

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

# НАИМЕНЕЕ РАЗВИТЫЕ СТРАНЫ" ДОКЛАД, 2009 ГОД

*Государство и управление процессом развития*

ОБЗОР,  
подготовленный Генеральным секретарем ЮНКТАД



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

**ВНИМАНИЕ**  
Материалы, содержащиеся в настоящем докладе,  
не могут цитироваться или кратко излагаться в  
прессе, по радио и телевидению или через каналы  
электронных сетей до 17 час. 00 мин.  
по Гринвичу 16 июля 2009 года



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

**НАИМЕНЕЕ РАЗВИТЫЕ СТРАНЫ**

**ДОКЛАД, 2009 ГОД**

---

*Государство и управление процессом развития*

---

**ОБЗОР,**  
подготовленный Генеральным секретарем ЮНКТАД



ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

**ВНИМАНИЕ**

Материалы, содержащиеся в настоящем докладе,  
не могут цитироваться или кратко излагаться в  
прессе, по радио и телевидению или через каналы  
электронных сетей до **17 час. 00 мин.**  
**по Гринвичу 16 июля 2009 года**



---

КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Женева

---

**НАИМЕНЕЕ РАЗВИТЫЕ СТРАНЫ**

**ДОКЛАД, 2009 ГОД**

---

*Государство и управление процессом развития*

---

**ОБЗОР,  
ПОДГОТОВЛЕННЫЙ ГЕНЕРАЛЬНЫМ  
СЕКРЕТАРЕМ ЮНКТАД**

ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Нью-Йорк и Женева, 2009 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.

"Доллары" во всех случаях означают доллары США. Под "миллиардом" понимается тысяча миллионов.

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 за 2009 год (UNCTAD/LDC/2009, sales no. E.09.II.D.9).

UNCTAD/LDC/2009 (Overview)

С настоящим Обзором можно также ознакомиться в Интернете на всех шести официальных языках Организации Объединенных Наций по следующему адресу: [www.unctad.org/ldcr](http://www.unctad.org/ldcr)

---

## 1. ПОСЛЕДСТВИЯ ГЛОБАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА В НРС: ПОВОРОТНЫЙ ПУНКТ ДЛЯ ПЕРЕМЕН

---

В Докладе по наименее развитым странам за 2009 год утверждается, что воздействие глобального экономического кризиса на наименее развитые страны (НРС), по всей вероятности, будет настолько сильным, что придерживаться позиции "все в порядке" уже более невозможно. Это потребует переосмысления парадигмы развития. Сами масштабы этого кризиса порождают как необходимость, так и возможность для перемен. Для преодоления последствий кризиса в НРС потребуется разработка инновационной и продуманной политики. Но помимо этого необходимы новые подходы в политике для обеспечения того, чтобы после кризиса процесс развития был более устойчивым и более всеохватывающим.

Широко признается, что нынешний финансовый кризис является следствием недостатков неолиберальной модели, лежавшей в основе глобальной экономической политики в последние три десятилетия, - недостатков, которые были усугублены провалами политики и неэффективным регулированием в развитых странах. Издержки, связанные со спасением и рекапитализацией банков, уже достигли беспрецедентных уровней. Вместе с тем самое серьезное беспокойство в настоящее время вызывает отрицательное воздействие кризиса на реальную экономику и издержки, сопряженные с потерями в сфере производства и занятости. Большинство развитых стран находятся в стадии рецессии, а страны с формирующейся рыночной экономикой переживают значительное замедление роста. Но особенно сильно в предстоящий период, по всей вероятности, пострадают НРС. Поскольку они глубоко интегрированы в глобальную экономику, они чрезвычайно уязвимы для внешних шоковых потрясений. Кроме того, многие из них все еще переживают негативные последствия недавних энергетического и продовольственного кризисов, и они в наименьшей степени способны справиться еще с

одним серьезным экономическим крахом. Сочетание высокой степени уязвимости перед лицом шоковых потрясений и слабой сопротивляемости им, скорее всего, будет означать, что НРС, которые уже и без того сталкиваются с хроническими проблемами в сфере развития, пострадают более серьезно, чем большинство других развивающихся стран.

Кризис уже подрывает действие тех факторов, которые обеспечили возможности для высоких темпов роста НРС как группы в период с 2002 по 2007 год. Их уязвимость не является лишь отражением традиционной зависимости от сырьевого сектора и связанной с этим чувствительности к колебаниям цен; она обусловлена комбинированной угрозой падения цен на сырьевые товары, снижения глобального спроса и сокращения финансовых потоков. Вследствие этого экспортеры продукции обрабатывающей промышленности и услуг (главным образом азиатские и островные НРС), вероятнее всего, пострадают достаточно серьезно, но страны, зависящие от сырьевого сектора (главным образом африканские НРС), пострадают еще сильнее. НРС вряд ли выдержат этот кризис без значительной дополнительной международной помощи в краткосрочной перспективе и без поддержки альтернативных стратегий развития в более долгосрочной перспективе. Изменения на обоих фронтах будут необходимы для обеспечения более устойчивой и более ровной траектории развития.

Как отмечалось в предыдущих *докладах по наименее развитым странам*, большинство НРС (за исключением НРС - экспортеров нефти) имеют по сути хронические дефициты торговых балансов и балансов по счету текущих операций. В условиях снижения глобального спроса (по оценкам ООН, сделанным в мае текущего года, ожидается, что мировой валовой внутренний продукт (ВВП) в 2009 году сократится на 2,6%) дефициты по счету текущих операций, по всей вероятности, еще более увеличатся в связи с сокращением экспортных поступлений. Уязвимость НРС связана с высокой степенью концентрации производственных и экспортных структур НРС, находящихся в зависимости от сырьевого сектора, особенно африканских НРС, а также с зависимостью азиатских НРС от продукции

обрабатывающей промышленности, для производства которой не требуется высокая квалификация. Глобальная рецессия, скорее всего, окажет сдерживающее воздействие на международную торговлю и воспрепятствует осуществлению долгосрочных инвестиций, что является дополнительным источником сокращения производства и экспорта НРС. Азиатские НРС диверсифицированы в несколько большей степени и могут лучше перенести кризис, хотя их положение никак нельзя назвать завидным. По всей вероятности, кризис приведет к существенному сокращению их экспорта (как по объему, так и по ценам) в связи со снижением глобального спроса, особенно в Китае и Индии. Разбалансированность внешних расчетов по счету текущих операций, скорее всего, усугубится тенденциями в потоках капитала. Согласно прогнозам, потоки частного капитала, включая как ПИИ, так и переводы трудовых доходов мигрантов, сократятся, и в случае повторения сценариев развития предыдущих экономических кризисов официальная помощь в целях развития (ОПР) тоже уменьшится. В этих условиях жизненно важное значение будет иметь будущее ОПР. Международные резервы НРС, накопленные в годы экспортного бума, могут оказаться недостаточной защитой от серьезных и перманентных проблем с балансами по счету текущих операций в связи с истощением внешних источников финансирования.

Чрезмерная зависимость от сырьевого сектора делает большинство НРС уязвимыми перед лицом значительных колебаний в условиях торговли. Действительно, многие страны в последнее время пережили годы рекордного экономического роста, главным образом благодаря сырьевым секторам и под воздействием бума международных цен, вызванного спекулятивными операциями с производными инструментами на базе сырьевых товаров. Однако в середине 2008 года разразившийся глобальный кризис положил внезапный конец этому буму, и с тех пор произошло резкое падение цен. Подобные циклы бумов и спадов привели к неустойчивости производства и к неопределенности и тем самым к появлению антистимулов для инвестиций в долгосрочное развитие производственного потенциала. Резкий спад на сырьевых рынках является особенно пагубным для НРС еще по одной причине: снижение спроса, цен и



объемов производства означает сокращение государственных доходов, которое уменьшает способность государства использовать рычаги финансово-бюджетной политики в целях смягчения проблемы неустойчивости производства.

Кроме того, внешняя уязвимость НРС еще более усугубляется высоким уровнем их задолженности; в НРС долговое бремя составляет в среднем 42% валового национального дохода по сравнению с 26% в других развивающихся странах в докризисный период. Как неоднократно предупреждала ЮНКТАД в последние месяцы, в бедных странах может разразиться новый долговой кризис. Во многих НРС нынешний кризис может поставить под угрозу обеспеченную неимоверными усилиями приемлемость уровня долга.

Решающее значение будет иметь и то, что произойдет в будущем с внешними финансовыми потоками. Хотя между странами могут быть различия, в целом ожидается, что приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в НРС на протяжении нескольких следующих лет сократится вследствие а) снижения ожиданий в отношении прибыльности; б) сужения доступа к кредитам для финансирования новых инвестиций; и с) консолидации балансов транснациональными корпорациями перед лицом финансовых проблем. Это особенно касается ПИИ в НРС, которые ориентируются главным образом на источники природных ресурсов и сконцентрированы в добывающих секторах и которые, вероятнее всего, в 2008 году и в последующий период сократятся из-за резкого падения цен на минеральное сырье и осторожного подхода транснациональных корпораций к разведке новых месторождений и расширению производства в этот период неустойчивости.

