



Генеральная Ассамблея

Distr.
GENERAL

A/46/385
18 September 1991
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Сорок шестая сессия
Пункт 78 предварительной
повестки дня*

РАЗВИТИЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Программы стабилизации экономики в развивающихся странах

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 9	3
II. РАЗВИТИЕ ВЗГЛЯДОВ НА ВОПРОС О ПОЛИТИКЕ СТАБИЛИЗАЦИИ	10 - 32	5
III. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТАБИЛИЗАЦИИ И ПЕРЕСТРОЙКИ	33 - 39	10
IV. НОВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ПРОГРАММ СТАБИЛИЗАЦИИ И ПЕРЕСТРОЙКИ	40 - 114	12
А. "Шоковая терапия" и постепенные реформы	41 - 46	12
В. Масштабность программных реформ	47 - 51	14
С. Последовательность мер	52 - 58	15

* A/46/150.

СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
D. Реформа государственного сектора	59 - 62	17
E. Координация инвестиционной политики частного сектора	63 - 72	18
F. Разновидности подхода к государственной инвестиционной деятельности	73 - 77	20
G. Секторальная политика	78 - 81	23
H. Корректировка политики	82 - 86	24
I. Временные рычаги регулирования	87 - 91	25
J. Фиксированные номинальные уровни	92 - 99	26
K. Сокращение задолженности	100 - 107	27
L. Реформы в области политики в бымах социалистических странах	108 - 114	29
V. ВЫВОДЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ОБУСЛОВЛЕННЫХ ЗАЙМОВ	115 - 123	30

I. ВВЕДЕНИЕ

1. В 80-х годах экономическая политика весьма большого числа развивающихся стран начала определяться серьезными макроэкономическими проблемами, связанными с состоянием внешних и внутренних расчетов, а также трудностями, обусловленными программами стабилизации и перестройки, предпринятыми для решения этих проблем. Эта тенденция сохраняется и в 90-е годы. Проблемы платежного баланса, обусловленные сочетанием неблагоприятных факторов, прежде всего устойчивым снижением цен на сырьевые товары, повлекшим за собой ощутимое ухудшение условий торговли большинства развивающихся стран, резким повышением реальных процентных ставок по сравнению с 70-ми годами и неожиданным и значительным сокращением притока капитала в эти страны, особенно после кризиса задолженности 1982 года. Эти явления значительно усугубили проблемы внутреннего макроэкономического регулирования во многих странах. В более двух третей развивающихся стран, особенно в Африке и Латинской Америке, в 80-х годах произошло снижение уровня реального дохода на душу населения, что говорит о распространенности неблагоприятных внешних факторов и несоответствующей внутриэкономической политики 1/.

2. Непоследовательность национальных усилий по перестройке и недостаточный приток финансовой помощи извне объясняют неудачу многих попыток стабилизации экономики, предпринимавшихся в прошлом десятилетии. Даже в тех редких случаях, когда удавалось добиться минимальной стабилизации цен, застой в экономике продолжался.

3. Прошедшее десятилетие не принесло ожидавшихся экономических результатов, однако дало богатый с точки зрения экономики опыт. Был извлечен целый ряд уроков в области экономической политики: главным образом из многочисленных неудач, но также благодаря немногим достигнутым успехам. Сложилось более четкое понимание того, какие элементы политики стабилизации и перестройки срабатывают, а какие нет.

4. В последние годы этот опыт обстоятельно изучается на профессиональном уровне 2/. Опыт отдельных стран стал предметом внимательного профессионального анализа, что продиктовано необходимостью повышения эффективности многостороннего обусловленного кредитования. Сохраняется много нерешенных вопросов и какие-либо обобщающие выводы делать сложно, однако достигнуто определенное согласие по темам, которые каких-нибудь десять лет назад были предметом горячих споров сторонников разных доктрин. Старые истины подтвердили свою справедливость, однако к пониманию ориентированной на рост перестройки в развивающихся странах добавилось и немало новых элементов.

5. В настоящем докладе, подготовленном во исполнение резолюции 45/194 Генеральной Ассамблеи от 21 декабря 1990 года, предпринимается попытка проанализировать выводы, вытекающие из этого опыта и этих споров, с тем чтобы содействовать повышению действенности будущих усилий в области стабилизации и перестройки, и особенно четко определить характер той помощи, которую могло бы оказать международное сообщество отдельным развивающимся странам в их усилиях по перестройке.

