

Обзор мирового экономического
и социального положения, 2010 год

Переоснащение мирового развития

Общий обзор



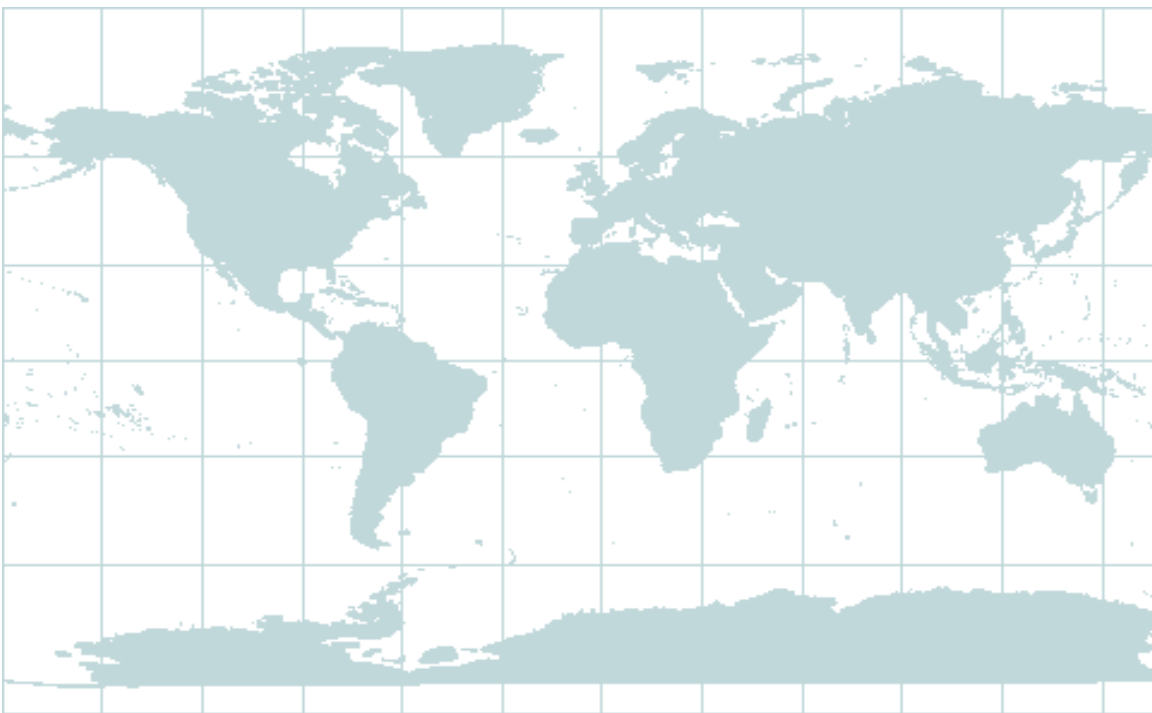
Организация
Объединенных Наций

Департамент по экономическим и социальным вопросам

Обзор мирового экономического
и социального положения, 2010 год

Переоснащение мирового развития

Общий обзор



Организация Объединенных Наций
Нью-Йорк, 2010 год

Общий обзор

Резюме

Мировой экономический кризис, наложившийся на продовольственный и топливный кризисы и кризис, обусловленный изменением климата, выявил системные недостатки, ставшие его причиной, которые международное сообщество обязано устранить. Эти системные недостатки проистекают из несоответствия нынешнего набора институтов и норм, созданных более 60 лет назад при образовании Организации Объединенных Наций и связанных с нею учреждений, гораздо более высокому уровню экономической взаимозависимости и сложности, сложившемуся за десятилетия глобализации. Одним из возможных путей устранения этих недостатков и обеспечения стратегической согласованности действий в мировой экономике представляется реорганизация глобальных механизмов и укрепление потенциала стран в поддержку достижения общей цели сокращения масштабов нищеты и обеспечения развития.

Глобализация на перепутье

Мировой экономический кризис 2008–2009 годов выявил системные сбои в функционировании финансовых рынков и серьезные недостатки в основополагающих процессах выработки экономической политики. Быстрое распространение последствий финансового краха в Соединенных Штатах Америки практически на весь мир, выразившееся в сокращении числа рабочих мест и исчезновении источников средств к существованию, стало наглядным свидетельством взаимосвязей в мировой экономике. К тому же финансово-экономический кризис наложился на ряд других кризисов. Стремительный рост цен на продовольствие и энергоресурсы на мировых рынках, которые при этом отличались значительной неустойчивостью, стал свидетельством недостаточного внимания, уделявшегося на протяжении десятилетий сельскохозяйственному производству, и неспособности обуздать рынки энергоресурсов, приобретающие все более спекулятивный харак-

тер. Изменение климата уже сейчас представляет собой очевидную угрозу, и его последствия начинают ощущаться во многих регионах мира в форме более частых и интенсивных засух и чересчур сильных дождей; последствия этого процесса усугубляют остальные кризисы.

Эти многочисленные драматичные процессы разворачиваются одновременно и выявляют серьезные недостатки в механизмах глобального управления, используемых нами для борьбы с этими явлениями. Хотя горячее желание как можно скорее выйти из экономического кризиса вполне понятно, восстановление «траектории роста» будет означать возврат к неустойчивой модели глобального развития. Для обеспечения долгосрочного будущего процветания во всем мире необходимо осуществить кардинальные реформы механизмов управления мировой экономикой и выработать новую парадигму мирового экономического развития.

Одним из центральных аспектов этой новой парадигмы должна быть ориентация на обеспечение устойчивого развития, предполагающая сбалансированное сочетание деятельности по наращиванию материального богатства с защитой природной среды и обеспечением социального равенства и справедливости, а не нацеленность исключительно на достижение экономического роста и наращивание частного богатства на основе действия рыночных механизмов. Необходимо будет выработать глобальные решения глобальных проблем, а поскольку эти проблемы взаимозависимы, потребуются обеспечить высокую степень согласованности принимаемых мер в области политики на самых разных уровнях, с тем чтобы международное сообщество могло добиться множественных целей, связанных со справедливым и устойчивым глобальным развитием. С учетом сложности глобальных проблем выработать эти решения будет нелегко: для этого потребуются кардинально пересмотреть весь подход и установить новый баланс между процессами принятия решений на национальном и глобальном уровнях.

Переоснащение глобального развития в этом смысле слова является главной темой «Обзора мирового экономического и социального положения» в этом году. Авторы исследования не ставили перед собой цели предложить подробный порядок действий, а попытались сформулировать идеи, которые могли бы лечь в основу нового согласованного инструментария, определяющего направления политики в области развития и международного сотрудничества.

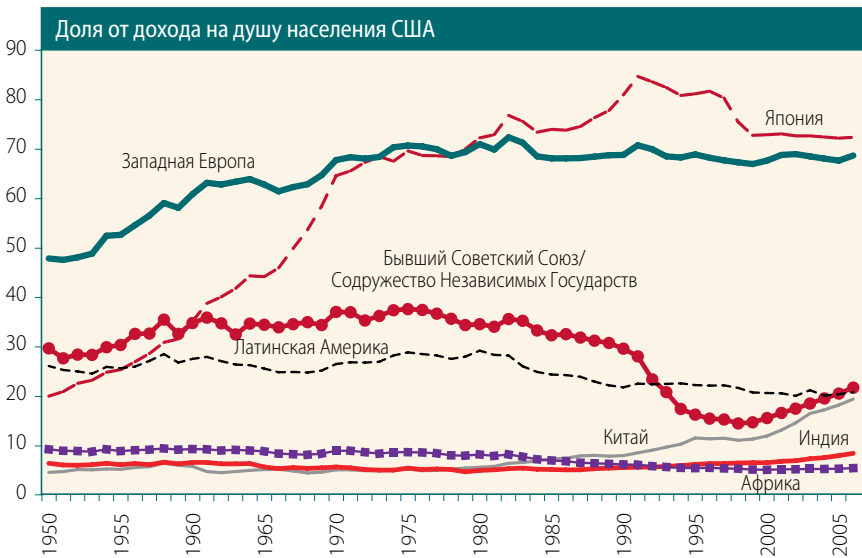
Времена меняются

Нынешние проблемы возникли в момент, который вполне может стать водоразделом в истории. В обозримом будущем определяющую роль, вероятно, будут играть четыре радикальных изменения в мировой экономике.

Во-первых, в мировой экономике происходят важные подвижки. Высокие темпы роста в развивающихся странах Азии меняют соотношение сил в мировой экономике. Этот процесс, по всей видимости, будет продолжаться. При этом, если целому ряду развивающихся стран (главным образом в Азии) удалось существенно приблизиться по уровню жизни к развитым странам, в других странах, особенно в Африке, разрыв еще более увеличился (диаграмма 1). Число нищих, живущих менее чем на 1,25 долл. США в день, по миру в целом сократилось с 1,8 миллиарда человек в 1990 году до 1,4 миллиарда

Диаграмма 1

Продолжающийся процесс глобальной дивергенции доходов^а, 1950–2007 годы



Источник: Angus Maddison «Statistics on world population, GDP and per capita GDP, 1-2006 AD» (2008). См. http://www.ggdc.net/maddison/Historical_Statistics/horizontal-file_09-2008.xls.