Переводы трудовых доходов также должны сократиться. Переводы трудящихся-мигрантов стали важным дополнением базовых доходов в НРС, где они, как правило, поддерживают не инвестиции, а потребление. По оценкам Всемирного банка, переводы доходов в развивающиеся страны в целом в последние годы увеличивались более медленными темпами: показатели их ежегодного прироста снизились с 18% в 2006 году до 9% в

2008 году. Ожидается, что в 2009 году они сократятся на 5%, а в 2010 году, возможно, несколько восстановятся.

В этих условиях одним из главных факторов, определяющих судьбу НРС, станут тенденции в области официальной помощи. К сожалению, опыт прошлого показывает, что в периоды рецессий в странах-донорах объемы ОПР, как правило, сокращаются. Крайне важно, чтобы доноры сохранили объемы своей помощи НРС, а также выполнили свои обязательства по наращиванию помощи. Как мы утверждали в прошлых выпусках *Доклада по наименее развитым странам*, существует серьезное противоречие между механизмами предоставления помощи, включая ее обусловленность, и подконтрольностью политики на национальном уровне. Поэтому исключительно важно, чтобы повышение степени зависимости от помощи, которое является весьма вероятным исходом этого кризиса, не было сопряжено с сужением пространства для маневра в политике в плане способности выбирать соответствующие варианты политики.

Последний финансово-экономический кризис развенчал миф о саморегулировании рынков. В ответ на этот кризис большинство крупных развитых стран с рыночной экономикой отошли от форм управления экономикой, основанных на принципах свободного рынка, и изучают альтернативы, включающие в себя значительное повышение роли государства в управлении экономикой. Эти страны признают, что такая альтернатива должна быть сопряжена с отведением государству более весомой роли не только через регулирование, но и - что еще более важно - через пакеты кейнсианских фискальных стимулов того типа, который в настоящее время используется в большинстве крупных западных государств. Тем не менее эта тенденция является более очевидной в развитых странах, чем в развивающемся мире. Уже в последнее время использовать пакеты государственных стимулов для оживления своей экономики начали некоторые более крупные развивающиеся страны, такие как Китай, Бразилия и Южная Африка. Однако большинство НРС попросту не могут позволить себе использовать аналогичные пакеты мер.

В последние десятилетия большинство НРС следовали курсом экономических реформ, которые значительно уменьшили масштабы участия государства в стимулировании развития. Однако эти программы оказались не в состоянии устранить ключевые структурные проблемы, стоящие перед НРС, включая а) узкие места в производстве, связанные со структурой дефицитов их платежных балансов; б) слаборазвитость инфраструктуры; в) хронические дефициты; г) серьезную нехватку навыков и знаний; и д) уязвимость перед внешними потрясениями. Кроме того, эта политика, основывавшаяся на минимуме государственного вмешательства, не привела к структурным преобразованиям и диверсификации экономики. Вместо этого НРС еще более углубили свои неблагоприятные структуры производства и специализацию на экспорте сырьевых товаров, и многие НРС пережили процесс деиндустриализации, а также стагнации в их обрабатывающих промышленных секторах. Это усилило их предрасположенность и уязвимость к шоковым потрясениям на внешних рынках.

Таким образом, нынешний финансовый кризис вскрыл более глубокую, долгосрочную проблему в области развития. Несмотря на рекордные темпы роста ВВП на протяжении последних пяти лет в сочетании с сырьевым бумом, в большинстве НРС работа по сокращению масштабов нищеты продвигается медленно и большинство из них так и не встали на путь, ведущий к достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Помимо этого, многие из них переживают рецидивы кризисов продовольственной безопасности. Корни этих тенденций кроются в сочетании нагнетания кризиса в сельском хозяйстве и неспособности обеспечить производительную занятость за пределами сельского хозяйства. Истоками кризиса в сельском хозяйстве являются такие структурные проблемы, как уменьшение размеров фермерских хозяйств, низкая производительность, слаборазвитость инфраструктуры и деградация окружающей среды. Вследствие этого данному сектору оказалось трудно играть динамичную роль в процессе развития за счет расширения национального рынка и в качестве источника ресурсов для отечественных производителей. В то же время обеспечить производительную занятость за

пределами сельского хозяйства, прежде всего в обрабатывающей промышленности, оказалось невозможно.

Нынешний экономический кризис порождает как необходимость, так и возможность изменить направление движения. Настоящий *Доклад по наименее развитым странам* основывается на той точке зрения, что этим кризисом необходимо воспользоваться в качестве поворотного пункта на пути развития НРС.

Для преодоления структурных проблем НРС и уменьшения их внешней зависимости необходимо пересмотреть роль государства. Работа рынка основывается лишь на поступательных изменениях и мелких шагах. Вместе с тем НРС необходимо стимулировать инвестиции посредством "обобществления" риска в целях проведения долгосрочных структурных преобразований. Рынок сам по себе не был и не будет в состоянии обеспечить эти преобразования.

Ключевой вопрос в настоящее время не сводится просто к тому, как НРС смогут справиться с краткосрочными непосредственными последствиями кризиса. Более важный вопрос заключается в том, как они смогут выйти из полосы кризиса, укрепив свои позиции. Какую политику им следует разрабатывать сейчас в расчете на посткризисную эпоху?

В настоящем докладе высказывается мысль о том, что в политике необходимо определить три основных ориентира:

- во-первых, теперь появилось еще больше оснований для переноса центра внимания в рамках политики на развитие производственного потенциала. Это означает, что политику следует сориентировать на стимулирование производительных инвестиций, наращивание технологического потенциала и укрепление связей внутри секторов, а также между секторами и между различными предприятиями. Укрепление внутреннего производственного потенциала должно быть также нацелено на обеспечение

производства более широкой номенклатуры более современной продукции;

- во-вторых, необходимо построить новое государство развития. Вопрос не сводится к возврату к старому стилю планирования развития, а заключается в поиске новых форм управления процессом развития, подходящих для XXI столетия. Такое руководство процессом развития должно основываться на стратегическом взаимодействии между государством и частным сектором, которое будет способствовать структурному преобразованию НРС из аграрных в постаграрные страны; и
- в-третьих, необходимо обеспечить эффективную многостороннюю поддержку НРС. Речь идет не только об увеличении и повышении эффективности помощи, но и о разработке правил, регулирующих международные экономические взаимоотношения в области торговых, финансовых, инвестиционных и технологических потоков таким образом, чтобы это служило опорой для развития НРС. Исключительно важно также, чтобы при оказании поддержки НРС не навязывались излишние ограничения в отношении мер, которые правительства могут принимать для поощрения развития, структурных преобразований и сокращения масштабов нищеты.

Необходимы меры как национальной, так и международной политики. Тем не менее в настоящем докладе оставляется в стороне вопрос об эффективной многосторонней поддержке, а внимание фокусируется на втором из вышеупомянутых ориентиров, а именно на национальной политике и институтах для поощрения процесса развития и на возможности построения государства развития таким образом, чтобы адаптировать его к вызовам и озабоченностям НРС в XXI веке. Это позволит охватить и первый из вышеупомянутых ориентиров в политике.

---

## 2. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В ПООЩРЕНИИ РАЗВИТИЯ В НРС

---

Основной аргумент, обосновываемый в настоящем докладе, сводится к тому, что на волне финансового кризиса необходимо переосмыслить роль государства в поощрении развития в НРС. Однако в настоящее время ни проводимые многими НРС институциональные реформы, нацеленные на обеспечение благотворного управления, ни старое государство развития, включая примеры успешных действий в Восточной Азии, не являются в полной мере подходящими моделями. Для решения структурных проблем НРС потребуется изменить баланс ролей государства и рынка. Анализ вопроса о рациональном управлении должен выходить за пределы бесполезных и ложных дихотомий. Правительства не стоят перед жестким выбором между добром и злом, "пороком" государственного дирижизма и "добродетелью" рынков, приватизации и дерегулирования. Это - искаженная картина. Институты "государства" и "рынка" всегда органично сосуществовали друг с другом в любой рыночной экономике; следовательно, "выбор" между рынком и государством является ложной дихотомией. Это было признано как минимум со времен Адама Смита, хотя такие представления затушевались в последующих интерпретациях. Задача заключается в разработке эффективной практики управления, творчески и по-новому связующей государство и рынок на благо национального развития в глобальном контексте.

Теперь требуется такое государство развития, которое адаптировано к вызовам, стоящим перед взаимозависимым миром в XXI столетии. Это государство должно стремиться поставить на службу общества местные силы, нацеленные на решение проблем на основе инициативы снизу, за счет вовлечения заинтересованных сторон и обеспечения участия граждан, формирующего и обновляющего микроосновы демократической практики. Оно должно также использовать широкий круг моделей и механизмов управления процессом развития в рамках смешанной экономики для задействования частной предпринимательской инициативы

через государство в целях реализации концепции национального развития.

### **Пределы институциональных реформ, нацеленных на благотворное управление**

Ответ на вопрос о том, что же представляет собой "благотворное управление", неизбежно является спорным, поскольку благотворность управления зиждется на ценностных оценках и этических суждениях. Один из перечней ключевых принципов благотворного управления, который был предложен и который является полезным в силу его универсальности, а не культурной специфики, является следующим:

- **участие:** степень вовлеченности затронутых заинтересованных сторон;
- **справедливость:** степень применения правил на равной основе к каждому человеку в обществе;
- **добропорядочность:** степень, в которой правила формируются и используются без унижения людей или причинения им вреда;
- **подотчетность:** степень, в которой политические субъекты несут ответственность за то, что они говорят и делают;
- **прозрачность:** степень ясности и открытости процесса принятия решений; и
- **эффективность:** степень, в которой ограниченные людские и финансовые ресурсы используются без излишних потерь, проволочек или коррупции.