6. В разделе II показано, как менялись взгляды на стабилизацию и перестройку. Независимо от того, чем вызваны устойчивые диспропорции платежного баланса, они являются главной причиной обусловленного кредитования. По мере того, как все больше и больше развивающихся стран сталкивалось с проблемой острого дефицита иностранной валюты и оказывалось в числе должников, совместные пакеты обусловленных кредитов стали неизбежным элементом в усилиях многосторонних учреждений по предотвращению крупной финансовой катастрофы. В ситуации, возникшей после кризиса задолженности, восстановление перспектив благоприятных темпов роста потребовало чего-то большего, чем простая краткосрочная стабилизация, основанная на ограничении спроса, с тем чтобы кардинально изменить ситуацию превышения совокупных расходов над доходами. Смысл займов на структурную перестройку заключался в предоставлении финансовой помощи для обеспечения устойчивости платежного баланса при одновременном стимулировании структурных преобразований, цель которых заключается в создании благоприятного внутреннего климата для экономического роста. Сначала речь пойдет о полемике вокруг первых краткосрочных программ, связанных с кредитами Международного валютного фонда (МВФ). Будет представлен так называемый "Вашингтонский консенсус", который нашел свое выражение в нынешних совместных пакетах среднесрочных мер по перестройке, разработанных совместно МВФ и Всемирным банком. Кроме того, рассматриваются неортодоксальные эксперименты в области стабилизации. Делается предварительный вывод о том, что на сегодняшний день отражает преобладающее мнение об ориентированных на рост программах стабилизации для развивающихся стран.

7. В разделе III рассматриваются социально-политические аспекты политики стабилизации и перестройки в развивающихся странах. В прошлом они, как правило, игнорировались, однако сегодня признается, что они имеют решающее значение для успеха подобных усилий в области стабилизации и перестройки.

8. В разделе IV подробно обсуждаются новые вопросы, вошедшие в повестку дня дискуссии о политике стабилизации и программах перестройки для развивающихся стран в течение прошедшего десятилетия. Этими вопросами являются:

- a) "шоковая терапия", или "большой взрыв", или постепенные реформы;
- b) программные реформы: масштабность или интенсивность;
- c) последовательность программных реформ;
- d) постоянная корректировка бюджета и реформа государственного сектора;
- e) координация инвестиционной политики частного сектора;
- f) государственные капиталовложения в инфраструктуру;
- g) секторальная политика;
- h) стабильность политики и ее осуществимость;
- i) временное регулирование цен и политика в отношении доходов;
- j) фиксированные номинальные уровни и финансовые гарантии;
- k) уменьшение объема задолженности стран с низким и средним уровнями доходов;
- l) специфические проблемы бывших социалистических стран.

9. Несмотря на то, что большинство из этих тем по-прежнему вызывает разногласия, в последнем разделе (V) приводятся ряд выводов о том, какую роль может играть обусловленное официальное кредитование в содействии ориентированным на рост программам стабилизации в развивающихся странах.

II. РАЗВИТИЕ ВЗГЛЯДОВ НА ВОПРОС О ПОЛИТИКЕ СТАБИЛИЗАЦИИ

10. Трудно представить ориентированную на рост стабилизацию и перестройку в развивающихся странах без устойчивого роста мировой экономики и благоприятных внешних условий. Рост взаимозависимости глобальной экономики означал также укрепление связей между экономикой развитых и развивающихся стран, опосредуемых через внешнюю торговлю, цены на сырьевые товары, процентные ставки и потоки капитала. Открывая новые возможности, эти связи также могут быть и причиной срывов в функционировании экономики и неопределенности. Международное сотрудничество в целях обеспечения стабильного и благоприятного международного климата повлияет на перспективы роста и успех политики перестройки развивающихся стран.

11. Долгосрочные перспективы роста зависят от продолжения расширения международной торговли. Рост на основе развития экспорта требует расширения рынков. Возможности развития на основе расширения внутреннего спроса в условиях стагнации мировой торговли и усиления протекционизма на основных рынках, если эти возможности имеются вообще, открыты очень немногим странам и могут быть реализованы ценой резкого замедления передачи технологических новшеств. Успех внутренней политики стран в еще большей степени зависит от предсказуемости, транспарентности и надежности имеющегося комплекса международных правил, регулирующих торговлю и признаваемых и соблюдаемых всеми торговыми партнерами. Неопределенность в отношении этих правил, если учитывать нынешние сомнения по поводу окончательных результатов Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров, является еще одним препятствием для стран, реформирующих свою торговую политику.

12. В том случае, если рост мировой экономики будет происходить медленными темпами, остающиеся в течение длительного времени на низком уровне цены на сырьевые товары в реальном выражении, скорее всего, сохранятся и в 90-х годах. Ведным странам и странам-должникам особенно трудно бороться с последствиями нестабильности экспортных поступлений. Политика стабилизации и перестройки должна предусматривать в рамках механизма на случай непредвиденных обстоятельств возможность существенного ухудшения условий торговли отдельных стран вследствие неустойчивости и снижения цен на основные сырьевые товары в реальном выражении.

