности сельского хозяйства, отрасли промышленности в сельских районах и сельские рынки труда); микрокредитование; поддержку малых и средних предприятий; поощрение связей между экспортной деятельностью и внутренней экономикой; развитие людских ресурсов на широкой базе за счет вложения средств в образование и здравоохранение; создание системы оплаты, увязанных с прибылями; и децентрализацию. Применение принципов рационального управления также может послужить подспорьем в обеспечении охвата населения за счет повышения уровня подотчетности.

Международная политика, направленная на эффективное сокращение масштабов нищеты

Продуманная национальная политика - это неперенное условие эффективного сокращения масштабов нищеты в НРС. Но одно из главных следствий сделанного вывода о том, что ловушка нищеты является по своему характеру международной и что глобализация в ее нынешней форме приводит к ее углублению, заключается в том, что международная политика имеет не менее важное значение. Таким образом, требуется многоуровневый подход.

Анализ, приводимый в настоящем Докладе, подтверждает давние тревоги НРС относительно помощи, ее эффективности, облегчения долгового бремени и доступа к рынкам, которые представляют собой важнейшие элементы Программы действий для наименее развитых стран на десятилетие 2001-2010 годов. Однако факторы взаимозависимости, определенные в анализе ловушки нищеты, свидетельствуют также и о том, что больше внимания следует уделять двум ключевым вопросам политики:

- как разорвать связь между зависимостью от сырьевого сектора и долговой проблемой;
- как разорвать связь между поляризацией в мировой экономике и социально-экономической маргинализацией беднейших стран.

Увеличение объемов помощи

В пересчете на душу населения в реальном выражении чистые объемы ОПР, предоставляемой НРС, сократились в период с 1990 года по 2000 год на 46%. Потоки помощи сокращались вне зависимости от того, имели ли или не имели страны то, что принято считать благоприятными экономико-политическими условиями. Чистые объемы ОПР на душу населения для

БСВЗ-НРС, которые вышли на точку принятия решений (для чего требуется хороший "послужной список" в вопросах политики с точки зрения МВФ и Всемирного банка) в период с 1990 по 2000 год сократились в реальном выражении на 35%, а с 1995 года - года, предшествовавшего принятию инициативы в интересах БСВЗ - уменьшились на 25%. Имеются и свидетельства того, что сокращения платежей в счет обслуживания задолженности финансировались за счет уменьшения объемов помощи.

Одно из важнейших потенциальных преимуществ подхода, основанного на ДСБН, заключается в том, что он облегчит обращение вспять этих тенденций. Но в настоящее время от стран ожидают представления таких ДСБН, которые являются "реалистичными" с точки зрения прогнозов внешнего финансирования. Это вытекает из основной цели подхода, основанного на ДСБН, которая состоит в обеспечении того, чтобы государственные доходы и помощь использовались более эффективно для сокращения масштабов нищеты и такое их более эффективное использование было реальным. Вне всякого сомнения, это - важнейшая цель. Однако в условиях незначительных объемов помощи требование проявлять реализм приводит к утрате возможности сокращения масштабов нищеты и способности реализовывать эту возможность.

Гораздо более значительного сокращения масштабов нищеты можно добиться за счет увеличения ресурсов для борьбы с нищетой, а также повышения эффективности использования государственных расходов для борьбы с нищетой. Если в процессе разработки программ можно было бы добиться заблаговременного принятия обязательств по существенной донорской помощи, то можно было бы с самого начала закладывать в такие программы более значительные государственные расходы, совместимые с разумной бюджетной доктриной. Но на практике этого не происходит. Таким образом, в процессе подготовки правительствами своих ДСБН уже возникает дефицит финансовых средств для борьбы с нищетой. После этого темпы сокращения

масштабов нищеты пересматриваются в сторону снижения для обеспечения того, чтобы ДСБН рассматривался как реалистичный и, следовательно, заслуживающий поддержки доноров.