Эти принципы вместе с приверженностью предсказуемости политики и правил можно было бы реализовать через различные институты или их конфигурации.

Необходимо признать также, что благотворность управления - это не просто вопрос процессов управления, но еще и вопрос эффективного достижения результатов. "Благотворное управление" было бы весьма странным, если бы процессы управления, исходя из основополагающих принципов, считались совершенными, а результаты были бы ничтожными. Таким образом, для страны, заинтересованной в поощрении развития, благотворное управление должно охватывать также управление, эффективно обеспечивающее развитие.

НРС должны стремиться к тому типу благотворного управления, при котором практика управления пропитывается принципами участия, справедливости, добропорядочности, подотчетности, прозрачности и эффективности без привязки к культурной специфике. Они также должны стремиться к такому типу благотворного управления, который обеспечивает конкретные результаты в области развития, включая рост доходов на душу населения, проведение структурных преобразований, расширение возможностей занятости в условиях роста численности рабочей силы и сокращение масштабов нищеты. Однако в настоящее время ориентированные на благотворное управление институциональные реформы, которые пропагандируются и проводятся в НРС, основываются на гораздо более узком понимании того, что же представляет собой благотворное управление. В этом более узком понимании этой концепции не находит должного места измерение развития.

Истоки этого более узкого понимания кроются в имплицитной дихотомии между хорошими и плохими государственными системами. В данном случае формализованный тип системы благотворного управления противопоставляется неформальной, персонифицированной системе плохого управления. Обе эти системы управления являются "идеальными типами", абстрагированными от реалий отдельных стран: согласно стереотипному представлению хорошие системы управления типичны для развитых стран, а плохие системы управления - для бедных стран. Направленные на благотворное управление институциональные реформы нацелены на превращение этих плохих систем управления в хорошие системы управления. Это



подразумевает внедрение в развивающихся странах конкретных типов институтов, которые характерны для развитых стран. Это подразумевает также отведение конкретной роли государству.

Одним из основных типов институтов, на внедрение которых нацелены программы реформ для обеспечения благотворного управления, является выборная демократия. Этот имманентно ценный институт призван обеспечить, чтобы политика и практика управления регулярно контролировались широкой общественностью. Программы обеспечения благотворного управления охватывают также стиль государственного администрирования и управления, известный как "новое государственное управление". В соответствии с этим подходом правительство должно функционировать на основе управленческих принципов частного сектора с применением активного, заметного практического подхода, используя рыночные механизмы, ориентацию на интересы клиентов и принципы организации служебной деятельности для повышения производительности, нередко отдавая предпочтение преобразованию монолитных организаций в корпоративизированные подразделения, а также децентрализации.

Роль государства, предписываемая нынешними программами реформ в интересах обеспечения благотворного управления, по существу заключается в поддержке рынков, посредством проведения политики и обеспечения институтов для эффективной работы свободных рынков. Первоначально, в 1980-х годах, институциональные реформы были ориентированы на минимизацию роли государства и его освобождение от функций вмешательства. Но с 1990-х годов начали в какой-то мере признавать несовершенство рыночного механизма, а также необходимость построения государств, которые способны со знанием дела поддерживать рынки. С этой точки зрения конкретные приоритеты институциональных реформ включали в себя: а) обеспечение и поддержание стабильных прав собственности; б) поддержание реального верховенства закона и договорной дисциплины; в) сведение к минимуму рисков экспроприации; г) сведение к минимуму нахлебничества и коррупции; и е) обеспечение прозрачного и ответственного

предоставления общественных благ, особенно в сфере здравоохранения и образования, в соответствии с демократически выраженными предпочтениями.

Вне зависимости от *имманентной* ценности тех институтов, которые рекомендуется сформировать в рамках этих программ реформ, важный вопрос для НРС, стремящихся стимулировать экономическое развитие, заключается в том, приносят ли или не приносят эти институциональные реформы *практическую* пользу для развития.

Данный вопрос вызывает самые жаркие споры. Это усугубляется значительными методологическими проблемами, связанными с оценкой качества институтов. Одна из важнейших идей, вытекающих из межстранового статистического анализа, заключается в том, что качество управления тесно связано с *уровнями доходов на душу населения*. Иными словами, в соответствии с этими показателями высокие доходы на душу населения ассоциируются с благотворной практикой управления, а низкие доходы на душу населения - с отсутствием благотворной практики управления. Вместе с тем установить тесную взаимосвязь между качеством управления и ростом доходов на душу населения с течением времени гораздо труднее. Как было отмечено Комитетом Организации Объединенных Наций по политике в области развития, который проводит обзоры списка НРС, в его ежегодном докладе в 2004 году, "имеются определенные эмпирические данные, свидетельствующие о том, что слабое управление усугубляет проблему нищеты", но взаимосвязь между управлением и сокращением масштабов нищеты еще окончательно не доказана, и "в отсутствие неопровержимых доказательств вполне можно предположить, что порой такая связь существует, но в другое время никакой связи нет". Это особенно очевидно "в свете более высоких экономических показателей некоторых стран, которые не имеют очень высоких показателей по параметру благотворного управления".

Существующая практика осуществления программ реформ в интересах благотворного управления на местах также показывает,

что эти программы настолько амбициозны, что они могут привести к перегрузке реформ, а это само по себе ограничивает возможности. В конечном итоге возникает вопрос о том, можно ли и желательно ли переносить институты управления, функционирующие в развитых странах, в очень бедные страны, имеющие гораздо менее значительную базу финансовых ресурсов. Средние государственные расходы на конечное потребление (сумма, покрывающая все государственные текущие расходы на закупку товаров и услуг, включая оплату труда работников) в НРС в 2006 году составляли всего лишь 60 долл. на душу населения. Это можно сравнить с 295 долл. на душу населения в странах с доходами ниже средних, с 1 051 долл. в странах с доходами выше средних и 6 561 долл. в странах с высокими уровнями доходов. Ключевой вопрос сводится к тому, как от институтов богатых стран можно ожидать результативной работы при этой финансовой базе. Ответ на этот вопрос - никак.

#### **Перспективная программа обеспечения управления процессом развития**

НРС необходимо выйти за рамки нынешних программ институциональных реформ, нацеленных на обеспечение благотворного управления, и перейти к решению задач благотворного управления *процессом развития*. Суть управления процессом развития или управления в интересах развития, заключается в обеспечении лучшего будущего для членов общества за счет использования авторитета государства для поощрения экономического развития, и в частности, для форсирования структурных преобразований. В общем плане такое управление представляет собой процессы взаимодействия между правительством - официальными институтами государства, включая исполнительную, законодательную власть, бюрократию, судебную власть и органы полиции, - и обществом. Управление процессом развития представляет собой управление, ориентированное на решение общих национальных проблем в области развития, создание новых возможностей для национального развития и достижение общих целей национального развития. Речь идет не просто о формировании соответствующих институтов, а о политике и процессах, в рамках которых они

разрабатываются и создаются. Выбор институтов неотделим от выбора проводимой политики. Таким образом, управление процессом развития - это вопрос процессов, политики и институтов, связанных с целенаправленным поощрением национального развития и с обеспечением легитимного с точки зрения общества и всеохватывающего распределения его издержек и выгод.

В 1960-х и 1970-х годах планирование развития было распространено весьма широко. Более того, заниматься планированием развития НРС часто рекомендовали международные финансовые учреждения и доноры. После долгового кризиса начала 1980-х годов в большинстве НРС, как правило, принимались программы структурной перестройки, и они прекращали осуществлять планирование развития и проводить политику, направленную на поощрение развития, а также демонтировали связанные с этим институты. Роль государства в экономической жизни резко снизилась, поскольку произошла переориентация на принципы невмешательства в экономику, воплощенные в программе реформ, нацеленных на стабилизацию, приватизацию, либерализацию и дерегулирование. Тем не менее некоторые развивающиеся страны, прежде всего в Восточной Азии, на протяжении этого периода сохраняли и развивали аппарат государства развития.

Теперь, выступая за управление процессом развития, авторы настоящего доклада не ратуют за возвращение к старому стилю планирования развития. Не выступают они и за возвращение к модели государства развития 1960-х и 1970-х годов. Необходимо признать, что с действиями государства развития были сопряжены как успехи, так и неудачи. В то же время в докладе, действительно, утверждается, что можно разработать перспективную программу обеспечения управления процессом развития в НРС на основе использования уроков экономического управления в добившихся в прошлом успехов государствах развития и их адаптации к реалиям XXI столетия.

Основные уроки, вытекающие из опыта экономического управления добившихся успехов государств развития, заключаются в том, что национальная политика была ориентирована на

поощрение структурных преобразований и эта цель достигалась за счет определенного сочетания макроэкономических и секторальных мер политики производительного развития. Эта секторальная политика была нацелена как на сельское хозяйство, так и на несельскохозяйственные сектора. Аграрная политика была призвана устранить структурные проблемы, ограничивающие производительность сельскохозяйственного производства, и укрепить внутренний спрос в сельских районах на ранних стадиях развития. Но она дополнялась промышленной политикой, которая стимулировала структурную трансформацию как на межсекторальном, так и на внутрисекторальном уровнях. Это сочетание мер политики не сводилось просто к формированию новых видов деятельности, а было нацелено на поощрение накопления капитала и технологического прогресса в качестве базиса для динамичных структурных преобразований. Говоря языком, которого ЮНКТАД придерживалась в прошлых выпусках *Доклада по наименее развитым странам*, эти меры политики были направлены на развитие производственного потенциала, расширение производительной занятости и повышение производительности труда в целях увеличения национального богатства и повышения уровней жизни в странах.