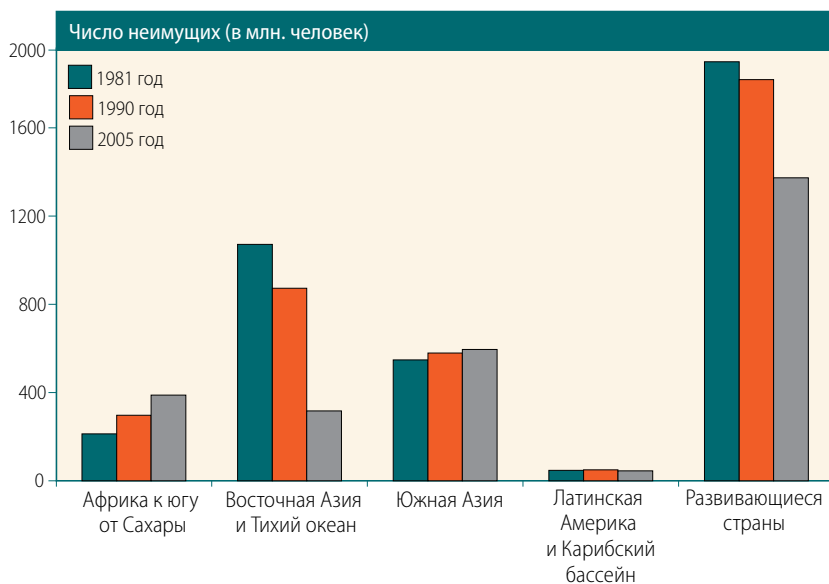
а Измеряется как отношение национально-го или регионального дохода на душу населения к соответствующему показателю в Соединенных Штатах Америки. Первоначальные значения рассчитаны в международных долларах 1990 года по методу Гир-Камша.

человек в 2005 году, однако это сокращение практически полностью было достигнуто за счет Китая. В странах Африки к югу от Сахары и в Южной Азии число бедных в абсолютном выражении увеличилось (диаграмма 2). В то же время с начала 1980-х годов практически во всех странах наблюдается усиление неравенства по доходам. Преодоление этой тенденции в глобальной экономической дивергенции, с тем чтобы не допустить превращения этого процесса в новый источник напряженности и незащищенности, станет одной из главных задач на предстоящие десятилетия.

Во-вторых, в ближайшие десятилетия заметное влияние на усиление глобальной взаимозависимости будут оказывать демографические тенденции. Ежегодно население мира увеличивается более чем на 70 миллионов человек. Это означает, что к 2050 году мировая экономика должна быть в состоянии обеспечить достойную жизнь более чем 9 млрд. человек, 85 процентов которых будут проживать в развивающихся странах (диаграмма 3). Прогресс в развитии человеческого по-

Диаграмма 2

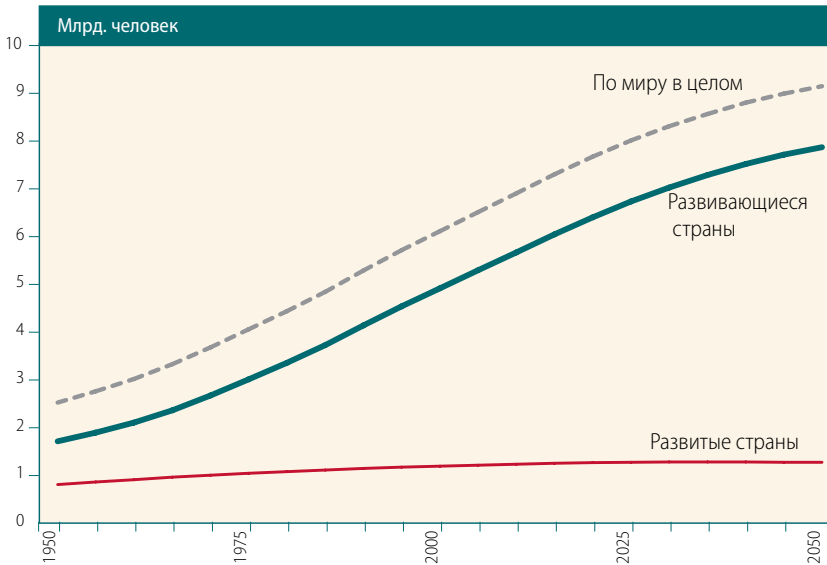
Дивергенция в темпах сокращения масштабов нищеты^а, 1981, 1990 и 2005 годы



Источник: Report on the World Social Situation: Rethinking Poverty (United Nations publication, Sales No. E.09.IV.10).

а Уровень нищеты определяется как абсолютное число лиц, живущих менее чем на 1,25 долл. США в день.

Диаграмма 3
Рост населения мира, 1950–2050 годы



Источник: Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам Секретариата Организации Объединенных Наций, «Мировые демографические тенденции: Редакция 2008 года, База данных по народонаселению». Имеется на сайте <http://esa.un.org/unpp> (по состоянию на 24 июня 2010 года).

тенциала во всем мире способствует резкому снижению уровня смертности и дает людям возможность жить дольше. В результате население мира быстро стареет. К 2050 году каждый четвертый житель развитых стран и каждый седьмой житель стран, которые в настоящее время считаются развивающимися, будет старше 65 лет. Это тяжким бременем ляжет на системы пенсионного обеспечения и здравоохранения. Кроме того, сокращение численности и старение населения в развитых регионах может привести к значительному усилению миграционных потоков по сравнению с нынешним положением.

Развивающимся странам придется адаптироваться к растущему городскому населению. К 2050 году 70 процентов населения мира, согласно прогнозам, будут проживать в городских районах, а дальнейший рост мегаполисов приведет к возникновению особого рода проблем. Это осложнит создание достаточного числа новых рабочих мест, обеспечивающих достойную занятость, а если с этой труднораз-

решимой проблемой справиться не удастся, то широкое распространение устойчивой нищеты и неравенства среди городских жителей станет источником социальной и политической нестабильности. Рост городского населения приведет также к изменению структуры питания и землепользования, что потенциально чревато серьезнейшими последствиями. Параллельно с сокращением площади сельскохозяйственных земель резко вырастет потребление мясных и молочных продуктов, что в отсутствие своевременного принятия надлежащих мер приведет к изменению структуры землепользования и продолжению процесса обезлесения, увеличению энергопотребления, повышению цен на продукты питания и возникновению нехватки продовольствия на региональном уровне.

В-третьих, обеспечение растущего населения мира достигается отчасти за счет ухудшения состояния природной среды. Уничтожено около половины лесного покрова Земли. Быстро истощаются источники грунтовых вод, сокращение биоразнообразия уже достигло грандиозных масштабов, а в результате сжигания ископаемого топлива в воздух ежегодно выбрасывается около 30 млрд. тонн двуокиси углерода. Таким образом, все большее процветание человечества достигается ценой огромных экологических издержек, имеющих глобальные последствия. Это наглядно иллюстрирует угроза изменения климата, причем, как показано в «Обзоре мирового экономического и социального положения» 2009 года, сдерживание этой угрозы потребует радикальной трансформации энергетических систем, процессов промышленного производства и инфраструктуры.

В-четвертых, экономические процессы характеризуются все более сильной взаимосвязью на глобальном уровне. Сельскохозяйственное и промышленное производство все чаще осуществляется в рамках практически не регулируемых глобальных производственно-сбытовых цепочек, доминирующее место в которых занимают международные компании. Мировой кризис ясно показал, насколько взаимосвязаны финансовые рынки и насколько быстро последствия проблем, возникающих в одной части системы, могут распространиться на все остальные ее компоненты. Изменение климата и активизация миграционных потоков — это проблемы, имеющие глобальные последствия. В то же время стратегии, нормы и учреждения, регулирующие эти процессы, в основном носят национальный характер, а глобальные механизмы отличаются высокой фрагментарностью. В

отсутствие реформы напряженность между процессами принятия решений на национальном и глобальном уровнях будет усиливаться.

Вопрос заключается в том, как реформировать учреждения, занимающиеся глобальным управлением, с тем чтобы они могли лучше обеспечивать согласованное решение этих вопросов, оставляя при этом странам и народам достаточную свободу выбора, чтобы они могли самостоятельно определять свою судьбу.

Смена парадигм развития

Послевоенный период характеризовался кардинальными изменениями подхода к осмыслению причин роста и развития. Нынешний мировой кризис стал причиной очередного пересмотра традиционных подходов. В 1950-е и 1960-е годы считалось, что обязательным условием развития является ведущая роль правительств в отмене определенных ограничений, сковывающих рост и развитие, например путем направления государственных инвестиций на цели строительства инфраструктуры, проведения протекционистской торговой и промышленной политики для содействия развитию импортозамещающего производства и наращивания предпринимательского потенциала и путем привлечения ресурсов по линии помощи в целях развития для решения проблемы нехватки иностранной валюты.

Такая политика, разумеется, способствовала экономическому росту, причем иногда, как в отдельных районах Азии, она обеспечила достижение поступательного прогресса, однако во многих других случаях успехи были не столь очевидны. Неспособность создать предприятия, которые после десятилетий государственной поддержки научились бы выживать самостоятельно, эффективно справиться с нехваткой иностранной валюты и обеспечить достаточно высокий уровень занятости заставила пересмотреть вопросы политики и сотрудничества в области развития. Так, например, «подход к обеспечению развития на основе удовлетворения базовых потребностей» предусматривал переориентацию деятельности правительства на оказание более непосредственной поддержки созданию новых рабочих мест и обеспечению доступа всего населения к социальным услугам. В рамках другого подхода предлагалось вообще пересмотреть роль правительств в управлении экономическим развитием. Считалось, что своим вмешательством и неэффективным расходованием

бюджетных средств правительства искажают действия рыночных сил. По мнению сторонников этого подхода, в стратегиях развития государство должно уделять больше внимания поддержанию макроэкономической стабильности и значительно повысить роль нерегулируемых рынков и частной инициативы не только в производственной сфере, но и в оказании социальных услуг. Этот подход, ставший в 1980-е и 1990-е годы доминирующей парадигмой, обычно называется «Вашингтонским консенсусом», так как он отражает позицию многосторонних учреждений и руководителей, базирующихся в Вашингтоне, О.К.