Согласие, данное странами-донорами в Программе действий, выделить НРС в рамках целого набора возможных мер ОПР, эквивалентную 0,15% или 0,20% от их ВВП, может дать мощный позитивный эффект с учетом ограниченности внутренних ресурсов для борьбы с нищетой. Важно, чтобы страны-доноры уточнили реальное содержание этих обязательств и быстро приступили к их осуществлению. Простые сценарии указывают на то, что в случае сохранения того же характера обязательств, что и после НРСООН II, и при условии выхода доноров на эти целевые показатели к 2007 году можно будет добиться 63-процентного увеличения притока помощи по сравнению с уровнем 2000 года уже к 2005 году. Двукратного увеличения притока помощи, которая, по оценкам ЮНКТАД, является неперенным условием для ускорения роста и уменьшения степени зависимости от помощи в среднесрочной перспективе и которое, по заключению Всемирного банка, потребуется для достижения международных целевых показателей по уменьшению масштабов нищеты, можно будет добиться только в том случае, если Соединенные Штаты и Япония, которые являются крупнейшими донорами НРС в абсолютном выражении, но которые не приняли на себя обязательств по выделению в качестве помощи 0,15% или 0,2% от ВВП, также присоединятся к этой инициативе.

Повышение эффективности помощи

Широко признается, что требуется не только больше помощи, но и более эффективная помощь. Однако нынешние усилия по повышению эффективности помощи строятся на "однобоком" подходе, при котором ответственность за проблему неэффективной помощи возлагается на политику стран-получателей, а недостатки политики стран-доноров в основном игнорируются. Именно на этом "однобоком" подходе и зиждется вера в то, что повышения эффективности помощи следует

добиваться через увеличение избирательности, т.е. через фокусирование внимания при предоставлении помощи на тех странах, которые имеют правильные национальные экономико-политические условия. Разумеется, никто не спорит с тем, что помощь будет более эффективной, если в стране будет проводиться правильная политика. Но упор, сделанный на избирательности, попросту выводит за рамки анализа вопрос о том, каким образом политика доноров также снижает эффективность помощи.

Внедрение подхода, основанного на ДСБН, в принципе может принести в этом деле значительные выгоды. В 80-х и 90-х годах процесс структурной перестройки в том виде, в каком она осуществлялась, сам по себе подрывал эффективность помощи. В этот период не было никакого механизма для координации потоков помощи, и в этой связи система предоставления помощи характеризовалась множеством таких фрагментированных программ и проектов, финансировавшихся за счет помощи, которые порождали высокие операционные издержки для стран-получателей и были слабо интегрированы в национальные экономические и административные структуры. Поддержка донорами составляемых и реализуемых на национальном уровне ДСБН позволила бы по сути решить эту проблему. Однако прогресс в мобилизации донорской поддержки до сих пор был неровным, причем как в стране стран-доноров, так и среди стран-получателей помощи.

Помощь доноров должна предоставляться через государственные системы, если только это не противопоказано в силу каких-либо веских причин; где это невозможно, любые альтернативные механизмы должны действовать в течение ограниченных сроков и развивать и укреплять, а не подрывать или обходить государственные системы. Эффективность помощи можно будет также поднять за счет i) повышения стабильности и предсказуемости потоков помощи, ii) оперативного осуществления рекомендаций ОЭСР/КСР по освобождению помощи, предоставляемой НРС, от связывающих условий, и iii) использования помощи для стимулирования технического

прогресса и устранения отрицательных последствий сбоев на международных рынках капиталов. С точки зрения последнего элемента важное значение имеет также четкое определение взаимосвязей между ОПР и ПИИ. Кроме того, помощь не должна ограничиваться только социальными секторами под тем предлогом, что их легче контролировать в качестве ориентированных на малоимущие слои. В контексте увеличения объемов предоставляемой помощи больше внимания необходимо уделять ее использованию для поддержки производственных секторов, прежде всего сельского хозяйства, и для повышения качества экономической инфраструктуры.

Одним из важных институциональных новшеств, которое может стимулировать повышение эффективности помощи в контексте принципа партнерства, является введение системы контрольных показателей результативности действий доноров на уровне страны - получателя помощи. Рабочей моделью здесь может послужить подход, разрабатываемый в Объединенной Республике Танзании.