Одна из основных особенностей управления процессом развития в добившихся успехов государствах развития заключалась в использовании модели смешанной экономики, призванной высветить те меры политики и институты, которые могли бы использовать стремление к получению частных прибылей на благо достижения целей национального развития. В настоящем докладе не идеализируются способности государственных должностных лиц в добившихся успехов странах. Они не были вездесущими "суперменами" и "бионическими женщинами". Тем не менее в ряде ключевых стратегических учреждений были сформированы компетентные бюрократические аппараты, а способность государства поощрять развитие строилась на постоянном процессе извлечения принципиальных уроков из успехов и неудач. Правительства разрабатывали политику не по принципу "сверху вниз", а в тесном сотрудничестве и взаимодействии с деловым сектором. В основе всего этого процесса лежала руководящая роль политиков и бюрократов, ориентированных на процесс развития и

приверженных реализации концепции развития в интересах всего общества, а не личному обогащению и сохранению собственных привилегий. Основу политической легитимности этой группы дальновидных лидеров составлял социальный контракт в том смысле, что цели проекта развития в целом поддерживались обществом и само общество мобилизовывалось на достижение целей проекта. Риски, издержки и выгоды структурных преобразований распределялись между различными группами общества.

Построение нового государства развития, способного ответить на вызовы XXI века, будет подразумевать:

- усиление акцента на роли знаний в процессах роста и развития. Это привлекает внимание к важной роли систем знаний и национальных инновационных систем наряду с финансовыми системами в качестве основополагающих институциональных комплексов в процессе развития;
- рассмотрение вопроса о том, как стимулировать экономический рост и структурные преобразования на основе такого типа диверсификации, который не опирается исключительно на индустриализацию. В связи с этим необходимо переключиться с тех видов экономической деятельности, которые характеризуются падением отдачи, на те виды, которые характеризуются ростом отдачи;
- изучение вопроса о том, как лучше использовать возможности взаимодействия между отечественным и иностранным капиталом посредством усиления отдачи ПИИ для развития и модернизации в рамках связей с глобальными производственно-сбытовыми цепями; и
- принятие на вооружение регионального подхода к процессу развития, при котором используется потенциал совместных действий в целях создания условий для структурных преобразований.

Новое государство развития должно также отказаться от авторитарной практики, использовавшейся некоторыми восточноазиатскими странами, добившимися успехов в области развития. В связи с этим можно обратиться к примерам других типов государства развития, включая, в частности, североамериканскую модель или "кельтского тигра". Построение демократических государств развития должно подразумевать, в частности, обеспечение участия граждан в процессах развития и управления. Это означает усиление акцента на консультативных демократических подходах, в рамках которых люди и их организации взаимодействуют друг с другом в целях решения общих проблем и создания новых возможностей для развития.

Одна из позитивных особенностей успешных государств развития в прошлом состояла в том, что правительства использовали различные виды практики для поощрения и стимулирования частного сектора к таким действиям, которые были призваны поддержать преобразования, направленные на развитие. Успешные государства развития не относились к категории правительств, чрезвычайно склонных взимать налоги и тратить собранные средства. Вместо этого они выполняли четыре основные функции, которые были призваны мобилизовать созидательные способности рынков: а) определение концепции развития; б) поддержка развития институционального и организационного потенциала экономической системы, включая развитие предпринимателей и наращивание собственного потенциала правительств; в) координация экономической деятельности для обеспечения совместной эволюции различных секторов и различных частей экономической системы; и д) управление конфликтами.

Государство развития XXI века должно продолжать использовать широкий спектр механизмов и моделей управления в рамках смешанной экономики для задействования частной предпринимательской инициативы в целях реализации концепции национального развития. Для этого теперь можно применить новый подход к "современному управлению", в рамках которого отстаивается принцип поощрения правительствами многообразных форм двустороннего взаимодействия между государственными и

частными субъектами. В этом отношении проблемы развития будут решаться не только на основе формальных и обезличенных процедур рынка (или основанного на принципе "сверху вниз" заблаговременного установления целей в рамках иерархической системы управления), но и на основе непрерывных рефлексивных процедур, в рамках которых различные входящие в сети субъекты выявляют взаимовыгодные совместные проекты, дорабатывают и перерабатывают их посредством мониторинга уже достигнутых результатов и реагируют на изменения во внешней среде. Новое государство развития, по всей вероятности, примет также на вооружение широкую гамму инструментов политики, выходящую за пределы универсального "шаблонного" подхода. Вместо этого следует выбирать сочетание инструментов политики, подходящих для определенного контекста, а государство должно в большей или меньшей мере вовлекаться в этот процесс с различной степенью принуждения и добровольных действий таким образом, чтобы это обеспечивало достижение результатов.

#### **Некоторые приоритеты в области управления процессом развития для НРС**

Управление процессом развития должно составлять сердцевину мер реагирования НРС на глобальный финансовый кризис. Какая-либо уникальная оптимальная модель, применимая ко всем странам, отсутствует; меры реагирования должны приниматься с учетом специфики страны. Тем не менее в настоящем докладе большинству НРС рекомендуется принять на вооружение секторально специфическую политику развития для поощрения роста производительности сельского хозяйства и промышленной трансформации. Это должно охватывать как политику развития сельского хозяйства, так и политику развития промышленности. В докладе рекомендуется также подкрепить эту секторальную политику макроэкономической политикой, в большей мере ориентированной на рост. Позитивная взаимосвязь между ориентированной на рост макроэкономической политикой и секторальной политикой, которая улучшает потенциал, стимулы, институты и инфраструктуру на мезо- и микроуровнях, имеет жизненно важное значение для достижения устойчивых успехов в области развития и существенного сокращения масштабов нищеты.



Эта политика должна быть направлена на развитие отечественного производственного потенциала НРС. Такая политика будет не только способствовать смягчению краткосрочных последствий кризиса, но и переместит НРС на иную траекторию развития в посткризисную эпоху - на траекторию более динамичного, более устойчивого, более всеохватывающего и менее зависимого развития. Необходимо предотвратить возникновение в будущем уязвимости перед лицом внешних потрясений и провоцируемых внешними условиями кризисов. В следующих трех разделах настоящего обзора рассматриваются возможные основные направления макроэкономической политики, аграрной политики и промышленной политики, а в последнем разделе изучается вопрос о приоритетах программы институциональных реформ для создания потенциала государства развития в интересах благотворного управления процессом развития.

---

### **3. ОТВЕТЫ НА МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ**

---

На протяжении большей части трех последних десятилетий макроэкономическая политика в НРС находилась под сильным влиянием рекомендаций международных финансовых учреждений и двусторонних доноров. Как правило, основные рекомендации сводились к тому, чтобы денежно-кредитная политика фокусировалась на сдерживании инфляции и создании условий для частных инвестиций, а финансово-бюджетная политика обеспечивала удержание бюджетных дефицитов в пределах 3% от ВВП. Государственные инвестиции обычно не рассматривались в качестве играющих важную роль в поощрении экономического развития и структурных преобразований. За этим курсом политики крылся страх перед инфляцией. В 1980-х и 1990-х годах она была значительной. Вместе с тем в текущем десятилетии инфляция в большинстве НРС не представляла собой особую проблему. Кроме того, истоки инфляции в прошлом обычно носили структурный характер, а не были обусловлены проведением либеральной денежно-кредитной политики. Вызывающее опасения чрезмерное расходование средств правительством, которое может "вытеснить" частные инвестиции и подстегнуть инфляцию, является

маловероятным исходом в странах, где широко распространена проблема недоиспользования всех ресурсов. В основе этой политики лежал тезис о том, что либерализация режимов торговли и финансов, приватизация и сведение к минимуму государственного вмешательства в экономику стимулируют развитие частного сектора и, следовательно, устойчивый рост. Как указывалось в предыдущих выпусках настоящего доклада, реформы, основанные на этом подходе, в основном так и не привели к становлению частного сектора в качестве движущей силы развития.

В настоящем докладе приводятся доводы в пользу кардинального изменения в подходе к макроэкономической политике в НРС, в рамках которого признается, что правительству отводится жизненно важная роль в реструктуризации экономики и создании условий для "запуска" процесса устойчивого роста. Поскольку суть экономического развития заключается в общественной трансформации, а не сводится лишь к технической экономической проблеме, которую следует оставить на откуп экономистам, правительства должны также принять меры для обеспечения того, чтобы издержки и выгоды структурных корректировок распределялись на справедливой и социально приемлемой основе. Если не сделать этого, то результатом, вероятнее всего, станут социальные беспорядки и общее неприятие необходимых реформ.