Декларация тысячелетия Организации Объединенных Наций, принятая Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 55/2 от 8 сентября 2000 года, стала свидетельством возврата к мнению о том, что стратегии роста на базе рыночных сил сами по себе не в состоянии обеспечить решение проблемы повсеместной нищеты и что для обеспечения адекватного уровня медицинского обслуживания и образования и недопущения социальной изоляции множества людей необходимы хорошо функционирующие институты и эффективная социальная политика. Мировые продовольственный, энергетический и финансовый кризисы, выявившие системные недостатки, неизбежно присущие функционированию нерегулируемых глобальных рынков, заставили правительства включиться в борьбу с этими кризисами, причем принимаемые ими меры противоречат расхожим постулатам, лежащим в основе Вашингтонского консенсуса.

Глобализация и пространство для маневра в национальной политике

Простых рецептов, гарантирующих успешное развитие, не существует. Очевидно, что ни одну из доминировавших на том или ином этапе парадигм развития нельзя считать беспроблемным способом обеспечения успешного развития. В 1980-е и 1990-е годы в ряде стран Азии отмечались высокие темпы поступательного экономического роста, что было расценено как успех пропагандируемых Вашингтонским консенсусом основанных на действии рыночных механизмов стратегий развития на базе опережающего роста экспорта. Однако на практике успешный рост в этих странах, особенно на первых порах,

объяснялся стратегиями развития, которые имели гораздо больше общего с рецептами парадигмы дирижизма, характерной для начальных этапов осмысления процесса развития, и были во многом схожи с теми, которые ранее способствовали современному развитию в Западной Европе и Японии. Эти стратегии развития предусматривали, в частности, проведение аграрных реформ, инвестиции в человеческий капитал, избирательный торговый протекционизм, оказание правительством адресной кредитной и иной поддержки для развития промышленного и технического потенциала при постепенной отмене ограничений, ограждающих компании от глобальной конкуренции.

То, что срабатывало в определенных условиях в прошлом, может оказаться гораздо менее эффективным в других ситуациях. В частности, мир становится все более интегрированным, а имеющиеся у стран возможности самостоятельно инициировать процесс своего развития в условиях относительной изоляции соразмерно сужаются. Повышение роли прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и глобальных производственно-сбытовых цепочек в регулировании мирового производства, торговли и технического развития ограничивает возможности проведения национальными правительствами традиционной промышленной политики, а нормы, регулирующие многостороннюю торговлю, ограничивают круг мер, которые может использовать государство для поддержки развития отечественных экспортных отраслей. Кроме того, свободное движение частного капитала существенно осложняет макроэкономическую стабилизацию. Нормы, регулирующие охрану прав интеллектуальной собственности, и стандарты качества повышают для многих развивающихся стран расходы, связанные с освоением новых технологий и обеспечением своей конкурентоспособности на мировых рынках. Это не означает, что у национальных руководителей вообще не осталось пространства для маневра в политике, однако сужение возможностей для маневра существенно осложняет их деятельность в настоящее время. Как будет рассмотрено ниже, некоторое реформирование международных правил, не противоречащее глобальным целям, таким как сохранение общемировых общественных благ, могло бы способствовать расширению еще имеющихся возможностей для маневра в политике; однако даже при условии проведения таких реформ успех стратегий развития можно обеспечить лишь при неуклонной решимости национальных руководителей и согласованности их усилий.

Будущая программа действий в области борьбы с нищетой

Конечными целями развития являются повышение уровня благосостояния населения и искоренение нищеты. Попытки ответить на вопрос о том, как достичь этих целей в рамках национальных стратегий развития, выливаются в постоянную смену представлений о масштабах необходимого государственного вмешательства и параллельный пересмотр парадигм развития.

Принцип «просачивания»

В основе стратегий роста, распространенных в 1950-е и 1960-е годы, лежала посылка о том, что поощрение промышленного развития должно приводить к ускоренному повышению уровня совокупного благосостояния, которое, в свою очередь, будет «просачиваться» в бедные слои в результате увеличения числа рабочих мест в формальном секторе и повышения реального уровня заработной платы. Социальная политика рассматривалась как основополагающий элемент общей стратегии развития. Во многих развивающихся странах социальная политика предусматривала повсеместное распространение практики субсидирования товаров и услуг, что не только обеспечивало поддержку доходов, но и способствовало удержанию на низком уровне расходов на выплату заработной платы, содействуя тем самым промышленному развитию. Кроме того, городские рабочие, занятые в растущих секторах современной промышленности и на государственной службе, являлись основными пользователями благ расширения сети социального обеспечения, предусматривающей защиту от рисков для здоровья и гарантии доходов в преклонном возрасте (в виде пенсий), а также основными пользователями субсидируемых и предоставляемых государством услуг в области образования и здравоохранения, предназначенных для всего населения. Сельские производители также получали субсидии и другие льготы для повышения продуктивности сельского хозяйства. Однако социальная политика во многих развивающихся странах по большей части игнорировала нужды структурно обездоленных слоев населения, и на практике в наиболее выгодном положении во многих странах оказывались группы городского населения со средним уровнем доходов, более активно отстаивающие свои интересы.

Принцип перераспределения в условиях роста

Обескураживающие результаты осуществления этой стратегии с точки зрения создания новых рабочих мест и сокращения масштабов нищеты привели к появлению в 1970-е годы предложений, предусматривающих содействие развитию более трудоемких видов деятельности, предоставление бедным слоям населения более широкого доступа к производительным активам (в результате земельных реформ, расширения доступа к кредитам и т. д.) и обеспечение охвата услугами в области образования и здравоохранения бедных слоев населения, с тем чтобы плодами экономического роста в равной степени пользовалось все население. Считалось, что в условиях более справедливого распределения доходов и достижения более высокого уровня развития человеческого потенциала экономический рост приобретет более устойчивый характер. Это изменение в подходе активно пропагандировалось международными организациями, включая Международную организацию труда (МОТ) и Организацию Объединенных Наций, и легло в основу стратегий, получивших название «перераспределения в условиях роста», Всемирной программы в области занятости и подхода к обеспечению развития на основе удовлетворения базовых потребностей. Однако несмотря на всю свою привлекательность, эти подходы так и не стали доминирующей парадигмой в 1970-х и 1980-х годах.

Возврат к принципу «просачивания»

Вместо этого после долгового кризиса, охватившего развивающиеся страны в начале 1980-х годов, новой парадигмой стали Вашингтонский консенсус и возврат к ориентации на первоочередное обеспечение совокупного роста, согласно которым рыночные реформы должны были повысить эффективность экономической деятельности и механизмов распределения и ускорить рост производства, что, в свою очередь, должно было привести к созданию новых рабочих мест. Существенные изменения претерпела и социальная политика. Характерное для прежних лет повсеместное использование субсидий и социальных трансфертов теперь стало рассматриваться как искажающая действие рыночных механизмов и слишком дорогостоящая практика, оборачивающаяся не только формированием непереносимого бюджетного дефицита, но и в неэффективным оказанием услуг в сферах образования и здравоохранения. Повышение коммерциали-

зации сферы социальных услуг (например, путем приватизации или введения платы для пользователей) стало бы более действенным стимулом для эффективного оказания услуг и позволило бы уменьшить нагрузку на государственный бюджет. Признание того, что осуществление программ макроэкономической стабилизации и структурной перестройки может быть сопряжено в процессе перехода с социальными издержками, привело к созданию сетей социального обеспечения, ориентированных на защиту бедных и уязвимых слоев общества. В рамках этой системы ключевая задача социальной политики заключалась уже не в том, чтобы содействовать проведению стратегии развития, ориентированной на улучшение положения более широких слоев населения, а в том, чтобы обеспечивать наличие компенсационных механизмов, которые сделали бы менее болезненными результаты проведения экономической политики рыночной ориентации: социальная политика из универсальной стала избирательной.

Возврат к цели сокращения масштабов нищеты

Благодаря установлению целей в области развития после принятия Декларации тысячелетия Организации Объединенных Наций и принятию решения сделать центральным элементом инициатив по облегчению бремени задолженности беднейших стран документ о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН), вопросы сокращения масштабов нищеты и развития человеческого потенциала вновь были включены в число главных задач деятельности в области развития. Хотя в основе государственной политики по-прежнему лежали цели проведения рыночных реформ и либерализации, в рамках этой общей политики начали прослеживаться и определенные изменения в подходе к социальной сфере: повысилась значимость расходов на образование и здравоохранение, начался пересмотр механизмов взимания платы с пользователей, стали пропагандироваться программы, способствующие, по общему мнению, сокращению масштабов нищеты, например программы микрофинансирования и оформления, прав собственности на землю, и были разработаны инновационные программы денежных трансфертов, стимулирующие инвестирование бедными и уязвимыми слоями населения средств в развитие человеческого потенциала путем выдвижения в качестве условия получения этих трансфертов посещение детьми школы и/или пользование мате-

рами и детьми услугами медицинских учреждений. Однако во многих случаях нейтрализовать ущерб, нанесенный либерализацией рынков, оказалось нелегко, и социальная политика по-прежнему оставалась практически не связана с экологической политикой. Например, макроэкономическая политика по-прежнему была ориентирована исключительно на стабилизацию уровня цен, бюджетных расходов и дефицита по счетам текущих операций, а не на стабилизацию уровня занятости. Это не только ограничивало увеличение государственных расходов на достижение целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, но и усиливало воздействие внешних потрясений на уровень занятости и рост доходов, обостряя чувство экономической незащищенности и увеличивая и без того непропорционально большое бремя издержек, обусловленных структурной перестройкой, которое несут бедные и уязвимые слои населения. Точно так же торговая и финансовая политика по-прежнему была направлена на углубление интеграции с глобальными рынками, что должно было привести к повышению конкурентоспособности и обеспечению роста, но в большинстве случаев практически не давало результатов в виде создания новых рабочих мест, сокращения масштабов нищеты и повышения экономической безопасности.