Улучшение условий доступа на рынки и его эффективность

Важным направлением, на котором сделан акцент в новой Программе действий, является улучшение условий доступа на рынки для НРС и оказание связанной с торговлей технической помощи по линии Комплексной рамочной платформы, призванной помочь НРС в использовании этих возможностей. Но улучшение доступа на рынки для НРС не сводится просто к представлению ими бесквотного и беспошлинного доступа, а предполагает также придание коммерческой значимости торговым преференциям. Например, в 1999 году, до выдвижения инициативы "Все, кроме оружия", на 99% совокупного импорта в Европейский союз из НРС, не входящих в группу АКТ (страны Африки, Карибского бассейна и Тихоокеанского региона), в принципе распространялся режим Всеобщей системы преференций (ВСП) ЕС, но фактически этим режимом было охвачено лишь 34% импорта этой категории. Для придания торговым преференциям коммерческой значимости

требуется обратить внимание, в частности, на гарантированный характер преференций, товарный охват, правила происхождения и производственно-сбытовой потенциал. Совершенно очевидно, что торговые преференции не должны рассматриваться в качестве субститута помощи в странах, где производственно-сбытовой потенциал является слабым. Комплексная рамочная платформа (КРП) может послужить подспорьем в том случае, если деятельность по оказанию технической помощи в области торговли имеет широкое определение и направлена на укрепление экспортного потенциала, если принцип национального контроля в полной мере соблюдается при отражении торговых вопросов в ДСБН и если предоставляется одновременно и финансовая и техническая помощь. Теперь, по прошествии пяти лет после ее принятия, КРП необходимо быстро перевести в плоскость реализации конкретных проектов по укреплению потенциала, и при этом нужно продемонстрировать ее ощутимые выгоды для НРС. Необходимо оперативно устранить "разрыв" между накопленными знаниями в области оказания технической помощи странам, находящимся в зависимости от сырьевого сектора, и работой по линии КРП.

Активизация мер по облегчению долгового бремени

Непосильное бремя внешней задолженности является одним из главных ингредиентов порочного круга стагнации и всеобщей нищеты в бедных странах. После признания этой взаимосвязи была выдвинута инициатива в интересах БСВЗ. Однако помощь в облегчении долгового бремени, оказываемая в рамках инициативы в интересах БСВЗ даже после ее расширения в 1999 году, открывает лишь незначительное нефискальное пространство для сокращения масштабов нищеты и явно недостаточна для необратимого преодоления долговой проблемы. Из 20 БСВЗ-НРС, которые уже приблизились к точке принятия решений в рамках инициативы в интересах БСВЗ, у четырех стран годовые платежи в счет обслуживания задолженности, приходящиеся на 2003-2005 годы, будут фактически превышать годовые выплаты по этой линии в 1998-2000 годах, а еще у шести стран размер годовых

выплат в счет обслуживания долга будет сокращен менее чем на 15 млн. долларов. Лишь у трех стран годовые выплаты по этой линии, причитающиеся в 2003-2005 годах, будут на 50 с лишним млн. долл. меньше по сравнению с выплатами в 1998-2000 годах.

Расширение и форсирование мер по облегчению долгового бремени являются важным условием эффективного сокращения масштабов нищеты во многих НРС. Как подчеркнули члены группы, готовившей Доклад Седильо, вопрос о дополнительном расширении инициативы в интересах БСВЗ заслуживает серьезного рассмотрения. Для этого пристальное внимание необходимо обратить на проблему финансирования дальнейших мер по облегчению долгового бремени, поскольку именно это, а не потребности стран в стимулировании экономического роста и сокращении масштабов нищеты, и определяет масштабы помощи для облегчения долгового бремени, которая оказывается. Чтобы избежать возникновения долговых проблем в будущем, необходимо изучить пути и средства, которые позволят разорвать связь между падением и неустойчивостью цен на сырьевые товары и нарастанием непосильного бремени внешней задолженности.