Ключевая роль в стимулировании процесса развития отводится государственным инвестициям - прежде всего (но не исключительно) в традиционную инфраструктуру, такую как транспортные, ирригационные и энергетические сети. В последние годы ситуация здесь, как правило, ухудшалась, поскольку ОПР чаще направлялась на решение социальных проблем. Социальные вопросы имеют важное значение, но, если прогресс в этой области достигается в ущерб необходимым государственным инвестициям в производственный сектор и экономическую инфраструктуру, основа для устойчивого роста подрывается. С учетом размаха нынешнего экономического кризиса правительства НРС столкнутся с проблемой роста бюджетных дефицитов, так как они будут стремиться удержать уровень внутреннего спроса от падения

и если они будут при этом пытаться также наращивать инвестиции в инфраструктуру. В кратко- и среднесрочной перспективе эти дефициты необходимо будет как-то покрывать в целях смягчения последствий роста тягот для населения и продолжения осуществления программ развития. В условиях ограниченности альтернативных источников финансирования ОПР будет иметь решающее значение для достижения этих целей. Правительствам НРС все же придется изыскивать инновационные пути мобилизации доходов, но им необходимо будет делать это таким образом, чтобы избежать регресса, учитывая при этом все же ограниченные административные ресурсы государства.

Чрезмерная опора на денежно-кредитную политику в качестве источника макроэкономической стабильности ограничивает эффективность денежно-кредитной политики за пределами задач стабилизации цен ввиду недостаточной развитости финансовых учреждений и отсутствия жизнеспособных рынков облигаций. Как правило, НРС сталкиваются с проблемой структурно высоких реальных процентных ставок, которые попросту не способствуют экономическому росту, стимулируемому инвестициями. Для большинства из этих стран сжатие кредита является не столько следствием глобального банковского кризиса, сколько хроническим состоянием. В условиях нынешнего финансового кризиса серьезные последствия нехватки кредитов стали очевидными в богатых странах. Но в НРС это по сути дела является обычным явлением в повседневной деловой жизни.

Денежно-кредитная политика НРС должна фокусироваться на поддержке ориентированной на инвестиции бюджетно-финансовой политики, и одним из путей обеспечения этого может быть налаживание более тесного сотрудничества центральных банков с другими государственными ведомствами в деле разработки и поощрения программ общего экономического развития их стран. Как мы утверждали в *Докладе по наименее развитым странам за 2006 год*, приоритетной задачей в рамках стратегии развития производственного потенциала должно быть устранение недостатков отечественных финансовых учреждений.

Еще одной ключевой мерой поддержки стратегии, ориентированной на наращивание инвестиций, является управление обменным курсом и - как следствие - счетом операций с капиталом в платежном балансе. Нынешняя ортодоксальная концепция плавающих курсов, обычно сочетающаяся с фокусированием денежно-кредитной политики на борьбе с инфляцией, привела к усилению неустойчивости обменных курсов и нередко подрывала внутренние усилия, направленные на макроэкономическую стабилизацию. Управление обменным курсом, например с использованием режима управляемого плавления или корректируемой привязки, требует ресурсов и эффективных инструментов политики. Но в то же время это расширяет выбор мер макроэкономической политики. Какой-либо единой модели управления обменным курсом, применимой ко всем НРС, не существует, но при этом ширится консенсус в вопросе о том, что такие крайности, как чисто плавающий курс или полностью фиксированная привязка, не приносят результатов. Управление обменным курсом, например с использованием режима управляемого плавления или корректируемой привязки, позволит: а) поддержать финансово-бюджетную политику посредством содействия недопущению обесценения валюты из-за гипертрофированного страха перед инфляцией; б) нацелить усилия на уменьшение неустойчивости курса в условиях внешних потрясений; и с) сосредоточить внимание на стабилизации обменного курса на таком уровне, который помог бы укрепить конкурентоспособность экспорта, особенно новой продукции, и поддержать диверсификацию экономики.

Предыдущие кризисы в странах с формирующейся рыночной экономикой продемонстрировали эффективность мер контроля за капиталом в деле уменьшения исключительно спекулятивных потоков и нестабильности обменных курсов в краткосрочной перспективе. Дестабилизирующие всплески притока и оттока спекулятивного капитала возникают неожиданно и являются обычной характеристикой финансовой системы на протяжении последних 30 лет, и потому важно, чтобы страны имели возможность вводить такие меры контроля во всех случаях, когда они считают это необходимым. Для большинства НРС наиболее распространенной проблемой в настоящее время является отток

капитала (включая бегство капитала национальных элит), но страны, производящие сырьевые товары, во время недавнего бума мировых цен столкнулись также с проблемой спекулятивного притока капитала, и теперь могут понадобиться краткосрочные меры для сдерживания оттока спекулятивных портфельных инвестиций.

---

#### **4. ПОСТАНОВКА ЗАДАЧ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ**

---

В добавление к воздействию глобального экономического кризиса на экспорт развивающиеся страны, и особенно НРС, в первом полугодии 2008 года испытали на себе серьезное потрясение, связанное с резким ростом цен на продовольствие и на энергоресурсы. Примерно с 2000 цены уже устойчиво росли, но в период с последнего квартала 2007 года по второй квартал 2008 года цены на нетопливную продукцию выросли примерно на 50%, а цены на сырую нефть - почти на 40%. Этот рост цен столкнул миллионы новых людей в пропасть голода и нищеты, спровоцировав массовые бунты и социальные беспорядки во многих беднейших странах. С тех пор цены резко упали, хотя в начале 2009 года они были выше, чем в 2005 году. Кроме того, Продовольственная и сельскохозяйственная организация Организации Объединенных Наций (ФАО) сообщила о том, что местные цены на продовольствие в большинстве стран Африки к югу от Сахары и во многих странах Азии и Центральной Америки в первом квартале 2009 года все еще были выше, чем годом ранее.

Тем не менее в действительности продовольственный кризис 2008 года стал ярким напоминанием о неустойчивом состоянии поставок продовольствия во многих частях мира, и не в последнюю очередь в НРС, и это положение на протяжении многих лет ухудшалось. В числе более долгосрочных факторов влияния на цены можно назвать коллизию между ростом спроса на продовольствие в некоторых из крупнейших стран с формирующейся рыночной экономикой и относительно неэластичной реакцией на этот рост со стороны предложения продовольствия. Для НРС продовольственный кризис на практике

является не краткосрочной, а хронической проблемой, следствием низких или снижающихся уровней инвестиций в сельское хозяйство и фундаментальных ошибок в политике. Уже долгое время ЮНКТАД придерживается той точки зрения, что эффективная стратегия роста и развития, основанная на формировании новых сравнительных преимуществ и производственного потенциала, не может принести успеха без повышения производительности сельского хозяйства. В случае отсутствия значительного избытка сельскохозяйственной продукции продовольственная безопасность будет оставаться шаткой, а диверсификация национальной экономики за счет развития обрабатывающей промышленности и других секторов будет подрываться ростом цен на продовольствие и затрат на заработную плату.

Средне- и долгосрочные проблемы сельского хозяйства в НРС являются значительными: а) отсутствие внимания к нему на протяжении целых десятилетий привело к снижению или стагнации его производительности; б) усиливается демографическое давление на имеющиеся запасы продуктивных земель; и с) на доступность земель для производства продовольствия усиливается также давление таких факторов, как изменение климата и стимулы для переключения на производство и экспорт биотоплива. В настоящем докладе утверждается, что эти проблемы можно эффективно решить только в том случае, если значительная роль в процессе развития будет отведена государству. В противоположность этому, главный акцент в рамках неолиберального подхода к развитию сельского хозяйства с 1980-х годов делался на снижении роли государства и на усилении роли частного сектора. Советы по сбыту сельскохозяйственной продукции были приватизированы, сельскохозяйственные субсидии - сокращены или упразднены, а функции государства были низведены до предоставления общественных благ, таких, как научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы и определенные инвестиции в инфраструктуру. Общие последствия этих реформ оказались чрезвычайно неоднозначными. Как было показано в Докладе по наименее развитым странам за 2006 год, производительность сельского хозяйства во многих НРС перестала расти или снизилась. Обращение вспять этой тенденции потребует

прежде всего твердой приверженности правительств НРС уделению высокоприоритетного внимания сельскому хозяйству в их программах развития, в особенности увеличению доли государственных инвестиций в ВВП. Необходимо будет приложить усилия для перестройки институциональной базы, поскольку министерства сельского хозяйства обычно относятся к числу слабейших звеньев в системе государственных ведомств. В настоящее время их способность оказывать агротехнические услуги сельскохозяйственному сектору и - в более общем плане - играть стратегическую роль в национальном развитии является крайне ограниченной и нуждается в укреплении. В некоторых НРС дефицит таких услуг восполняется не частным сектором, а неправительственными и международными организациями. Министерства сельского хозяйства необходимо подключить к централизованной системе государственного планирования развития. Восстановление роли министерств сельского хозяйства вполне может стать безошибочным показателем приверженности правительств НРС эффективной и последовательной стратегии развития.

Сельское хозяйство является в высшей мере сложным сектором, и межстрановые различия в правах на землю, климатических условиях, качестве почв, социальных структурах и т.п. исключают возможность выработки каких-либо единых предписаний для политики всех НРС. Тем не менее можно отметить ряд общих моментов, хотя вес каждого из них будет очень сильно варьироваться в зависимости от национальных условий. Например, земельные права и системы владения и пользования землей значительно разнятся, но с точки зрения общего управления ключевой принцип сводится к тому, что права на землю должны быть гарантированными, прозрачными и должны обеспечиваться законом. Если эти условия будут созданы и права владения и пользования не будут ограничиваться неоправданно короткими сроками, экономическая ценность земли возрастет и один из серьезных факторов сдерживания роста производительности будет устранен. Как следствие этого правительство, приверженное целям национального развития, разумеется, должно решительно пресекать незаконную

экспроприацию земли, т.е. решать проблему, которая является бичом для НРС.