13. Перспективы сохранения в 90-х годах высоких реальных процентных ставок подчеркивают необходимость коллективных усилий по оживлению экономического роста и развития за счет сокращения стоимости международных кредитов для развивающихся стран, облегчения бремени их задолженности в рамках поддержки ориентированных на рост реформ, сокращения бюджетных диспропорций развитых стран, которые, как правило, поглощают мировые накопления, снижения степени неопределенности и расширения возможностей для торговли и инвестиций. Стабильность внешних условий привела бы к сокращению числа случаев безуспешного осуществления комплексных мер по стабилизации и перестройке.

14. На своей восемнадцатой специальной сессии в июне 1990 года Генеральная Ассамблея достигла консенсуса, признав, что для оживления экономического роста и развития в развивающихся странах необходимы более благоприятные международные экономические условия. Она также заявила, что "возникает

постепенное сближение взглядов на экономическую политику, в том числе необходимость обоснованной макроэкономической политики и укрепления конкуренция" 3/.

15. Осуществлявшиеся на ранних этапах программы стабилизации, которые обычно были связаны с соглашениями о праве на использование кредитов МВФ, в первую очередь в Латинской Америке, основывались на простой оценке проблем этих стран в том, что касается состояния платежного баланса и инфляции. Ключевой проблемой были "чрезмерные государственные расходы", которые являлись изначальной причиной как потери золотовалютных резервов, так и возникновения инфляционного давления в экономике стран. Одна из дополнительных проблем заключалась в завышении курсов валют, которому способствовали количественные ограничения импорта и целью которого являлось искусственное снижение стоимости ввозимых продовольствия и товаров широкого потребления и промышленного импорта. Наконец, сохранение отрицательных реальных процентных ставок, поддерживаемых дискриминационным rationированием кредита, стимулировало процесс образования частных сбережений.

16. Таким образом, в рамках стабилизационных программ Фонда доминировали два основных рецепта: обеспечение сбалансированности бюджета и устранение ценовых диспропорций. Сокращение чрезмерных государственных расходов, значительное снижение курсов валют и установление положительных реальных процентных ставок на внутреннем рынке позволяли бы отказаться от механизма валютного контроля и rationирования внутреннего кредита, решив при этом проблемы, связанные с состоянием платежного баланса и инфляции 4/.

17. Такой подход недостаточно учитывал существование внутренних структурных проблем и неблагоприятных внешних условий. Первые, которые проявлялись в замедленной реакции цен, нехватке иностранной валюты и сокращении внутренних накоплений, согласно доктрине Фонда, представляли собой последствия осуществления чрезмерно претенциозных государственных программ индустриализации, направленных на замещение импорта. Внешние трудности также игнорировались. Утверждалось, что размеры экономики развивающихся стран в сравнении с экономикой других стран мира очень малы, вследствие чего внешний спрос на их экспорт и внешнее предложение иностранного капитала обладают бесконечно высокой степенью эластичности. Если они не расширят свой экспорт или не привлекут больше иностранных инвестиций, то это объясняется неправильным внутренним стимулированием.

18. Фонд создавался в Бреттон-Вудсе как финансовое учреждение для предоставления краткосрочных кредитов. Долгосрочные кредиты для содействия развитию относились к сфере деятельности Всемирного банка. Однако, когда в начале 80-х годов Всемирный банк начал делать акцент на предоставлении обусловленных кредитов (первый кредит на программу структурной перестройки был выдан в 1980 году), профиль деятельности этих двух учреждений стал все более сближаться. В результате первого резкого скачка цен на нефть, за которым позднее последовал второй, стремительного взлета процентных ставок в 1979 году, следовавших один за другим спадов в мировой экономике в 1980 и 1982 годах и резкого сокращения притока внешних банковских кредитов в развивающиеся страны в 1982 году, к концу 80-х годов на долю кредитов на программы перестройки приходилась почти треть от общего объема предоставленных Банком средств.

19. Эта цепь внешних потрясений, сопоставимых по масштабам лишь с потрясениями 30-х годов, со всей очевидностью показала, что развивающиеся страны действительно сталкиваются с крайне неблагоприятными внешними условиями. Требовалось приложить серьезные усилия в области осуществления структурной перестройки, которую нельзя было обеспечить лишь на основе традиционных рекомендаций Фонда в области политики.