Планы на будущее

В результате многие страны не успевают достичь целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, к 2015 году — конечному сроку, установленному международным сообществом. Но даже если бы эти цели были достигнуты, остался бы еще целый ряд серьезных проблем в области развития человеческого потенциала: миллионы людей до сих пор не сумели вырваться из крайней нищеты, так и не удалось обеспечить удовлетворение важных потребностей в сфере образования, помимо доступа к начальному школьному образованию, и до сих пор не решена проблема широкого распространения острых и хронических заболеваний. Все эти проблемы необходимо будет решать в условиях сохраняющегося отсутствия продовольственной безопасности, угрозы изменения климата, старения населения и других демографических тенденций. Как показывает более успешный опыт развития, в нынешних условиях разработка планов на будущее должна начинаться с выработки национальных стратегий устойчивого развития, адаптированных к условиям конкретных стран, дости-

жения согласованности в решении ключевых вопросов политики и признания следующих моментов:

- необходимости выработки ориентированного на развитие подхода к макроэкономической политике в интересах широких слоев населения, в основе которого лежали бы проведение антициклической денежно-кредитной и бюджетно-финансовой политики, способствующей созданию новых рабочих мест и защите доходов домохозяйств в периоды экономических потрясений, и принципы, обеспечивающие, что совокупный уровень цен и потоки ресурсов не будут сводить на нет стимулы в области промышленной политики, направленные на поощрение диверсификации экономики и обеспечение устойчивого развития сельского и лесного хозяйства, энергетики, обрабатывающей промышленности и секторов сферы услуг;
- политике в области сельскохозяйственного развития — предусматривающей расширение доступа к земле, распространение сельскохозяйственных знаний и информации, повышение качества вводимых ресурсов, обеспечение мелких фермеров кредитами и сельской инфраструктурой — должно уделяться приоритетное внимание, особенно в странах, где продуктивность сельского хозяйства по-прежнему находится на низком уровне;
- при проведении социальной и промышленной политики во главу угла должна быть поставлена задача удовлетворения потребностей устойчивого развития, а выбор инфраструктуры и установление приоритетных целей для промышленности (не только для обрабатывающей промышленности, но и для сельского и лесного хозяйства и энергетики) должны способствовать одновременному решению задач адаптации к изменению климата и смягчения его последствий, создания достаточного числа новых рабочих мест и повышения уровня жизни бедных слоев населения;
- сама социальная политика должна быть более сбалансирована, т.е. должна избегать чрезмерной ориентации на обеспечение социальной защиты и оказание адресной поддержки исключительно в интересах бедных слоев населения, и быть

направлена на достижение большей универсальности (гарантирование «минимальной социальной защиты» людям всех возрастов) и обеспечение условий для неуклонного прогресса в развитии человеческого потенциала и для общественного воспроизводства на уровне домохозяйств.

Эффективная реализация таких стратегий будет возможна лишь при наличии благоприятных глобальных условий. Национальные стратегии развития должны будут подкрепляться стабильным притоком средств по линии помощи, особенно в странах с низким уровнем дохода, имеющих ограниченный доступ к другим источникам финансирования; справедливым режимом многосторонней торговли, наделяющим страны достаточными возможностями для развития отечественного производственного потенциала и достижения целей в области устойчивого развития; и стабильными и предсказуемыми международными финансовыми рынками. В условиях действующих сегодня норм и механизмов глобального управления о подобной сбалансированности между национальным и международным уровнями принятия решений говорить не приходится. Необходимы кардинальные реформы существующей системы оказания международной помощи и международных торговой и финансовой архитектур.

Переход к новой архитектуре помощи

Причины фрагментарности архитектуры помощи

Первоначально официальная помощь в целях развития (ОПР) была предназначена главным образом для решения проблемы нехватки иностранной валюты для успешного осуществления стратегий роста. Значительная часть ресурсов, выделяемых по линии двусторонней и многосторонней помощи, предназначалась для финансирования инвестиций в инфраструктуру. В 1950-х и 1960-х годах важными компонентами программ помощи стали также техническое сотрудничество и наращивание потенциала. Предоставляемая помощь в основном, если не полностью, предназначалась для поддержки усилий правительств в области развития. В последующие десятилетия положение изменилось из-за перемен как в странах-донорах, так и в странах — получателях помощи. В некоторых странах-получателях проблемы с освоением средств и недостаточный потенциал в области управления,

не позволяющий управлять значительными объемами поступающей помощи, привели к недоиспользованию иностранной помощи. Другие страны все активнее прибегали к альтернативным источникам внешнего финансирования, снижая тем самым зависимость от ОПР, предоставление которой нередко обставлялось множеством условий. Со своей стороны, доноры начали осознавать, что во многих странах наращивание потенциала не приобретает необратимого характера, и все чаще разуверялись как в эффективности помощи как средства ускорения совокупного роста, так и в способности правительств стран-получателей управлять потоками помощи. Это падение доверия к роли правительств усугубилось в 1980-е годы сменой парадигмы, лежащей в основе политики развития, которая теперь предусматривала снижение активности государства. При предоставлении финансовых ресурсов на цели развития по многосторонним каналам все чаще стали выдвигаться условия проведения правительствами стран-получателей консолидации бюджетов, принятия других мер макроэкономической стабилизации и проведения рыночных реформ. Примеру многосторонних доноров нередко следовали и страны, предоставляющие помощь на двусторонней основе, особенно если их программы помощи увязывались с соглашениями о предоставлении займов Международного валютного фонда (МВФ) и Всемирного банка. В то же время все бóльшая озабоченность по поводу социальных издержек перестройки заставила перенести акцент при предоставлении помощи на сокращение масштабов нищеты и осуществление социальных программ и урезать расходы на поддержку инфраструктуры (в том числе по линии помощи, предоставляемой многосторонними банками развития).

В целом предоставляемая помощь приобрела гораздо более узконаправленный характер: она стала выделяться на осуществление программ борьбы с нищетой и развитие социальных секторов, а не на поддержку более широких, преобразующих процессов развития, как раньше. Это изменение также привело к возникновению огромного числа агентств по оказанию помощи (правительственных и неправительственных, многосторонних и двусторонних), которые оказывают развивающимся странам помощь в реализации множества целевых проектов по линии помощи и выделяют ресурсы на эти цели. В последнее время число таких агентств еще более увеличилось в результате повышения роли частных фондов и доноров из числа стран Юга.

В результате сформировалась архитектура помощи, характеризующаяся высокой фрагментарностью. Это ведет к повышению операционных издержек и сужает пространство для маневра в национальной политике. Как правило, каждый донор направляет свою команду для определения круга проектов, самостоятельно согласует условия проектов, которые предполагается осуществлять на его средства, навязывает свои собственные методы учета, выдвигает свои собственные условия и самостоятельно проводит контроль и оценку. Это не только увеличивает прямые издержки в связи с предоставлением помощи, но и, как правило, отрицательно сказывается на институциональном потенциале стран-получателей, что затрудняет проведение правительствами последовательной долгосрочной политики в области развития. Фрагментарность помощи также уменьшает предсказуемость и повышает волатильность поступления ресурсов, тем самым еще более осложняя управление бюджетными процессами, сильно зависящими от получаемой помощи.

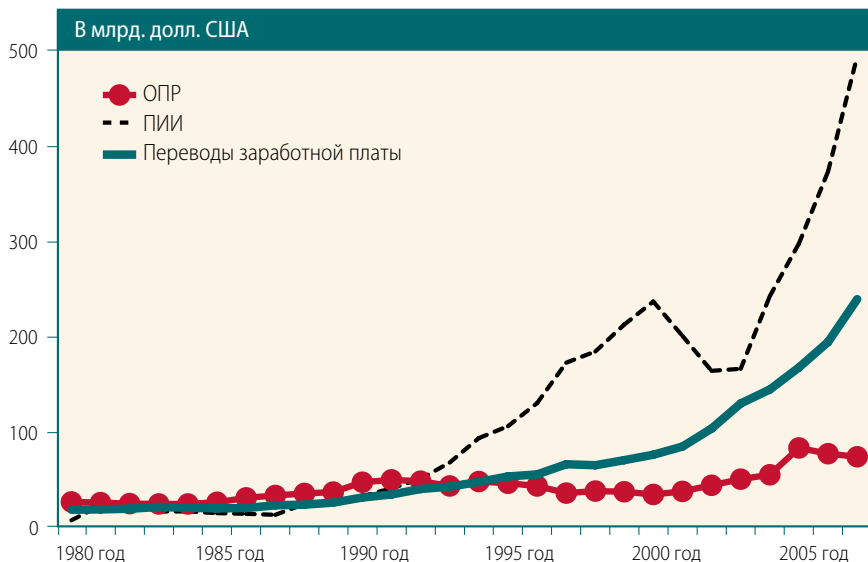
Фрагментарная и недостаточная помощь

Увеличение числа доноров отнюдь не обязательно означает увеличение объемов помощи. Средний размер программ помощи уменьшился. В 1990 году основные доноры, объединенные в Комитет содействия развития (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), выделили по линии помощи около 0,33 процента своего совокупного валового национального дохода (ВНД). В конце 1990-х годов эта доля упала до 0,22 процента. К 2010 году она вновь выросла до 0,35 процента, что, однако, по-прежнему намного ниже уровня, который предусмотрен всеми существующими обязательствами, включая давно установленный Организацией Объединенных Наций целевой показатель в 0,7 процента ВНД.