В настоящем докладе акцент делается на восстановлении активной роли государства в процессе развития и на активизации государственных инвестиций в рамках последовательной политики. В случае сельского хозяйства эффективное государственное вмешательство необходимо будет также подкрепить формированием эффективных местных органов, которые более тесно взаимодействуют с местными общинами и поэтому лучше информированы об их конкретных потребностях. Но в то же время необходимо признать, что местные органы власти могут препятствовать развитию, проводя грабительскую политику и чиня произвол по отношению к местному населению. Поэтому важным условием эффективности государства развития является установление правильного баланса между различными уровнями органов власти и обеспечение согласованности их политики. В свою очередь, государственные инвестиции необходимо продуманно направлять на решение ключевых структурных проблем, которые могут заключаться в слаборазвитости или отсутствии инфраструктуры, низком уровне образования и профессиональной подготовки, нехватке мелких кредитов и т.д. Исключительно важное значение имеет то, что тщательно подготовленные государственные инвестиции, включая взвешенную оценку вероятных эффектов налаживания связей или мультипликации, позволят мобилизовать частную инициативу и частные инвестиции. Однако, подходя к проблемам недостаточного уровня развития сельского хозяйства, важно не ограничиваться постановкой задач исключительно с точки зрения фермеров и развития земледелия или животноводства, а решать их в более широком контексте развития "сельской экономики" или даже "сельских экономик" в странах, где национальная экономика все еще является недостаточно интегрированной. Это позволит сосредоточить внимание на развитии комплексов взаимосвязанных видов деятельности, включая различные услуги для поддержки местной общины. С учетом вероятной ограниченности государственных финансов в обозримом будущем стоит тщательно изучить возможные альтернативные способы финансирования инфраструктурных проектов.



Наличие сельской экономики в том или ином районе отнюдь не означает, что бывает можно или желательно содействовать процветанию сельской экономики, не связанной с ведением фермерского хозяйства (СЭНФ), посредством расширения возможностей для трудоустройства по найму или самостоятельной занятости. (СЭНФ можно определить как экономику, объединяющую все виды несельскохозяйственной деятельности, которые обеспечивают получение дохода сельскими домашними хозяйствами, в том числе доходов натурой или денежных переводов.) В некоторых условиях, включая, например, горную добычу и деревообработку, деятельность в рамках СЭНФ может служить также важным источником местного экономического роста. Для некоторых районов единственным вариантом будущего может быть долгосрочный упадок фермерства, сопровождаемый значительным оттоком населения. По существу это означает, что, прежде чем выработать серьезные меры по поощрению роста сельского хозяйства и межсекторальных связей на уровне СЭНФ в данном районе, НРС должны тщательно изучить состояние сельского хозяйства в данном районе, проанализировать его экономические особенности и рассмотреть вопрос о том, какие уровни доходов оно может реально обеспечить.

Кроме того, тем, кто занимается разработкой политики, важно воздерживаться от дискриминации людей, проживающих в сельских районах. При разработке экономической политики и соответствующих институциональных реформ главное внимание должно уделяться повышению уровней доходов и улучшению условий жизни всего населения. Во всех случаях в рамках мер поддержки и институциональных мер должны учитываться средне- и долгосрочная экономическая жизнеспособность конкретных видов деятельности и контингент людей, выигрывающих от мер вмешательства (обеспечение устойчивости), будь то в сельских или городских районах, что с трудом поддается точной оценке и, следовательно, подвержено политическим манипуляциям и давлению лоббистских групп.

Политика поощрения межсекторальных связей в рамках СЭНФ может в большей мере сводиться к решению задач в

некоторых хорошо известных областях, чем к применению новаторских подходов. Речь, в частности, идет о важном значении образования и наличия физической инфраструктуры. Кроме того, разработка и распространение соответствующих пакетов технологических решений, рассчитанных на новых мелких фермеров, могут значительно повысить производительность сельского хозяйства. Предстоит проделать значительную работу для развязки узких мест в системах кредитования и финансирования. К счастью, уже имеется опыт в сфере микрофинансирования, из которого можно извлечь полезные и практические уроки для СЭНФ НРС. Важное значение имеет предоставление услуг деловой поддержки в сфере профессиональной подготовки, технической помощи и информации, но при этом не ясно, что можно считать "оптимальными" моделями. В этом отношении решающее значение имеет роль государства. Для поощрения роста этого сектора правительства должны с учетом конкретных условий подключаться к сезонному финансированию, оказанию инфраструктурных услуг, предоставлению ресурсов и субсидий (для покрытия операционных издержек), проведению земельной реформы и предоставлению агротехнических услуг. В этом контексте невозможно переоценить потребность в пространстве для маневра в политике, поскольку извлечение уроков является экспериментальным процессом, требующим много времени и ресурсов.

Ввиду слабости институциональных и административных структур важно будет также изучить возможности других организаций в качестве альтернатив частным предприятиям и государству, таких, как фермерские группы и другие местные кооперативы, в деле организации поставок ресурсов, машин и оборудования, предоставления кредитов и т.д. Такие коллективные усилия могут стимулировать рост производительности во всей сельской экономике на местном уровне, и они могут часто предприниматься на основе традиционных форм сотрудничества.

В настоящем докладе мы выделяем семь ключевых стратегий, которые должны лежать в основе межгосударственного

вмешательства НРС в целях поощрения развития этого сектора и содействия развитию взаимных связей:

- определить приоритетные виды деятельности на местном и региональном рынках;
- оказать поддержку производителям в деле соблюдения требований рынка;
- расширить доступ к рынкам товаров и факторов производства для сельского населения;
- когда это целесообразно и возможно, поощрять развитие ассоциаций производителей и кооперативов, имеющих общие интересы;
- создать гибкие и инновационные межсекторальные институциональные механизмы;
- признать разнообразие сельскохозяйственного производства и взять на вооружение субсекторальный подход к государственному вмешательству, программам инвестиционной деятельности или развития; и
- разработать стратегии обеспечения устойчивости с самого начала осуществления любой программы инвестиционной деятельности и развития.

НРС необходимо повысить производительность сельского хозяйства и диверсифицировать свою экономику для обеспечения возможностей занятости в несельскохозяйственных секторах и налаживания межсекторальных связей. Для этого потребуются новая модель развития, ориентированная на наращивание производственного потенциала, укрепление межсекторальных связей между селом и городом и на переключение с модели роста, основанной на ценах на сырьевые товары, на модель роста "догоняющего типа". Это подразумевает переключение со статичных на динамичные сравнительные преимущества и

активное применение достижений науки и техники во всех отраслях экономической деятельности.

---

## **5. АДАПТАЦИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ К ПОТРЕБНОСТЯМ НРС**

---

### **Природа промышленной политики, ориентированной на развитие**

Показатели развития промышленности в большинстве НРС низки по сравнению с другими странами. И действительно, как показала работа, уже проведенная ранее ЮНКТАД, даже в периоды высокой инновационной активности и высоких темпов роста обрабатывающая промышленность во многих НРС, прежде всего в Африке к югу от Сахары, так и не переживала подъема. Реформы рыночного типа, проводимые со времен долгового кризиса начала 1980-х годов, в значительной мере так и не смогли исправить этот глубоко укоренившийся структурный недостаток. Вследствие этого одним из элементов неравномерного и неустойчивого роста во многих НРС на протяжении последних трех-четырёх десятилетий являлись несбалансированное развитие, стагнация или спад обрабатывающей промышленности. В большинстве НРС крупномасштабная отечественная промышленность практически отсутствует, т.е. обрабатывающий сектор состоит в основном из предприятий легкой промышленности и других трудоемких видов деятельности, организованных на базе малых предприятий, в том числе в неформальном секторе, на которых нередко занято 20 или даже менее человек. В среднем на низкотехнологичную продукцию с низкой степенью обработки в период 2005-2006 годов приходилось более 90% всего экспорта обрабатывающей продукции НРС (включая пищевые продукты, напитки, предметы одежды и текстильные изделия); на средне- и высокотехнологичную экспортную продукцию обрабатывающей промышленности приходится менее 2% совокупного экспорта готовой продукции.

В настоящем докладе утверждается, что для оживления роста тех видов деятельности НРС, которые характеризуются ростом

отдачи, динамическими сравнительными преимуществами и быстрым технологическим прогрессом, тем, кто разрабатывает политику на национальном и международном уровнях, необходимо признать потребность в структурном изменении процесса их развития НРС. Не все виды экономической деятельности являются генераторами такого роста: например, для сырьевого сектора и сельского хозяйства, как правило, характерны снижение отдачи при данных масштабах деятельности, низкая производительность и низкие показатели формальной занятости. Разные виды экономической деятельности обеспечивают разные модели извлечения уроков и разные механизмы передачи знаний. Видами деятельности, выступающими генераторами динамичного роста, как правило, являются те виды, которые способны осваивать инновации и новые знания, обеспечивающие увеличение отдачи при заданных масштабах.