20. Накопленный опыт осуществления программ Фонда также указывает и на ряд их недостатков. Ниже описываются наиболее очевидные из них. Во-первых, оказалось, что значительная девальвация в условиях сохранения уровня реальной заработной платы носит инфляционный характер, вследствие чего осуществлявшим программы странам часто не удавалось достичь установленные Фондом целевые показатели в отношении инфляции. Во-вторых, значительная девальвация часто вызывала существенное сокращение объема промышленного производства, поскольку импортируемые промежуточные продукты внезапно становились чрезмерно дорогими, а объем экспорта не всегда возрастал в достаточной степени. Значительная девальвация также, как правило, негативно сказывалась на состоянии государственного бюджета в тех случаях, когда объем поступлений за счет установленных импортных и экспортных пошлин был небольшим по сравнению с объемом выплат в счет обслуживания внешнего государственного долга. В-третьих, влияние бюджетных корректировок, производимых под давлением необходимости достичь квартальные целевые показатели, часто оказывалось недолговечным. В краткосрочном плане правительствам, как правило, удавалось лишь обуздать рост дефицита, что зачастую достигалось за счет приостановки крайне необходимых, но легко поддающихся сокращению инвестиций в социально-экономическую инфраструктуру. Способствующее росту сокращения дефицита, необходимое для обеспечения устойчивой стабильности цен, потребовало бы более длительного периода времени. В-четвертых, очень высокий уровень реальных процентных ставок, который обычно характерен для программ Фонда, не приводил к росту частных накоплений. Напротив, финансовая неустойчивость, обусловленная влиянием высоких реальных процентных ставок, часто служила причиной банкротств и финансовых кризисов, не говоря уже об увеличении издержек, связанных с обслуживанием внутреннего государственного долга.

21. Вклад Всемирного банка в эту переоценку элементов программ Фонда заключался в акцентировании внимания на том, что помимо стабилизации развивающимся странам также необходима структурная перестройка на основе перехода к либеральной экономической политике. Таким образом, к первоначальным рекомендациям в отношении политики, охватывавшим два направления деятельности, была добавлена три новых принципа. Этот пересмотренный комплекс рекомендаций начал во все большей мере находить отражение и в программах предоставления кредитов региональным банкам развития. Новые рекомендации Банка/Фонда в отношении перестройки, которые иногда называют "вашингтонским консенсусом", включают пять принципов 5/:

- a) обеспечение сбалансированности бюджета;
- b) устранение ценовых диспропорций;
- c) либерализация торговли и режима в отношении иностранных инвестиций;

- d) приватизация;
- e) дерегулирование внутреннего рынка.

22. Либерализацию торговли предполагалось обеспечить на основе ряда последовательных мер, начиная с замены квот тарифами с их последующей унификацией и заканчивая запланированным снижением унифицированных тарифных ставок, пока по прошествии нескольких лет не будет по существу достигнута свобода торговли. Либерализация режима в отношении иностранных инвестиций в целом означала предоставление иностранным инвесторам тех же возможностей, что и резидентам.

23. Приватизация предусматривала, во-первых, передачу частному сектору фирм, которые ранее были частными и по той или иной причине отошли к государственному сектору; во-вторых, закрытие убыточных государственных предприятий и установление судебных процедур для рассмотрения дел о предприятиях-банкротах; и в-третьих, передачу частному сектору крупных государственных фирм, которые в прошлом рассматривались как стратегически важные.

24. Дергулирование внутренних рынков предусматривало принятие мер политического характера в отношении товарных рынков, рынков труда и финансовых рынков. Обычно цель этих мер заключалась в устранении с этих рынков механизмов государственного контроля, что создавало возможности для свободного установления цен на основе спроса и предложения. Вместе с тем при осуществлении дерегулирования необходимо также создать механизмы, гарантирующие свободу конкуренции, и систему разумного регулирования банковской деятельности. Дергулирование, как правило, также связано с созданием надлежащей правовой системы для защиты прав собственности, а также предупреждения злоупотреблений положением на рынке б/.

25. Одним из последствий такого расширения круга стоящих в повестке дня вопросов, которое можно приветствовать, стало признание созданными в Бреттон-Вудсе учреждениями того факта, что перестройка в развивающихся странах является более сложной задачей и что для ее решения потребуется больше времени, чем это предусматривалось в первоначальной программе деятельности Фонда. Проблемы, связанные со стабилизацией и состоянием платежного баланса, нельзя успешно решить в короткие сроки. Их решение скорее следует рассматривать как неотъемлемую часть сложных задач, связанных с обеспечением развития. На протяжении долгого времени существовало мнение о том, что для успешности ориентированных на рост усилий по перестройке необходимо всего лишь обеспечить доверие со стороны частного сектора на основе соблюдения бюджетной дисциплины наряду с проведением либеральной экономической политики.

26. В контексте "неортодоксальных подходов" 1/, которые были опробованы в 80-е годы, предпринималась попытка учесть в рамках политики, предусматривавшей укрепление роли государства в прямом регулировании цен и доходов, такие моменты, как устойчивость темпов инфляции и медленное реагирование цен на изменения экономической конъюнктуры. В связи с необходимостью создания механизмов рационального контроля, призванных препятствовать не сбалансированным колебаниям цен, а только тем изменениям, которые обусловлены

ретроспективными ожиданиями, были разработаны рекомендации в области политики, касающиеся регулирования и деиндексации цен и валютных курсов. В рамках безрезультатных неортодоксальных программ также, как правило, уделялось второстепенное внимание необходимости заблаговременной бюджетной корректировки, поскольку считалось, что успешные меры по стабилизации цен принесут значительные поступления в бюджет 2/ и что в результате ремонетизации экономики будет получен монетный доход.