Международная политика в сырьевом секторе

На протяжении десяти с лишним лет после 1974 года главным инструментом международной политики в сырьевом секторе были международные товарные соглашения, направленные на стабилизацию цен. Успешность этого подхода можно в лучшем случае назвать неоднозначной, и его возрождение представляется маловероятным. И тем не менее необходимость решения специфических проблем, с которыми сталкиваются страны, экспортирующие сырье, очевидна. Ключевыми для международной политики в сырьевом секторе, которая призвана оказать содействие процессу развития и борьбе с нищетой, являются три вопроса. Первый связан с наличием в странах-производителях достаточных объемов экспортной продукции, которая способна заинтересовать покупателей и которая отвечает все более жестким требованиям, предъявляемым

потребителями. Во-вторых, странам-экспортерам необходимо подключиться к цепочкам поставок этих товаров на уровне тех звеньев, где создается более высокая добавленная стоимость. Третий вопрос связан с мировыми ценами на сырьевые товары. Необходимо снизить чрезмерно высокий уровень нестабильности цен на сырье или по крайней мере сгладить ее негативные последствия и заняться проблемой, связанной с неуклонным снижением этих цен.

С учетом избыточности предложения на мировых рынках многих сырьевых товаров, представляющих интерес для НРС, повышение уровня производственно-сбытового потенциала должно толковаться как расширение поставок товаров, имеющих более высокое качество и более высокую стоимость, возможно, в их переработанной форме, а не как непосредственное наращивание количеств, поставляемых на мировые рынки. С этой целью должна оказываться техническая помощь, и финансовые ресурсы на это могут быть мобилизованы путем увеличения средств по линии Общего фонда для сырьевых товаров (ОФСТ) или непосредственно через соответствующие международные организации. В таких областях, как исследования и разработки, контроль и гарантии качества, на вооружение может быть принят субрегиональный подход.

Новая структура снабженческих цепочек приводит к созданию все более высоких долей добавленной стоимости на этапах сбыта и распределения продукции. Новый подход к международной политике в сырьевом секторе должен предусматривать меры, которые позволили бы развивающимся странам, особенно НРС, более активно участвовать в снабженческой цепочке именно на этих стадиях. Чтобы лучше понять структуру снабженческих цепочек, определить конкретные этапы создания высокой добавленной стоимости, оценить возможности подключения к этой деятельности стран-экспортеров, а затем разработать надлежащую политику, которая позволила бы НРС улавливать более высокую долю добавленной стоимости

конечной продукции, требуются исследования международных организаций в сотрудничестве с международными органами по сырьевым товарам (МОСТ).

Для снижения чрезмерно высокого уровня нестабильности мировых цен на сырьевые товары или по крайней мере смягчения ее негативных последствий, а также решения проблемы неуклонного снижения этих цен также необходимы согласованные действия международных органов по сырьевым товарам и международных организаций при поддержке правительств. Предпринимавшиеся в прошлом усилия по снижению чрезмерно высокого уровня нестабильности за счет экономических мер в рамках международных товарных соглашений (МТС) приносили успех лишь на какое-то ограниченное время. Ввиду такой неоднозначности результатов и отсутствия в настоящее время политической воли к реализации таких экономических мер их восстановление в рамках МТС представляется маловероятным. Одним из возможных подходов к этой проблеме, судя по всему, может стать содействие формированию таких отношений между покупателями и продавцами, которые строятся на более долгосрочных обязательствах, а не на каждодневных сделках. Однако все стороны должны признать, что достижение более высокого уровня стабильности будет означать отказ от сиюминутного выигрыша. Одним из направлений деятельности, которое можно было бы изучить в этой связи, является внедрение по крайней мере некоторых аспектов принципа "справедливой торговли" в основополагающие торговые отношения. Для этого правительства должны предусмотреть определенные стимулы, а между сообществом НПО и крупными предприятиями необходимо наладить сотрудничество.

Одним из способов ограничения уровня нестабильности для производителей и участников торговли являются инструменты управления ценовыми рисками. Но для успешного использования инструментов управления рисками в НРС необходимы новаторские организационные формы, охватывающие мелких фермеров. Здесь потребуются также значительные инвестиции в профессиональную

подготовку и создание необходимой институциональной и правовой базы. Повседневное практическое применение этих инструментов в некоторых НРС, вероятнее всего, позволит вскрыть как проблемы, так и потенциал этого подхода.