С эпизодами успешного обеспечения роста практически неизменно связано быстрое накопление капитала. Кроме того, как отмечалось ранее, проинвестиционная финансовая и макроэкономическая политика составляет неотъемлемую часть задач политики в НРС. Однако для обеспечения устойчивого роста этого недостаточно. Последние исследования показывают, что ускорение роста на основе структурных преобразований и диверсификации оказывает долговременное воздействие на показатели производительности и экономического благополучия в развивающихся странах. Имеющиеся данные все убедительнее свидетельствуют о том, что налаживание выпуска все более широкой номенклатуры более сложной современной продукции играет центральную роль в процессе роста и развития.

Актуальное значение имеет вопрос о том, как построить политику таким образом, чтобы стимулировать преобразование экономики НРС из экономики, в которой доминируют отрасли со снижающейся или с неизменной отдачей (сельское хозяйство), в экономику, обеспечивающую возрастающую отдачу (обработка и переработка), как это было сделано в Малайзии, Республике Корея, Швеции, Китайской провинции Тайвань и Финляндии. Авторы настоящего доклада не претендуют на то, что у них есть решение, а анализируют разнообразный опыт ускорения роста в странах,

обеспечивших успешную и быструю индустриализацию, и тем самым вносят свой вклад в накопление знаний, касающихся возможного спектра мер политики в НРС.

Концепцию "промышленная политика" в контексте НРС следует толковать в широком смысле с учетом относительно небольшого вклада обрабатывающей промышленности в ВВП этих стран. Потребность в постоянной модернизации продуктов и процессов лежит в основе широких целей шумпетеровской преобразовательной политики, которую мы называем и описываем в настоящем докладе как промышленную политику, ориентированную на развитие (ППР), адаптированную к специфике НРС. В настоящем докладе ППР определяется как "любая мера стратегического вмешательства государства, являющаяся катализатором структурных преобразований и стимулирующая реструктуризацию экономики в направлении развития более динамичных видов деятельности, обеспечивающих более высокую добавленную стоимость". Цель дальновидной ППР заключается в обеспечении возможностей для освоения новых знаний на уровне фирм и рынка на основе внутренних и - что еще важнее - внешних экономических связей. Эту задачу можно решать путем передачи навыков, развития потенциала, накопления знаний и ноу-хау и их как можно более широкого распространения во всем обществе.

Функция промышленной политики, ориентированной на развитие, в НРС выходит за рамки "адресной помощи секторам" или "отбора победителей" и подразумевает обеспечение фундаментальной поддержки и руководства для удовлетворения потребностей широких слоев общества и определения условий партнерства между государственным и частным секторами. Стандартные концепции промышленной политики являются слишком узкими, когда они применяются по отношению к НРС, пытающимся реализовать программы радикальных экономических преобразований. Если отойти от традиционного подхода, то новая промышленная политика, ориентированная на развитие, должна быть направлена на достижение нескольких динамичных целей:

- формирование динамичных внутренних сравнительных преимуществ в области производства и экспорта все более сложного и современного комплекса товаров и услуг;
- модернизация производственного потенциала в смысле внедрения инноваций для увеличения добавленной стоимости. В этом контексте решающее значение имеет концепция совершенствования ("более эффективное производство более качественной продукции") или освоение видов деятельности, требующих более высокой квалификации;
- наращивание потенциала, уменьшение социальной маргинализации и сокращение масштабов нищеты в рамках политики в области доходов и "на рынке рабочей силы", финансово-бюджетной политики, политики развития предпринимательства и технологий, как это описывается в *Докладе по наименее развитым странам за 2007 год*;
- создание условий для полной занятости и всеохватывающего роста на основе совместимого сочетания ориентированной на рост макроэкономической политики и секторальной мезополитики с учетом межсекторальных связей;
- создание условий для перехода от аграрного к постаграрному обществу;
- улучшение поставок всех государственных товаров и услуг в целях повышения производительности труда;
- содействие диверсификации деятельности на базе природных ресурсов; и
- укрепление потенциала на уровне предприятий (освоение нового).

Важно признать, что в свете исторического наследия, изначальных местных условий и соответствующих международных обстоятельств траектории промышленного развития не являются

идентичными. Шаблонные рецепты, предлагавшиеся в прошлые годы, уже не являются реализуемыми. Инструменты промышленной политики будут варьироваться в зависимости от условий, превалирующих в данной стране в конкретное время, и как форма, так и содержание промышленной политики должны эволюционировать вместе с развитием рыночных институтов, а также потенциала самого государства в деле управления экономическими преобразованиями и трансформацией. Исходя из этого в настоящем докладе указывается, что тем, кто занимается разработкой политики в НРС, следует предоставить достаточно времени и пространства для установления приоритетов, определения того, какой набор мер политики является оптимальным для решения этих приоритетных задач, а также для адаптации их институтов и поведенческих установок к меняющимся обстоятельствам и эволюционирующим политическим и социальным предпочтениям.

В настоящем докладе признается также, что никакая промышленная политика не может быть безошибочной. Правительства не вездесущи. Имеющаяся у них информация несовершенна, и не все решения, принимаемые правительствами, неизменно являются рациональными. Кроме того, правительства подвержены влиянию интересов тех или иных кругов. Впрочем, эту же критику можно высказать и в адрес рынка. Ключевое значение имеют издержки и выгоды, связанные с каждым из этих вариантов. В настоящем докладе отстаивается мнение о том, что важно найти надлежащий баланс между государством и рынком и что государственная политика оказывает фундаментальное влияние на рост и индустриализацию.

#### **Адаптация промышленной политики, ориентированной на развитие, к потребностям НРС**

Цель ППР в НРС должна заключаться в формировании отечественных фирм разных размеров, включая крупные фирмы, и в увеличении емкости существующих рынков. Но этого недостаточно. Она должна быть ориентирована также на: а) поощрение предпринимательства; б) облегчение и обеспечение доступа к новым технологиям; в) развитие людских ресурсов;



d) общую профессиональную подготовку; и е) сбор, анализ и распространение технических данных. В рамках этого подхода поддерживается идея государственного вмешательства на основе инициативной технологической политики в целях создания производственного и технологического потенциала на уровне предприятий и ферм. Для поощрения технологического развития в распоряжении правительств имеется целый набор инструментов общей и избирательной политики.

Как утверждалось ЮНКТАД в 2007 году, применяя такой подход, необходимо проводить различие между разными фазами развития, а именно между молодыми и зрелыми отраслями. Одна из приоритетных задач промышленной политики в НРС заключается в создании условий для освоения нового посредством формирования технологического и производственного потенциала. Сами по себе сигналы, посылаемые рынком, могут даже мешать наращиванию технологического потенциала. На уровне предприятий государству необходимо осуществлять инвестиции в наращивание технологического потенциала и создавать условия для стимулирования освоения новых знаний. На национальном уровне государству необходимо изыскивать и обеспечивать финансирование технических преобразований и инноваций. Создание этих условий и является ключевой функцией промышленной политики, ориентированной на развитие.

Предлагаемая промышленная политика, ориентированная на развитие, должна способствовать укреплению потенциала на уровне фирм посредством генерирования кумулятивного процесса роста коммерческих инноваций в бизнес-секторе до момента перевода этого роста на самостоятельную основу. Осуществление политики должно быть нацелено на быстрое создание критической массы предприятий, занимающихся коммерческой инновационной деятельностью, т.е. постоянно внедряющих продукцию и процессы, которые новы для страны. Необходимо создать институциональные механизмы для обеспечения достаточных финансовых ресурсов в целях поощрения деятельности, сопряженной с риском, и покрытия расходов, связанных с освоением нового. При этом меняется роль промышленной политики, которая в дополнение к накоплению капитала

оказывается нацеленной на содействие ассимиляции на основе освоения новых знаний (копирование, имитация и в конечном счете инновации). Это означает, что современная форма промышленной политики имеет колоссальное значение для налаживания связей между наукой, технологией и экономической деятельностью через формирование сетей, взаимодействие и тонкую настройку компонентов освоения новых знаний (образование, исследования и разработки и подготовка рабочей силы) в рамках комплексной стратегии развития. Однако такие взаимосвязи не могут быть установлены на основе указа; для этого требуются институты, ресурсы и потенциал.

Прорабатывая вопрос о том, как решить эту задачу, НРС не должны просто брать на вооружение инструменты политики, используемые в Восточной Азии. Успехи промышленной политики не ограничиваются кругом новых индустриализующихся стран Восточной Азии с их беспрецедентным опытом обеспечения устойчивого роста. Те или иные формы промышленной политики для поощрения процесса развития использовались в большинстве стран. Утверждалось, что успешная промышленная политика в передовых странах имеет долгую историю, начиная с XIX столетия. Примерами являются: а) восточноазиатские новые индустриализующиеся страны первого поколения, такие как Япония, Гонконг (Китай), Республика Корея, Сингапур и Китайская провинция Тайвань; б) страны Северной Европы, такие как Швеция и Финляндия; в) Ирландия; г) некоторые латиноамериканские страны; и е) практически все развитые страны с рыночной экономикой. Имеются интересные примеры и в Юго-Восточной Азии, включая Малайзию и Таиланд, и успехов в увеличении занятости и добавленной стоимости в обрабатывающей промышленности добились также Бангладеш и Камбоджа.