27. Многие сторонники неортодоксальных программ попали в ловушку полного отказа от бюджетной корректировки и скатились в конечном итоге на путь популизма в том смысле, что необходимость получить поддержку населения при принятии политических мер краткосрочного характера возобладала над соображениями обеспечения устойчивости программ в долгосрочной перспективе. Основными моментами, свидетельствующими о непоследовательности нескольких неудачных попыток обеспечения стабилизации на основе неортодоксальных программ, являются преждевременное стимулирование экономического роста, неполное устранение ценовых диспропорций, игнорирование экономических стимулов как средства оживления инвестиционной деятельности и неправильное использование временной либерализации импорта (как одного из средств сдерживания роста внутренних цен в условиях существования необоснованных валютных курсов). Все самые худшие результаты подобных экспериментов проявились в Перу в ходе осуществления "плана Инти", хотя аналогичные предусмотренным им компоненты в той или иной мере присутствуют и в бразильском "плане Крузаду" и аргентинском "плане Аусталь".

28. Провал популистских экспериментов с обеспечением стабилизации в условиях экономического роста помог отрезвить тех, кто критиковал МВФ. Сложилось более глубокое понимание "узких пределов возможного" в краткосрочной перспективе и необходимости основательной реформы государственного сектора для сохранения крайне необходимых государственных инвестиций в социально-экономическую инфраструктуру без вынужденного использования инфляционного финансирования.

29. Сближение ранее несовместимых подходов в последнее время стало очевидным. Эта "конвергенция взглядов специалистов", которая, как представляется, усиливается, частично является следствием размышлений о провалах наиболее экстремистских вариантов как ортодоксальных, так и неортодоксальных программ. Вместе с тем она частично является также следствием размышлений об успехе экспериментов, в рамках которых удалось объединить ортодоксальные и неортодоксальные элементы 2/.

30. Так, объединить ортодоксальный и неортодоксальный элементы в рамках своих программ стабилизации удалось Израилю, где такая программа осуществляется с 1985 года, и Мексике, осуществляющей свою программу с 1987 года. Акцент в контексте этих программ делается на бюджетную дисциплину и ориентированную на рынок политику, однако при этом в качестве одного из средств обеспечения быстрого снижения темпов инфляции и сокращения потерь объема производства используется и политика регулирования доходов. Одним из первых примеров успешно осуществленной программы стабилизации на основе "неортодоксального" подхода является программа, реализованная в середине 60-х годов в Бразилии.

31. Умерить энтузиазм участников вашингтонского консенсуса, считавших, что чисто либеральная экономическая политика способна содействовать ориентированной на рост перестройке, помогли также успешные усилия по индустриализации, предпринятые Тайванем, провинция Китая, и Республикой Корея. Подтвердив, что соблюдение бюджетной дисциплины и ориентация на развитие торговли являются неотъемлемыми элементами успешных усилий по перестройке, эти страны также показали важное значение координирующей роли государства не только в области развития людских ресурсов (здравоохранение и образование), но и в области внедрения технологий, предоставления долгосрочных кредитов и разработки ориентированной на обеспечение эффективности политики в отношении промышленного производства.

32. Что касается торговой политики, то обобщенная рекомендация о необходимости обеспечить больше открытости содержалась, в частности, в проведенном в рамках документа "1987 World Development Report" ("Доклад о мировом экономическом развитии, 1987 год") обзоре экономики 41 страны. С того времени наличие связей между открытостью и экономическим ростом подтверждалось в целом ряде исследований. Кроме того, при разработке рекомендаций в отношении торговой политики развивающихся стран нельзя игнорировать происходящие в момент перехода к новой торговой политике изменения в области общих экономических условий, мировой торговли и финансовых потоков 10.

III. СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТАБИЛИЗАЦИИ И ПЕРЕСТРОЙКИ

33. Анализ опыта проведения политики структурной перестройки и стабилизации в 80-е годы привел к другому однозначному выводу: важное значение имеет осознание местным правительством того факта, что эта программа является его "собственностью". Лежащая в основе идея чрезвычайно проста: даже наилучший пакет мер в области политики обречен на провал в стране, где осуществляющее его правительство не рассматривает этот пакет как отвечающий его собственным намерениям. Из этой простой идеи вытекают важные практические соображения, касающиеся как разработки стратегии в области политики, так и переговоров между сотрудниками многостороннего учреждения и представителями местных властей по вопросам, касающимся деталей этой программы. Это означает, например, что каких-либо надежд на успешное осуществление шагов в области политики, которые были согласованы после "базарного обсуждения предъявляемых условий", почти не существует 11.