Разрыв между взятыми и выполненными обязательствами по содействию достижению целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия, начинает ощущаться особенно остро в условиях, когда раздаются призывы выделить беднейшим странам дополнительную помощь для решения проблем продовольственной безопасности и изменения климата. Тем временем во многих странах объемы поступающей помощи уже уступают объемам ресурсов, получаемым из других источников, включая ПИИ и переводы заработной платы (диаграмма 4). Наибольший разрыв между взятыми и

Диаграмма 4

Поступления прямых иностранных инвестиций (ПИИ), переводов заработной платы и официальной помощи в целях развития (ОПР) в развивающиеся страны, 1980–2007 годы



Источники: Организация экономического сотрудничества и развития/Комитет содействия развитию и Всемирный банк.

выполненными обязательствами по оказанию помощи наблюдается в отношении Африки, что отражает сохранение неравенства в распределении потоков помощи, причем отнюдь не в пользу стран с низким уровнем дохода.

Указанные тенденции заставляют задуматься не только над тем, насколько достаточна оказываемая помощь, но и над тем, достаточно ли полно оказываемая помощь соответствует потребностям стран, наиболее остро нуждающихся в ОПР, в области финансирования развития.

Решение проблемы фрагментарности системы помощи: капитальный или косметический ремонт?

Доноры пытаются исправить положение. В Парижской декларации по повышению эффективности внешней помощи 2005 года и в Аккрской

программе действий 2008 года¹ содержится призыв к повышению согласованности целей оказания помощи и ускорению перехода к согласованным принципам. В Парижской декларации предусматриваются новые кодексы поведения доноров, направленные на уменьшение фрагментарности, и определяются цели гармонизации потоков помощи, согласованных с положениями программ стран-получателей, повышения координации миссий доноров и снижения расходов на осуществление проектов. Повышению качества помощи должно способствовать более предсказуемое поступление помощи, планируемой на страновом уровне. Эти усилия по повышению согласованности также соответствуют программе работы в области ДССН, которая, как представляется, тоже направлена на то, чтобы наделить страны-получатели помощи возможностью определять ее объемы и направления расходования путем привлечения доноров к осуществлению разработанных на национальном уровне стратегий развития.

Реализовать эти принципы на практике оказалось нелегко. Трудно примирить национальные приоритеты в области развития стран-получателей с задачами, одобренными налогоплательщиками в странах-донорах.

Менее четверти всей помощи, поступающей от доноров, входящих в КСР, выделяется в виде бюджетной поддержки, а в некоторых случаях поступающая помощь является частью многолетних программ. На деле бытует мнение, что ДССН обставлен чрезмерно большим числом условий, в том числе в отношении проводимой макроэкономической политики, а их содержание слишком сильно диктуется интересами доноров, что фактически лишает страну возможности определять программы помощи и привлекать доноров к поддержанию национальных стратегий развития.

Задача на будущее: на пути к построению архитектуры помощи, ориентированной на удовлетворение потребностей...

Хотя предпринимавшиеся до сих пор попытки не принесли значительных немедленных результатов, наделение стран-получателей помощи возможностью самим определять ее объем и направления расходования, как представляется, является шагом в правильном

направлении на пути к формированию менее фрагментарной и более эффективной системы оказания помощи. Необходимо добиться значительно более сильной приверженности доноров принципу выделения помощи на основе потребностей и согласования выделяемой помощи с национальными стратегиями развития в соответствии с принципами Парижской декларации. Чтобы покончить с сохраняющейся фрагментарностью и решить проблему с осознанием странами-получателями своей ответственности, что подрывает эффективность помощи, следует, как представляется, принять радикальные меры по обеспечению полного соблюдения этих принципов, а не пытаться, как сейчас, добиться постепенных улучшений.

В соответствии с этим подходом в качестве рамочных документов, обеспечивающих согласованность политики на национальном уровне, могли бы выступать стратегии устойчивого развития, в частности, определялись бы характер дефицита финансовых ресурсов, который должен покрываться благодаря поступающей помощи, и сроки поступления помощи. Двусторонним и многосторонним, а также неправительственным донорам предлагалось бы согласовывать выделяемую ими помощь и обеспечивать удовлетворение потребностей на основе принятия многолетних обязательств. В рамках этого же процесса могло бы обеспечиваться и согласование поступающей помощи со средствами из других источников финансирования развития (см. ниже). В этом случае резервирование донорами средств, выделяемых по линии помощи, на конкретные целевые проекты перестало бы играть столь важную роль, как в настоящее время, хотя по-прежнему было бы возможным в случаях, когда такая практика служит достижению конкретных целей (например, в ситуациях, когда мобилизация поддержки частного сектора проводится по линии вертикальных интегрированных глобальных фондов здравоохранения), но при этом обязательно следует требовать от доноров при резервировании средств доказывать соответствие целей резервирования приоритетам стратегии развития и обусловленным его потребностям в финансовых ресурсах. Ответственность за контроль, оценку, подотчетность и обновление информации о финансовых потребностях можно было бы возложить на объединенный постоянный комитет доноров, который, однако, должен возглавлять представитель страны — получателя помощи. Круг заранее выдвигаемых условий ограничивался бы положениями национальных стратегий развития, подготовленных стра-

нами — получателями помощи, при этом донорам не разрешалось бы выдвигать дополнительных требований в отношении политики в качестве условий оказания помощи; вместо этого решение о дальнейшем оказании помощи принималось бы на основе результатов контроля достигнутого прогресса и хода осуществления стратегии.

...и предусматривающей поступление финансовых средств из новых источников через находящиеся в ведении страны целевые фонды

Хотя нынешний целевой показатель выделения помощи, составляющий 0,7 процента ВНД стран — членов ОЭСР/КСР, установленный на базе оценки потребностей развивающихся стран в иностранной валюте в 1960-е годы, так и не был достигнут в целом, переход к системе оказания помощи на основе потребностей, вероятно, заставит пересмотреть объем помощи, который необходимо мобилизовать. Возможно, потребуется установить дополнительные целевые показатели для обеспечения мобилизации ресурсов в объемах, достаточных для поддержания усилий развивающихся стран в области смягчения последствий изменения климата и адаптации к ним, оказания помощи в торговле и обеспечения общемировых общественных благ. Кроме того, необходимо будет по-прежнему иметь отдельные фонды для оказания чрезвычайной помощи в случае бедствий и гуманитарной помощи.

Следует рассмотреть возможность проведения еще двух кардинальных преобразований. Первое должно быть нацелено на обеспечение большей увязки потоков помощи с другими внутренними и внешними источниками финансирования развития благодаря использованию механизмов целевых фондов. Второе могло бы заключаться в более активном использовании инновационных форм международных налогов и привлечении международной ликвидности в виде кредитов на цели развития.

Использование механизмов целевых фондов для оказания помощи отдельным странам или группам стран может еще больше облегчить приведение выделяемых донорами средств в соответствие с национальными приоритетами, обеспечить долгосрочное финансирование и увязать традиционную мобилизацию ресурсов по линии ОПР с инновационными формами финансирования развития. Дву-

сторонние доноры и существующие глобальные фонда вносили бы средства в целевые фонды, которые распределяли бы ресурсы в соответствии с программными и бюджетными потребностями стран-получателей. Кроме того, можно было бы разрешить целевым фондам приобретать государственные ценные бумаги развивающихся стран, чтобы увязать помощь с будущей деятельностью страны-получателя по мобилизации внутренних ресурсов. В этой области уже накоплен определенный опыт, поскольку в ряде случаев многолетние обязательства по оказанию помощи были конвертированы в закупки облигаций для финансирования разработки лекарств от тропических болезней, предусматривающего выделение основного объема ресурсов в первые же годы. В свою очередь, странам — получателям помощи можно было бы также разрешить периодически депонировать экономленные бюджетные средства, полученные в ходе экономического подъема, в целевые фонды в качестве страховки от внешних потрясений и использовать эти деньги в ответ на потрясения. Еще одно преимущество сосредоточения ресурсов, выделяемых по линии помощи, заключается в упрощении и гармонизации процедур и обеспечении более эффективной поддержки национальных целей, приоритетов и стратегий. Это может предотвратить полное или частичное дублирование деятельности и свести к минимуму бремя усилий по интеграции помощи в учреждениях-получателях.

Вместе с тем необходимо внимательно подойти к определению сферы ответственности целевых фондов и механизмов управления ими, чтобы не подорвать ответственность стран — получателей помощи. Нельзя допускать, чтобы при объявлении взносов на оказание помощи доноры выдвигали свои условия или резервировали часть средств на конкретные проекты.

Все более заметную роль в мобилизации ресурсов для новой архитектуры финансирования развития могли бы играть новые формы международных налогов (такие, как небольшой налог на международные финансовые операции). Такие поступления от нового налога могли бы перечисляться через глобальный фонд в целевые фонды для отдельных стран.