Еще одним средством смягчения некоторых негативных последствий нестабильности цен и доходов является компенсационное финансирование. Международное сообщество при обсуждении нового подхода к международной политике в сырьевом секторе, ориентированного на развитие, должно безотлагательно пересмотреть вопрос об использовании компенсационного финансирования для восполнения нехватки экспортных поступлений в рамках усилий по устранению проблем, которые в новой Программе действий были названы "структурными причинами задолженности".

Преодоление долгосрочной тенденции снижения мировых цен на сырьевые товары является, пожалуй, самой сложной проблемой. В рамках международной политики в сырьевом секторе следует предусмотреть механизмы, благодаря которым регулярные консультации между международными организациями, МОСТ и правительствами, а также повышение уровня транспарентности позволят направить усилия на переориентацию производства с "затоваренных" секторов на более динамичные товарные сектора. В этой связи производителям, работающим при высоких издержках, необходимо оказать поддержку в преодолении барьеров на пути ухода с рынков, которые могут мешать им рационально реагировать на снижение цен, а тем производителям, для которых устранение таких барьеров представляется невозможным, следует оказать конкретную помощь. В рамках международной политики в сырьевом секторе следует также предусмотреть механизмы добровольных схем управления предложением товаров. При рассмотрении подобных механизмов необходимо тщательно оценить различные цели (ликвидация накопленных запасов и сокращение производства) и различные модели контроля за поставками (противодействие проникновению на рынок новых участников, наращиванию производства или

экспорта, а также поощрение свертывания производства), а также то, что ожидается от потребителей. Что касается падения цен, то в рамках международной политики в сырьевом секторе должно уделяться также достаточное внимание увеличению потребления сырьевых товаров, как через обычные компании по продвижению товаров на рынок, так и через определение новых и новаторских видов использования этой продукции.

Сотрудничество Юг-Юг и проблема поляризации глобальной экономики

Эффективная борьба с нищетой в НРС требует также расширения сотрудничества Юг-Юг. В новой Программе действий признается, что оно может сыграть важную роль в развитии НРС, и рекомендуется использовать "трехсторонние механизмы", по линии которых "может успешно осуществляться сотрудничество Юг-Юг с использованием финансовых взносов одного или более доноров, а также преимуществ, обусловленных взаимодополняемостью экономики развивающихся стран".

Возрастающую дифференциацию между развивающимися странами следует рассматривать как возможность для взаимовыгодного взаимодействия. Возможные области сотрудничества Юг-Юг, отмеченные в Программе действий, включают в себя поощрение динамичного развития региональной торговли и инвестиций, которые, как явствует из настоящего Доклада, могут служить важным элементом наращивания нового экспортного потенциала в НРС, а также техническую помощь и обмен передовым опытом в целом ряде областей (таких, как инициатива "Минимальный доход для посещения школ", основанная на бразильской схеме "Болса эскола"). Некоторые НРС являются странами, не имеющими выхода к морю, или странами транзита, и для этих стран региональный подход к финансированию транспортной инфраструктуры, а также к развитию и управлению транзитными системами, по всей

вероятности, будет представлять собой особенно важный аспект деятельности по установлению динамичной связи между инвестициями и экспортом.

Важно, чтобы сотрудничество Юг-Юг дополняло, а не подменяло собой сотрудничество Север-Юг. Важно также, чтобы расширенное сотрудничество Юг-Юг осуществлялось в контексте, в котором принимались бы меры по устранению в международной системе различных перекосов, затрудняющих более развитым из числа развивающихся стран углубление процесса индустриализации и продвижение вверх по технологической лестнице. НРС будет сложно продвигаться вверх по "лестнице развития", если более развитые из развивающихся стран упрутся в "стеклянный потолок", блокирующий их развитие.

В конечном итоге решение проблемы социально-экономической маргинализации НРС потребует решения проблемы поляризации в глобальной экономике. Выигрыш от применения дифференцированного режима будет для НРС особенно значительным, если принятый на вооружение подход позволит всем развивающимся странам двигаться вперед. Действительно, это может иметь исключительно важное значение для того, чтобы не допустить попадания большего числа развивающихся стран в категорию НРС.