34. Проведение политики перестройки предполагает существенные издержки с точки зрения политики, оказывая на местные правительства различного вида давление. Обычно это давление оказывается, как минимум, тремя следующими группами: теми, чьи интересам отвечало существовавшее ранее положение, теми, на чьи плечи временно падают тяготы перестройки в виде сокращения объема производства, секторальной безработицы и диспропорциональных капиталовложений, а также, конечно, группой скептически настроенных критиков, чьи голоса со временем набирают силу, прежде чем положительный характер результатов станет очевидным. Одной из причин досрочного прекращения реформ в области политики может быть тот факт, что само правительство - или коалиция большинства - не уверено в правильности избранного направления экономической политики, будучи, в лучшем случае, убеждено в том, что оно должно проявлять определенную

дисциплинированность в целях укрепления "доброй воли" доноров, кредиторов или международных партнеров. Это означает, что наиболее слабым местом большинства перестроечных реформ является неустойчивый характер политической поддержки в самой стране 12/.

35. Другим источником политического сопротивления, которое может угрожать успешному осуществлению программы, являются негативные краткосрочные последствия для групп населения с низким уровнем дохода. Это может иметь особо важное значение в том случае, когда осуществляемые на начальном этапе мероприятия в области политики носят чрезвычайно радикальный характер и это приводит к возникновению серьезных секторальных диспропорций в области ресурсов и занятости на протяжении такого периода времени, который может оказаться неприемлемым с политической точки зрения. Таким образом, с переходом к долгосрочной перспективе в области политики социальные аспекты перестройки становятся частью обсуждения в рамках дискуссий по вопросам разработки программ перестройки 13/. Следует разработать структуры безопасности для защиты неимущих слоев населения от таких краткосрочных диспропорций в рамках программы стабилизации.

36. Уровни нищеты и социальные показатели должны однозначно рассматриваться в качестве факторов, препятствующих реализации политики, поскольку иначе перестройка в лучшем случае будет рассматриваться как дорогостоящий и во многих случаях неоправданный способ получения доступа к иностранной валюте. Это не позволит заручиться какой-либо политической поддержкой устойчивого экономического развития, скорее, наоборот, появятся стимулы к тому, чтобы обойти выдвигаемые многосторонними учреждениями условия оказания помощи.

37. Необходимо признать, что существуют значительные различия между тем, как приспосабливается к изменению международных условий организованная рыночная экономика и экономика развивающейся страны после десяти лет не оправдавшей себя макэкономической политики, низких темпов экономического роста и ухудшения социальных условий. По мере накопления в результате затянувшейся перестройки диспропорций в области политики существующие дисбалансы имеют тенденцию к взаимному укреплению и усилению. После длительного периода существования искусственных ограничений не только может сложиться положение, когда рыночные диспропорции станут нормой жизни, а жидивенческие настроения глубоко укоренятся в рамках институциональных и социальных кодексов поведения, но и для их ликвидации может понадобиться нечто большее, нежели изменения в области законодательства и политическая воля. Потребуются последовательная политика в течение длительного периода времени, в ходе которого фактические результаты не смогут гарантировать политическую устойчивость инициаторов этих программ.

38. Это проявляется особенно наглядно, когда реформы в области политики осуществляются в рамках коренного пересмотра экономических норм, касающихся права собственности, и роли государства. В целом ряде стран к югу от Сахары предпринимавшиеся после деколонизации неудачные попытки строительства социалистической экономики на основе глубоко укоренившихся племенных традиций сменялись в настоящее время столь же неудачными попытками построения капитализма в сжатые сроки. Похоже, что некоторые страны полагают, будто

стоит им только при поддержке международных многосторонних учреждений объявить о новом режиме, как к ним хлынет иностранный капитал. В сложившейся в настоящее время ситуации непохоже, чтобы добровольные капиталовложения направлялись в страну лишь в силу того, что его правительству удалось принять законы, устанавливающие для иностранного капитала благоприятный режим. Это, конечно, не означает, что такие законы не следует принимать, но их политическая поддержка не должна основываться на беспочвенных надеждах; в противном случае не будет гарантирована стабильность норм, касающихся частных капиталовложений. Эта стабильность является, возможно, наиболее важной предпосылкой привлечения иностранного капитала.