Помимо нескольких основных элементов какая-либо единая гомогенная модель взаимоотношений между государством и рынком, в которую можно было бы вписать соответствующую промышленную политику, отсутствует. Каждая страна должна проводить эксперименты и находить ту конфигурацию институтов и обыкновений, которая является оптимальной для ее национальных условий и которая оправдывает ожидания ее

населения. Прежде всего в тех случаях, когда речь идет о значительных структурных преобразованиях и когда существует значительный риск и неопределенность в вопросах, связанных с источниками прогресса, необходимо проводить продуманные эксперименты с институтами и политикой для определения того, что́ будет эффективным в конкретном национальном контексте, в котором и история, и культура, и изначальные экономические условия оказывают важное влияние на возможности роста и развития. С учетом выгод, приносимых гибкостью и "адаптационной эффективностью", а также с учетом отсутствия универсальных законов экономического роста ограничение пространства для маневра в политике для развивающихся стран более чем вероятно окажется контрпродуктивным. Основная посылка авторов настоящего доклада заключается в том, что из-за внешних факторов, отсутствующих институтов, эффекта масштаба и многих других видов сбоев рыночного механизма рынки в одиночку не могут служить опорой для координации процессов накопления капитала, структурных преобразований и технологической модернизации, совместимых с устойчивым ростом и развитием.

НРС могут использовать богатый арсенал инструментов для промышленного развития, включая преференциальный режим, находящий отражение в стимулах или поддержке развития определенных видов потенциала, целую гамму налоговых и инвестиционных стимулов, а также рычаги торговой политики (тарифные и нетарифные барьеры), субсидии, гранты или кредиты. Большинство из них можно использовать для поощрения развития потенциала в частном секторе и стимулирования процесса экономических преобразований. Кроме того, инструменты промышленной политики "нового типа", такие как налоговые и инвестиционные стимулы, в меньшей степени подвержены риску получения неоправданной ренты и являются более самоограничивающимися, чем тарифы или квоты. Помимо этого, правительства могут содействовать этому процессу путем укрепления их отечественных финансовых институтов, будь то государственные банки развития, такие как БНДЕС в Бразилии, или частные кредитные учреждения, такие как банк "Грамин" в Бангладеш.

---

## 6. СОЗДАНИЕ ПОТЕНЦИАЛА ГОСУДАРСТВА РАЗВИТИЯ В НРС

---

Желательно проявлять реализм в вопросе, связанном с задачей построения эффективного государства развития в НРС. Как квалифицированные кадры, так и финансовые ресурсы являются дефицитными, а отмеченные ранее трудности, связанные с проблемой перегрузки институциональных реформ применительно к "благотворному управлению", в равной мере касаются концепции благотворного управления процессом развития, которая рекомендуется здесь. Однако с учетом опыта прошлого не следует проявлять и пессимизм. Во-первых, из опыта добившихся успехов государств развития явствует, что технический потенциал их правительств в деле поощрения развития с самого начала не был особенно развит. Они формировали потенциал государства развития с течением времени, нередко в рамках целенаправленной стратегии, направленной, в частности, на совершенствование нескольких стратегически важных государственных учреждений. Крупномасштабные институциональные преобразования по типу тех, которые пытаются осуществить при проведении реформ, направленных на обеспечение благотворного управления, не являются необходимым условием для этого процесса. Во-вторых, ограниченность успехов, достигнутых в последнее время при проведении институциональных реформ в НРС, связана прежде всего с тем, что инициаторами этих реформ нередко были доноры. Чем более значительную роль играет в проекте развития сама страна, тем легче решить задачу создания потенциала государства развития.

Прагматичный подход к созданию потенциала государства развития в НРС должен представлять собой сфокусированный подход, нацеленный на последовательное создание минимальных элементов потенциала управления для достижения динамичных результатов в области развития. Это подразумевает проведение небольшого числа институциональных реформ, которые "хорошо вписываются" в существующий контекст. Слепое копирование моделей, применявшихся добившимися успехов

восточноазиатскими новыми индустриализующимися странами, скорее всего будет таким же безуспешным, как и копирование моделей благотворного управления, применяемых развитыми странами. При проведении институциональных реформ будет достигнут прогресс, если: а) их итоги и результаты отвечают предъявляемым к ним политическим требованиям; б) политический потенциал и технический потенциал хорошо подогнаны друг к другу; и с) технические способности отвечают требованиям реформ.

Важное значение имеет как технический, так и политический потенциал. Технический потенциал можно формировать постепенно на основе извлечения уроков из политики и экспериментов с институтами с заострением внимания на первоначальном этапе на внедрении опыта, накопленного в "анклавах знаний" в государственной администрации и исполнительных учреждениях. Такой стратегический поступательный подход должен быть нацелен на формирование потенциала управления, необходимого для ослабления действия факторов, сдерживающих развитие производственного потенциала. Он должен быть ориентирован на развитие потенциала управления, подкрепляющего процессы накопления капитала и технологического прогресса в секторах, имеющих стратегическое значение для экономического развития, а также обеспечения производительной занятости. "Анклавы знаний" в министерствах и исполнительных учреждениях НРС, которые скрыты за показателями эффективности управления в масштабах всей страны, могут преподавать уроки для определения того, что приносит, а что не приносит результаты в конкретном контексте, а также могут послужить моделями для распространения этой практики. Однако важно иметь близкие к политически важным структурам компетентные пилотные учреждения, которые способны обеспечить общее видение стоящих задач и координацию. Кроме того, исключительно важная роль отводится также учреждениям, занимающимся управлением помощью.

Что касается политического потенциала, то определяющей характеристикой успешного государства развития является наличие руководства, ориентированного на обеспечение развития.

Если такое руководство отсутствует, создать потенциал государства развития невозможно. Если находящаяся у власти элита попросту стремится к личному обогащению и сохранению своих собственных привилегий, а не к обеспечению национального развития, структурные преобразования и экономическое развитие оказываются невозможными.

Это руководство добьется наибольших успехов, если оно заключит своеобразный социальный пакт, на основе которого широкие слои общества будут оказывать поддержку проекту развития. При этом должны учитываться интересы как сельского, так и городского населения, и поэтому политика развития должна включать в себя как аграрную политику, ориентированную на развитие, так и промышленную политику, нацеленную на развитие. Конечным важным ингредиентом является создание коалиций роста. Они формируются тогда, когда взаимоотношения между деловой и политической элитами принимают форму активного сотрудничества, направленного на достижение целей стимулирования инвестиций и освоения технологий, а также на повышение производительности. Правительства НРС должны воспользоваться моментом финансового кризиса для формирования позитивных коалиций роста между правительствами и отечественными деловыми кругами.

И наконец, важно отметить, что без поддержки разработанного самой страной проекта развития со стороны партнеров НРС по процессу развития реализовать такой проект будет весьма трудно. Во-первых, необходимо пространство для маневра в политике, позволяющее проявлять плюрализм в политике и проводить эксперименты, которые являются необходимыми условиями для достижения успеха в процессе развития. Соблюдение международных соглашений и основных условий, устанавливаемых при предоставлении помощи, а также активная руководящая роль доноров не должны подрывать процесс извлечения уроков из политики, имеющий решающее значение для создания потенциала государства развития. Во-вторых, формирование отечественных коалиций роста может быть сорвано, если помощь будет в большей мере ориентироваться на интересы доноров, чем на развитие отечественного бизнеса. Как это ни

парадоксально, хотя проводившаяся в прошлом политика была явно сфокусирована на развитии частного сектора, частный сектор в большинстве НРС остается очень слабым. Поэтому крайне важно, чтобы оказываемая помощь способствовала формированию коалиций роста. В-третьих, ограниченность внутренних финансовых ресурсов также означает, что поддержка доноров будет необходима для создания потенциала государства развития.

Партнеры по процессу развития могут оптимальнее всего поддержать подлинную подконтрольность процесса развития самим НРС, а также достичь взаимовыгодных целей путем поддержки реализации чаяний, связанных с национальным развитием. В настоящее время приблизительно 20% помощи, предоставляемой НРС, направляется на повышение потенциала правительств. Эту помощь следует переориентировать с проводимых в настоящее время институциональных реформ для обеспечения благотворного управления на поощрение благотворного управления процессом развития и построение способных обеспечить развитие государств в НРС.

\* \* \*

Основная идея настоящего доклада сводится к тому, что правительства НРС должны видеть в глобальном экономическом кризисе возможность найти поворотный пункт в траектории своего развития. Им необходимо переориентироваться на стратегию роста догоняющего типа, основанную на развитии производственного потенциала и расширении возможностей производительной занятости. В докладе утверждается, что правительства НРС призваны сыграть жизненно важную роль в реструктуризации экономики и в создании условий для роста догоняющего типа. Настало время привести в программы обеспечения благотворного управления аспекты развития. Тем, кто отвечает за разработку политики в НРС, необходимо больше знать и иметь больше информации о существующих возможных вариантах политики, которые успешно использовались для ускорения роста и проведения структурных преобразований в других странах.

Доклад призван внести вклад в этот процесс и повысить потенциал НРС в деле управления процессом развития. Партнеры по процессу развития и международное сообщество должны поддержать НРС в их стремлении к обеспечению благотворного управления процессом развития. В условиях кризиса настало время наверстать упущенное посредством расширения сферы государственных действий и их адаптации к условиям, подходящим для малых развивающихся стран с открытыми рынками. История свидетельствует о том, что эта цель достижима. В настоящем докладе обрисовываются контуры конкретной альтернативной экономической стратегии и новой программы действий для директивных органов НРС, которые включают в себя задачи создания институционального потенциала и укрепления дополняющего рынок государства развития.

Д-р Супачай Панитчпакди  
Генеральный секретарь ЮНКТАД