Пересмотр правил глобальной торговли

Недостаточное соответствие существующих правил принципу общего, но дифференцированного подхода

Тупик, в который зашли переговоры в рамках Дохинского раунда, начавшегося в 2001 году и предполагавшего разработку правового режима многосторонней торговли, в большей степени ориентированного на процесс развития, отражает трудности с достижением надлежащего баланса между желанием иметь единый набор правил игры и принципом обеспечения стран с разным потенциалом возможности на равных конкурировать в торговле. Общий, но дифференцированный подход является неотъемлемой частью процесса разработки многосторонних правил и укрепления международного сотрудничества с момента создания Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ).

После создания Всемирной торговой организации основное внимание было перенесено на разработку общих правил торговли, что нашло отражение в либерализации торговли во всем мире за последние два десятилетия. Это привело к постепенному сокращению имеющихся у развивающихся стран возможностей использовать торговую политику для поощрения экономического развития.

Благодаря применению режима наибольшего благоприятствования, был достигнут определенный прогресс в предоставлении развивающимся странам, особенно наименее развитым из них, более широкого беспешлиного и неквотируемого доступа на рынки сбыта в развитых странах. Вместе с тем по-прежнему сохраняются серьезные барьеры, ограничивающие доступ развивающихся стран. Кроме того, развитые страны по-прежнему осуществляют масштабное субсидирование сельского хозяйства, что, как и прежде, ограничивает имеющиеся у фермеров в развивающихся странах возможности производства продукции и получения доходов.

Расширение возможностей для маневра в сфере торговой и промышленной политики

Все страны, успешно интегрировавшиеся в мировую торговлю на протяжении последнего полувека, прошли через этапы торгового протекционизма и поддержки отечественных производственных

секторов, прежде чем открыли свои рынки. Существующие правила многосторонней торговли ограничивают для новых участников рынков возможность пойти этим путем. Помимо достижения большего прогресса в расширении доступа развивающихся стран на мировые рынки и ослабления мер сельскохозяйственной поддержки в развитых странах необходимо пересмотреть многосторонние нормы, с тем чтобы расширить имеющиеся у развивающихся стран возможности для наращивания своего производственного и торгового потенциала.

Одним из ключевых направлений деятельности будет пересмотр существующих правил, ограничивающих использование субсидий для стимулирования экспорта. Следует предоставить развивающимся странам более широкие возможности для использования этих субсидий в рамках их общих стратегий развития. Для обеспечения соответствия общему, но дифференцированному подходу разрешение на использование таких субсидий должно быть обставлено рядом условий: эти субсидии должны быть действительно избирательными (а не универсальными), временными (а не неограниченными по срокам), зависящими от результатов (а не безусловными), соответствовать задаче обеспечения населения достойной работой и быть экологически приемлемыми (см. ниже).

Еще одним ключевым направлением деятельности является существенное расширение масштабов инициативы «Помощь в торговле». Необходимо привести распределение ресурсов в рамках инициативы «Помощь в торговле» в полное соответствие с национальными стратегиями развития. Инициатива «Помощь в торговле», выдвинутая в рамках торговых переговоров, в итоге превратилась в самостоятельную инициативу, цель которой заключается в компенсации потерь доходов от производства и торговли и государственных поступлений, а также в оказании развивающимся странам помощи в формировании структуры производства и потенциала и возможностей в торговле, обеспечивающих им международную конкурентоспособность.

Торговля и изменение климата

В последнее время широкое признание получила задача обеспечения согласованности торговой и климатической политики. В отсутствие мер по исправлению положения повышение открытости в торговле, вероятно, приведет к увеличению выбросов парниковых газов (например, в ходе перевозки товаров). В свою очередь, изменение кли-

мата уже начинает сказываться на производственном и торговом потенциале некоторых развивающихся стран, в частности посредством воздействия более интенсивных опасных природных явлений на сельское хозяйство и инфраструктуру.

Кроме того, проводимая странами национальная политика, призванная противодействовать изменению климата, может оказывать влияние на мировые цены и производство, торговлю и источники средств к существованию в других регионах мира. Например, субсидирование внутренних цен для стимулирования производства биотоплива в Европе и Соединенных Штатах Америки начало влиять на структуру землепользования, вызвало повышение мировых цен на продовольствие и привело к усилению обнищания во многих странах развивающегося мира.

Если говорить в общем, то в настоящее время возможности стран по проведению национальной политики борьбы с изменением климата существенно различаются, что неминуемо скажется на международной конкурентоспособности. Например, страны, не располагающие ресурсами и не имеющие доступа к недорогостоящим углеродосберегающим технологиям, оказываются в неблагоприятном положении по сравнению со странами, которые в состоянии оказывать своей промышленности поддержку в достижении целей смягчения последствий изменения климата, в частности путем взимания пошлин на базе содержания углерода в продукции, импортируемой из стран, не предпринимающих сопоставимых усилий по смягчению последствий изменения климата. Таким образом, связь между изменением климата и торговлей может использоваться в качестве основания для протекционизма.

Кроме того, существующий правовой режим многосторонней торговли существенно затрудняет передачу технологий в развивающиеся страны. Такие препятствия также удорожают развитие отраслей, использующих «зеленые» технологии. Кроме того, одним из источников напряженности являются многочисленные несоответствия между правилами Всемирной торговой организации и положениями многосторонних природоохранных соглашений, включая Рамочную конвенцию Организации Объединенных Наций об изменении климата².

«Озеленение» мировой торговли и доступ к технологиям

Одним из главных приоритетов на пути обеспечения большей согласованности торговой и климатической политики будет устранение конфликтов между правовым режимом многосторонней торговли и положениями многосторонних природоохранных соглашений. Это представляется наиболее неотложной задачей в связи с противодействием угрозе изменения климата. При согласовании положений многосторонних соглашений по климату с правовым режимом многосторонней торговли следует признавать примат целей в области климата, поскольку устойчивость материального благополучия зависит от климатических условий. Кроме того, при согласовании этих положений следует последовательно придерживаться принципа общей, но дифференцированной ответственности, лежащего в основе многосторонних договоренностей по вопросам климата.

Необходимо принять меры в вопросах субсидий, таможенных пошлин и экологических стандартов, с тем чтобы не допустить использования пограничных климатических корректировок в качестве основания для протекционизма и искажения в силу их применения равных возможностей для участия в справедливой торговле.

Необходимо пересмотреть Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС)³, с тем чтобы оно допускало недорогостоящую передачу развивающимся странам технологий для их перехода на низкоуглеродные и энергосберегающие методы производства. Для обеспечения еще большего выравнивания возможностей в проведении политики, поддерживающей «зеленые» производства, необходимо будет разработать компенсационные механизмы для покрытия дополнительных расходов в связи с внедрением более чистых технологий в развивающихся странах.

Координация налогообложения и глобальные производственно-сбытовые цепочки

Доминирование глобальных производственно-сбытовых цепочек в международном производстве и торговле побуждает правительства развивающихся стран предоставлять многонациональным компани-

³ См. *Legal Instruments Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, done at Marrakesh on 15 April 1994* (GATT secretariat publication, Sales No. GATT/1994-7).

ям налоговые и иные льготы для привлечения иностранных инвестиций и получения доступа к этим цепочкам. Зачастую между этими странами завязывается ожесточенная борьба до полного разорения конкурента, выливающаяся в предоставление иностранным инвесторам все более значительных налоговых стимулов. Однако налоговые стимулы не играют определяющей роли при выборе многонациональными компаниями места размещения своего производства. В результате правительства, как правило, просто теряют значительные налоговые поступления.

Избежать такой налоговой конкуренции можно было бы благодаря активизации международного сотрудничества в налоговых вопросах. Сотрудничество в налоговых вопросах должно также уменьшить распространенность практики трансфертного ценообразования, используемой многонациональными компаниями, которые для уклонения от налогов оценивают внутрифирменные операции таким образом, чтобы обеспечить учет максимальной прибыли в точках, где взимаются самые низкие налоги. Эффективное международное сотрудничество в налоговых вопросах может стать источником существенных дополнительных ресурсов на цели развития, объем которых, возможно, даже несколько превысит существующий уровень ежегодно выделяемой помощи в целях развития.

Соглашения о региональной и о многосторонней торговле

Еще одной причиной несогласованности политики являются расхождения между режимом многосторонней торговли, с одной стороны, и получающими все более широкое распространение соглашениями об экономическом партнерстве, а также двусторонними и региональными соглашениями о свободной торговле — с другой. В этой связи необходимо добиваться большего соответствия соглашений о свободной торговле и соглашений об экономическом партнерстве многостороннему режиму. В то же время следует укреплять переговорные позиции развивающихся стран, участвующих в соглашениях о свободной торговле и соглашениях об экономическом партнерстве. Техническая поддержка в вопросах торговли по-прежнему явно недостаточна, и ее необходимо усиливать. Кроме того, в рамках Всемирной торговой организации, все члены которой формально равны, не все страны в состоянии участвовать во всех переговорах полными командами. Страны, у которых не хватает ресурсов для получения и

использования информации, необходимой для полноправного участия в деятельности Всемирной торговой организации, нуждаются в помощи.

Переосмысление целей Всемирной торговой организации

В результате создания Всемирной торговой организации впервые возникла международная система, обеспечивающая соблюдение установленных правил в экономической области. Существующий в рамках Всемирной торговой организации механизм разрешения споров допускает принятие ответных мер торгового характера. К тому же действие этого механизма принуждения к соблюдению установленных правил теперь распространяется на широкий круг многосторонних режимов, регулирующих целый ряд так называемых вопросов, связанных с торговлей. Большинство этих вопросов, связанных с торговлей, — особенно вопросы прав интеллектуальной собственности, инвестиционных мер и торговли услугами (прежде всего финансовыми услугами) — представляет непосредственный интерес в первую очередь для развитых стран. Напряженные переговоры по вопросам, связанным с торговлей, затрудняют работу механизма принятия решений в рамках Всемирной торговой организации, и по сути выливаются в расширение повестки дня этой организации в результате включения в нее областей, которые, вероятно, правильнее было бы рассматривать в рамках других учреждений.