39. В заключение следует отметить, что при выборе стратегии осуществления программы необходимо учитывать вероятность того, что между принятием пакета мер в области политики и получением политических дивидендов от их реализации пройдет немало времени. Во-первых, нельзя добиться каких-либо результатов, заставив правительство какой-либо страны принять программу, в которую оно не верит. Во-вторых, расходы на реализацию программы должны предусматривать осуществление мер по предотвращению временных негативных последствий этой программы для тех групп населения, которые имеют самые низкие доходы, с тем чтобы предотвратить возможность формирования под воздействием таких последствий мощной политической коалиции противников этой программы. Усилия по экономической стабилизации не должны служить поводом для сужения роли реальных участников, способных воздействовать на судьбу страны. Потребность в устойчивом и последовательном курсе экономической политики использовалась в прошлом для оправдания авторитарных режимов, которые, как утверждалось, содействовали улучшению условий экономической перестройки. Единственный вывод, который можно сделать на основе опыта 80-х годов, заключается в том, что диктатуры не смогли обеспечить институциональные условия, в рамках которых можно было бы осуществлять последовательную перестройку экономической политики. Значительное число развивающихся стран в 80-е годы перешли к более открытым политическим режимам. Перед новыми демократическими странами стоит нелегкая задача создания политической основы для жизнеспособного долгосрочного экономического развития. В-третьих, внешняя помощь в поддержку разумных мер, осуществляемых на основе непрочного политического союза, может привести к еще более нестабильной политической обстановке, поскольку могут потребоваться более частые политические изменения, что приведет к еще большему усилению неопределенности.

IV. НОВЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ПРОГРАММ СТАБИЛИЗАЦИИ И ПЕРЕСТРОЙКИ

40. Богатый опыт проведения политики стабилизации в развивающихся странах привнес много нового в старые споры. Вокруг большинства из этих новых вопросов по-прежнему ведется полемика.

A. "Шоковая терапия" и постепенные реформы

41. Разногласия вокруг "шоковой терапии" и постепенных реформ впервые возникли в связи с почти трехзначными темпами инфляции в 60-х годах и трехзначными темпами в 70-х годах. Похоже, в конечном счете в результате этих

споров сложился определенный консенсус, обогащенный опытом стабилизации в 80-е годы. Для борьбы с резким повышением темпов инфляции в странах, для экономики которой инфляция не характерна, наиболее оптимальными являются "шоковые" меры в валютно-кредитной сфере, дающие ясно понять всем экономическим субъектам, что центральный банк не желает мириться с инфляционным поведением. То же самое рекомендуется и для борьбы с хронической инфляцией при условии, что дефицит государственного бюджета снижен и что можно одновременно добиться резкой деиндексации цен и заработной платы. Действительно, если на повестке дня стоит только вопрос стабилизации, многое говорит в пользу "шоковой терапии". Любопытно, что наиболее яркими сторонниками "неортодоксальных" стабилизационных "шоковых" мер в 80-х годах были те, кто критиковал "ортодоксальные" "шоковые" меры, предусмотренные в ранних программах Фонда. Таким образом, на сегодняшний день "шоковая терапия", по-видимому, положительно оценивается сторонниками как ортодоксальной, так и неортодоксальной точек зрения.

42. В более поздних спорах вокруг преимуществ и недостатков "большого взрыва" в либеральных экономических реформах наблюдается тенденция смешивать два разных вопроса: с одной стороны, стабилизацию в сочетании с перестройкой в контексте пакетов Фонда/Банка в период после кризиса задолженности и, с другой стороны, переход бывших социалистических стран с централизованно планируемым хозяйством к капиталистической экономике, ориентированной на получение прибыли.

43. Что касается сочетания стабилизации и перестройки, то, как свидетельствует положительный опыт некоторых стран: Чили сегодня, Турции в 80-х годах, Бразилии в 60-х годах - и даже более скромные достижения, например, Ганы и Объединенной Республики Танзания в 80-х годах, ориентированные на рост стабилизационные меры требуют продолжительного времени, а следовательно и большой осторожности при проведении реформы по либерализации экономики, независимо от того, с чего началась эта программа - с "шоковых" мер в контексте поддерживаемой МВФ программы или с постепенных шагов в рамках самостоятельно разработанного подхода.

44. Что касается трансформации бывших социалистических стран, то поддержка на первых порах идея "большого взрыва", похоже, уступает место более умеренному подходу, в котором акцент делается на определении базисного комплекса важных программных преобразований на основе тщательного анализа положения в каждой конкретной стране. Это изменение позиции произошло после ряда неудачных попыток применения политики "большого взрыва", например, югославских программ 80-х годов и программ, осуществившихся в Гвинее-Бисау и Мозамбике, не говоря уже о более позднем примере Польши.

45. Даже в случае с программными реформами, предусматривающими менее радикальные изменения, чем резкий переход к капитализму, первоначальный энтузиазм по поводу "шоковых" мер со временем сменился более взвешенным "определением последовательности" программных мер. В настоящее время выработан более прагматичный подход к определению вспомогательного комплекса приоритетных программных преобразований. Он считается более мудрой стратегией, чем принятие всеобъемлющего пакета программных мер, что при неудачном исходе может оказать деморализующее влияние. Это означает,

во-первых, выравнивание в приоритетном порядке более значительных диспропорций, например, чреватых опасностью гиперинфляции или резкого сокращения поступлений иностранной валюты. Во-вторых, это означает уделяние большого внимания поддержанию определенной стабильности цен, даже при отсутствии непосредственной опасности гиперинфляции, как предпосылке успешной программы перестройки. Это предполагает перенос мер по повышению эффективности на второй раунд реформ.