Для обеспечения согласованности глобального управления может потребоваться переосмыслить круг вопросов, регулируемых Всемирной торговой организацией. Например, финансовый кризис выявил насущную необходимость совершенствования международного финансового регулирования и оснащения стран более эффективным инструментарием для управления потоками капитала. Эти потребности в регулятивной сфере расходятся с положениями Генерального соглашения о торговле услугами⁴, которое направлено на облегчение трансграничного перемещения (способы поставки услуг 1 и 2). Таких несоответствий можно избежать, если выработка многосторонних норм, регулирующих торговлю финансовыми услугами, будет осуществляться в рамках реорганизованной международной системы финансового регулирования, контролируемой специализированным

органом (см. ниже). Точно так же комплексный характер потребностей в регулировании трансграничного перемещения физических лиц мог бы служить основанием для возможного создания отдельного многостороннего механизма, регулирующего консульскую деятельность и иммиграционное законодательство, в целях формирования транспарентной и недискриминационной системы миграции физических лиц, желающих временно или навсегда переехать в другую страну.

Повышение справедливости механизмов разрешения споров

Необходимо добиться, чтобы деятельность механизмов обеспечения выполнения торговых обязательств носила более справедливый характер. Сейчас все этапы процесса разрешения споров в рамках Всемирной торговой организации страдают, как и прежде, серьезными недостатками. Более бедные страны неохотно идут на разбирательство в рамках этих механизмов ввиду сопряженных с этим значительных издержек. Единственной возможной санкцией является применение ответных мер. Поскольку любые экономические санкции дорого обходятся их инициатору, бедные страны обладают гораздо меньшими возможностями по применению санкций в отношении богатых стран, чем богатые страны, желающие применить санкции в отношении бедных. Для обеспечения долгосрочной жизнеспособности Всемирной торговой организации и ее правоохранительного механизма необходимо устранить существующие дисбалансы. В национальном судопроизводстве существует система бесплатной защиты в суде, позволяющая неимущим слоям населения активнее пользоваться доступом к дорогостоящему правосудию: пострадавшей стороне возмещаются все судебные издержки, а централизованная система наказания освобождает пострадавшую сторону от необходимости нести все расходы, связанные с наказанием нарушителя. Создание по аналогии с этим компенсационных механизмов в рамках существующей во Всемирной торговой организации системы разрешения споров могло бы повысить справедливость деятельности по обеспечению соблюдения норм многосторонней торговли.

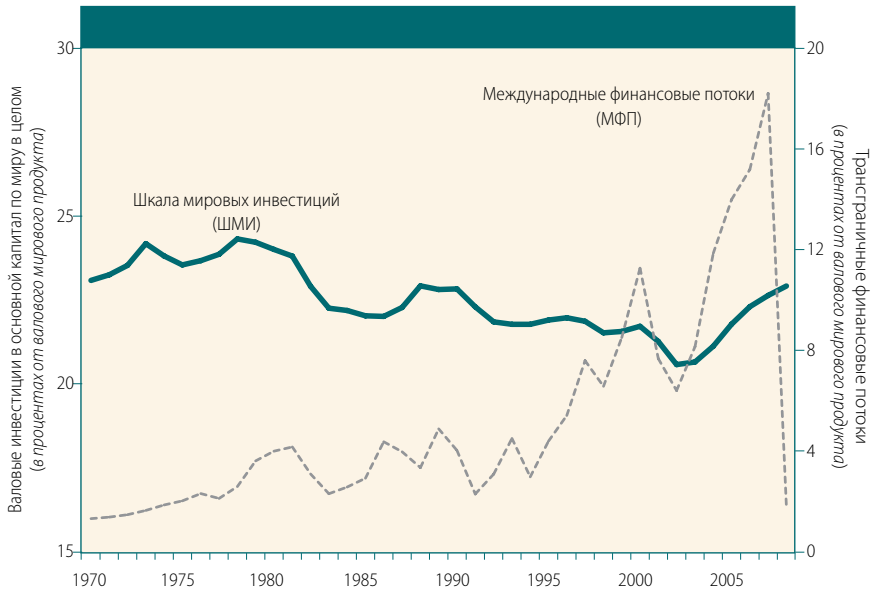
Реформирование международной финансовой системы

Одну из ключевых ролей в нынешнем мировом экономическом кризисе сыграли фундаментальные недостатки международной финансовой системы. Финансовое дерегулирование и отмена ограничений на движение капитала в большинстве стран способствовали усилению глобальной финансовой интеграции в 1990-х и 2000-х годах. Это также облегчило переход к разработке таких инновационных финансовых инструментов, как сложные деривативы и еще большему отчуждению финансовых инструментов от более осязаемых и производительных активов. Все это подпитывало быстрое расширение потоков краткосрочного капитала. Кроме того, в результате появления сложных инструментов, которые могли легко становиться объектами международной купли-продажи, начался процесс все более активного сращивания финансовых рынков со страховыми и товарными рынками и рынками недвижимости. В значительной мере этот процесс «финансиализации» вышел из-под контроля регулятивных органов. Порождая иллюзию диверсификации активов, эта система одновременно поощряла действия, сопряженные с чрезмерным риском, и способствовала формированию инфляционных пузырей активов, стимулируя тем самым мировой экономический рост, который в итоге оказался неустойчивым. Нерегулируемое расширение финансовой базы также способствовало усилению проциклической волатильности потоков капитала и спекуляциям на товарных рынках. Последние стали одной из причин начала топливного и продовольственного кризисов.

Центральная функция финансовой системы заключается в том, чтобы служить эффективным посредником между владельцами сбережений и инвесторами и обеспечивать надежное и адекватное долгосрочное финансирование инвестиционной деятельности. Наблюдавшийся в прошедшие десятилетия финансовый рост явно не выполнял этой функции. В большинстве регионов мира, несмотря на взрывное увеличение объема финансовых ресурсов, норма (производительных) инвестиций оставалась неизменной (диаграмма 5). Повышение мобильности капитала позволило развивающимся странам получить более широкий доступ к финансовым ресурсам, но при этом осложнило задачу регулирования макроэкономической политики в

Диаграмма 5

Высокие темпы увеличения объемов финансовых ресурсов при неизменном уровне инвестиций в основной капитал, 1971–2007 годы



Источники: ДЭСВ ООН, на основе издания «Статистика национальных счетов: основные агрегаты» Статистического отдела Организации Объединенных Наций; и Международный валютный фонд, *International Financial Statistics*.

силу хаотичности и крайней непредсказуемости финансовых потоков на дерегулированных рынках.

В современном мире, отличающемся повышенной экономической и политической взаимозависимостью, обеспечение повсеместного быстрого и поступательного роста в сферах занятости и доходов требует решения еще более сложных политических задач, чем в прошлом. Подписанные в Бреттон-Вудсе многосторонние соглашения не предусматривали установления глобального режима, регулирующего движение капитала, поскольку ожидалось, что мобильность капитала будет ограниченной. Однако даже после краха бреттон-вудской валютной системы и несмотря на резкое увеличение потоков частного капитала, такой режим так и не был создан. Необходимо будет создать новую бреттон-вудскую систему, чтобы помочь как развитым, так и

развивающимся странам смягчить пагубные последствия непредсказуемых изменений потоков капитала и цен на сырьевые товары.

Укрепление международного финансового сотрудничества

Имеется целый ряд мер, позволяющих создать более стабильную финансовую систему и сформировать более благоприятные условия для устойчивого роста. В настоящее время предпринимаются попытки реализовать некоторые из этих мер в рамках действий по выходу из мирового кризиса 2008–2009 годов, однако для достижения желаемого эффекта придется, вероятно, принять все перечисленные ниже меры, причем одновременно.

Во-первых, необходимо повысить качество международного финансового регулирования для обуздания чересчур рискованного поведения и уменьшения волатильности потоков капитала, в том числе путем введения надлежащих ограничений на движение капитала и проведения на макроуровне реформ пруденциального регулирования в целях придания нормам, регулирующим обязательный уровень резервов и величину резервов на покрытие сомнительной задолженности, явно выраженного антициклического характера.

Во-вторых, необходимо повысить международную координацию в налоговых вопросах и отменить положение о банковской тайне для проведения всеобъемлющих реформ регулятивных и надзорных функций в финансовой сфере, с тем чтобы распространить их на деятельность офшорных банковских центров, которые в настоящее время не регулируются и используются в качестве налоговых убежищ.

В-третьих, по мере разработки новых систем регулирования необходимо кардинально пересмотреть существующие механизмы компенсационного финансирования, предназначенные для противодействия внешним потрясениям. Такой пересмотр должен обеспечить расширение и облегчение доступа к международной ликвидности, особенно для развивающихся стран, путем изменения условий доступа к таким ресурсам, подобно тому, как это было сделано в ходе недавней реформы механизмов кредитования МВФ, причем таким образом, чтобы еще больше облегчить этот доступ, особенно для стран с низким уровнем дохода, путем его увязки с национальными стратегиями развития и новыми механизмами оказания помощи, как предлагалось выше.

В-четвертых, необходимо будет пересмотреть систему многостороннего наблюдения, с тем чтобы включить в круг отслеживаемых ею вопросов все возможные международные последствия проведения национальной экономической политики. Наблюдение в целях предотвращения кризисов и поддержания глобальной финансовой стабильности по-прежнему остается одной из ключевых функций МВФ, который при ее выполнении уделяет основное внимание поддержанию стабильности платежных балансов и оценке обоснованности валютных курсов. Неэффективность этой системы, которая не смогла предотвратить нынешний глобальный кризис, отчасти объясняется тем, что существующий механизм не предусматривал дифференцированного подхода к разным странам в зависимости от уровня их влияния на системную стабильность, т. е. наблюдение за странами-эмитентами основных резервных валют было не более жестким, чем за остальными. Подобная дифференциация должна быть важнейшим элементом системы наблюдения; но при этом, что, возможно, еще важнее, она должна быть неотъемлемой частью усовершенствованного институционализированного механизма координации макроэкономической политики на международном уровне. Как со всей очевидностью продемонстрировал кризис, подобный механизм необходим для сглаживания колебаний в ходе глобального цикла деловой активности и решения проблемы глобальных финансовых диспропорций. Необходимо безотлагательно доработать и реализовать на практике обещание Группы двадцати (Г-20) принять рамочное соглашение для обеспечения уверенного, устойчивого и сбалансированного мирового экономического роста. Однако в силу того, что устойчивое восстановление сбалансированности мировой экономики займет многие годы, реализацию этого соглашения нельзя отдавать на откуп участникам неофициальных консультаций в рамках Г-20: чтобы координация политики была эффективной и подотчетной, необходимо провести ее надлежащую институционализацию в рамках многосторонней системы и создать механизмы, обеспечивающие выполнение взятых обязательств.

В-пятых, можно было бы создать новую систему глобальных резервов, которая уже не основывалась бы на использовании доллара США в качестве единственной основной резервной валюты. Как оказалось, доллар США не является стабильным средством накопления — одно из требований, предъявляемых к стабильной резервной валюте. Несмотря на это, многие развивающиеся страны, побуждае-

мые отчасти необходимостью застраховать себя от непредсказуемых изменений конъюнктуры на товарных рынках и потоков капитала, накопили в 2000-е годы огромные запасы золотовалютных резервов. Таким образом, необходимо разработать новую систему. Эта система должна предусматривать возможность более эффективного объединения резервов на региональном и международном уровнях; она должна основываться не на использовании одной или даже нескольких национальных валют, а на выпуске международных ликвидных средств (например, СДР), что позволило бы создать более стабильную глобальную финансовую систему. К тому же, как предлагалось выше, подобный выпуск международных ликвидных средств мог бы обеспечивать финансирование инвестиций в долгосрочное устойчивое развитие.

Реформирование управления международной финансовой архитектурой

Вместе с тем никакие из предложенных реформ не сработают, если не будет устранен дефицит демократии, подрывающий доверие к бреттон-вудским учреждениям. Необходимо реформировать структуру управления МВФ и Всемирным банком, с тем чтобы она более адекватно отражала изменения веса разных стран в мировой экономике и обеспечивала более оперативное принятие мер по решению существующих и будущих проблем, повышая тем самым легитимность и эффективность этих учреждений. Важно не только перераспределить квоты в этих учреждениях, но и кардинальным образом пересмотреть их функции и наделить их необходимыми ресурсами, с тем чтобы они могли эффективно поддерживать глобальную финансовую стабильность, координировать макроэкономическую политику и обеспечивать адекватное долгосрочное финансирование развития.

Необходимо будет создать новое многостороннее учреждение для обеспечения соблюдения будущих норм в интересах более эффективного и всеобъемлющего международного финансового регулирования и контроля. Существующие учреждения, такие как Базельский комитет банковского надзора и Совет по финансовой стабильности, имеют слишком ограниченный набор функций и инструментов и не обеспечивают достаточно широкого представительства. Этот новый многосторонний финансовый орган должен также поддерживать согласованность глобальной системы финансового регулирования и режима многосторонней торговли.

Достижима ли справедливая и устойчивая глобализация?

Существующий набор институтов и норм, регулирующих мировую экономику, был разработан более 60 лет назад одновременно с созданием Организации Объединенных Наций и МВФ, Всемирного банка и Генерального соглашения по тарифам и торговле (ГАТТ). За прошедшее время мир изменился до неузнаваемости, а институты глобального управления, напротив, практически не меняются или адаптируются крайне медленно. Национальные экономики становятся все более интегрированными благодаря торговле, инвестициям, финансовым потокам, международной миграции и техническим революциям на транспорте и в связи.

Очевидно, что результаты процесса развития в XXI веке будут во многом определяться международными условиями. Очевидно также, что существующие в мировой экономике как де-юре, так и де-факто нормы, закрепляющие неравенство возможностей, необоснованно ограничивают возможности для маневра в политике, необходимые для содействия процессу развития. В «Обзоре мирового экономического и социального положения» этого года утверждается, что необходимо устранить различия в многосторонних нормах, регулирующих различные сферы, а также несоответствия между международными и национальными задачами. Этого можно достичь, добившись прогресса по следующим ключевым направлениям:

- предоставление национальным властям возможности использовать гораздо более широкий набор стратегий в области развития, чем предлагавшийся в последние два десятилетия, путем реформирования механизмов оказания помощи и режима международной торговли и финансовых положений;
- существенное расширение доступа развивающихся стран к технологиям до уровня, сопоставимого с их открытостью для международной торговли товарами;
- установление справедливых, предсказуемых и сопоставимых режимов регулирования для облегчения перемещения между странами как рабочей силы, так и капитала;
- институционализация антициклической макроэкономической координации путем реформирования механизмов наблюдения и глобальной системы расчетов и резервов;

- обеспечение эффективной координации в областях финансового регулирования и сотрудничества в налоговых вопросах, для чего потребуется покончить с продолжающейся многие годы бесплодной конкуренцией между государствами за иностранные инвестиции;
- избавление от угрозы изменения климата путем принятия координируемых на глобальном уровне мер, что потребует корректировки порядка разработки правил и установления приоритетов в рамках системы оказания помощи и торговой и финансовой архитектур для обеспечения их соответствия целям глобального устойчивого развития.

Изменение правил игры для обеспечения справедливого и устойчивого глобального развития — это необходимое, но не достаточное условие, поскольку изменение должно коснуться и игроков. Предоставление развивающимся странам с менее благоприятными стартовыми условиями дополнительного времени, ресурсов и пространства для маневра в политике, с тем чтобы они могли стать полноправными участниками, следует расценивать не как благотворительность или жест доброй воли со стороны мощных в экономическом отношении держав, а как обязательное условие для достижения общей цели развития международной торговли. Необходимо реализовать на практике и закрепить в системе четких правил принцип общих, но дифференцированных прав и обязанностей, которые определялись бы уровнем развития.

Изменить нормы сложнее, чем представляется. Необходимо будет согласовать на будущее общие цели глобального устойчивого развития и убедить игроков в том, что сотрудничество в целом будет отвечать интересам всех: как нынешнего, так и будущих поколений. Однако при любой схеме международного сотрудничества может возникнуть впечатление, что получаемый его участниками чистый выигрыш не во всех случаях одинаков, а любое предполагаемое неравенство в результатах может затруднить выработку эффективных глобальных решений. Из-за разницы в уровне жизни и, соответственно, платежеспособности от некоторых стран будут ожидать покрытия более значительной доли совокупных расходов на обеспечение общемировых общественных благ, что может снизить их готовность к сотрудничеству в этой области. Таким образом, применительно к заключению многосторонних соглашений предлагаемая структура рас-

пределения бремени расходов не менее важна, чем масштабы выгод, которые должны принести общественные блага.

Международному сообществу необходимо признать следующий ключевой момент: неравномерное развитие, сложившееся на сегодняшний день под воздействием глобализации, является как экономически, так и экологически неустойчивым и политически неприемлемым. Поскольку сегодня развивающиеся страны играют гораздо более значительную роль и гораздо глубже интегрированы в мировую экономику, мировой кризис имеет более глубокие и серьезные последствия для процесса развития.

Хотя нынешний кризис лишь высветил риски, неизменно присущие более глубокой интеграции национальных экономик в мировое хозяйство, проблема заключается не столько в том, чтобы обратить вспять процесс глобализации, хотя в количественном отношении нынешний кризис усиливает подобную тенденцию, сколько в том, чтобы изменить сам характер процесса глобализации. Предлагаемые пути переоснащения существующей системы оказания помощи и торговой и финансовой архитектур преследуют цель устранения существующих недостатков. Не менее важно избавиться от институциональных недостатков в процессах принятия решений в ключевых организациях, занимающихся управлением мировой экономикой, таких как МВФ и Всемирный банк, и устранить проявления неравенства в доступе к участию в других организациях, таких как Всемирная торговая организация.

Необходимо укреплять глобальную координацию в процессах принятия экономических решений для сведения к минимуму числа коллизий между нормами, регулирующими торговлю, оказание помощи, задолженность, финансы, миграцию, экологическую устойчивость и другие вопросы развития. В настоящее время нет ни одного международного учреждения, которое систематически занималось бы вопросами обеспечения согласованности и последовательности разрабатываемых многосторонних норм. В 1995 году предлагалось возложить эту директивную функцию на реорганизованный Экономический и Социальный Совет Организации Объединенных Наций, однако в то время это предложение получило лишь ограниченную поддержку.

Глобальный кризис стал болезненным свидетельством недостатков существующей системы. Изменение климата и демографические перемены требуют обеспечения еще большей согласованности в об-

ласти глобального управления и между процессами принятия решений на глобальном и национальном уровнях. Сегодня как никогда остро ощущается потребность в безотлагательном создании в той или иной форме механизма международной координации, основанного на общих принципах и транспарентных инструментах.