46. Споры вокруг "шоковых" мер и постепенных реформ также перешли в русло более конструктивного и предметного обсуждения масштабов и интенсивности программных преобразований.

В. Масштабность программных реформ

47. Из опыта недавних экономических реформ можно извлечь ряд важных уроков, касающихся целесообразного масштаба программных реформ. Во-первых, характер наиболее явных несоответствий и диспропорций имеет решающее значение при выборе тех мер, которые следует принять на начальном этапе реализации программы. Таким образом, угроза гиперинфляции в ряде латиноамериканских стран и острая нехватка иностранной валюты, более характерная для экономики стран Африки, являются поллярными случаями, требующими установления на начальном этапе программы преобразований совершенно различных программных приоритетов. Угроза гиперинфляции, стоявшая перед несколькими развивающимися странами с централизованно планируемым хозяйством, такими, как Вьетнам и Югославия, когда они начали проводить реформы с ориентацией на рынок, опять же представляет собой явление иного рода.

48. Страна, переживающая открытую или скрытую гиперинфляцию, в краткосрочной перспективе может и не испытывать недостатка в долларах, поскольку в результате дезорганизации экономики могло произойти сокращение внутреннего потребления и импорта, а также повыситься привлекательность связанных с экспортом видов деятельности. Однако для подстраховки может потребоваться помощь в виде иностранной валюты, с тем чтобы выдержать антиинфляционные "шоковые" меры, которые должны послужить сигналом отказа правительства от инфляционного финансирования.

49. В какой-нибудь небольшой стране, испытывающей острую нехватку иностранной валюты, например, в регионе к югу от Сахары, наблюдается иная картина. Выравнивание валютных диспропорций может просто обернуться еще большей дезорганизацией экономики, если при осуществлении, например, резкого сокращения объема государственных расходов не будут учитываться недостаточная гибкость предложения и недоверие к проводимой правительством политике вследствие неудач в прошлом.

50. Вместе с тем, когда направление первых шагов программной реформы определено, остается вопрос об интенсивности каждого шага: насколько девальвировать национальную валюту, насколько скорректировать государственные цены, насколько поднять процентные ставки и стоит ли отменять ограничения на их колебания. В таких решениях следует принимать во внимание, во-первых, то, что политика стабилизации рассчитана на долгосрочную перспективу и что,

следовательно, симметричные преимущества крупных шагов следует уравновешивать соображением необходимости сохранения последовательности в политике на длительный срок. Вторым соображением являются политическое и экономическое влияние тех групп, на которых отрицательно окажутся программные меры, и те возможности, которыми располагает правительство в плане определения мер для предоставления компенсации или защиты тем, кто проигрывает от такой политики. Если политическая экономия неправильна, следует проявлять осторожность при изменении относительных уровней цен. Третье соображение заключается в том, что после значительной девальвации национальной валюты (если благодаря ей увеличивается приток иностранной валюты) или чрезмерной коррекции цен государственного сектора (если это обеспечивает рост государственных доходов) правительство получает больше возможностей использовать фиксированные номинальные уровни, чем это было бы в ином случае.

51. Из этого можно сделать следующий вывод: те важные элементы, которые должны быть в первую очередь исключены в пакет программных мер, заранее определить нельзя, ибо они зависят от предполагаемых факторов, затрудняющих функционирование экономики на минимально приемлемом уровне. В большинстве случаев теми негативными факторами, которые парализуют рынки той или иной страны и мешают в краткосрочной перспективе функционировать экономической системе, являются неуправляемая инфляция и острая нехватка иностранной валюты. В пакетах программных мер необходимо уделять как можно больше внимания устранению наиболее явных препятствий, а если говорить об интенсивности программных преобразований, то следует принимать во внимание, что эта политика, вероятно, будет проводиться еще долгое время в будущем. Это подводит нас к проблеме последовательности мер.

С. Последовательность мер

52. Все меры по перестройке можно сразу объявить в едином пакете, но не все из них можно начать осуществлять незамедлительно. Это ставит вопрос об установлении соответствующей последовательности реформ. Всемирный банк подчеркнул, что необходимо стабилизировать экономику, прежде чем принимать меры по структурной перестройке (такие, как либерализация, дерегулирование и приватизация), а затем приступать к инвестиционной деятельности и добиваться роста.

53. Признание необходимости соблюдать такую последовательность, как представляется, первоначально возникло как реакция на провалы экспериментов, основанных на чисто монетаристской концепции, которые проводились в середине 70-х годов в странах южной части Латинской Америки. В этих случаях меры по либерализации экономики, как правило, предшествовали корректировке бюджета. Эти эксперименты продолжались недолго, поскольку обернулись крупными кризисами в сфере платежных балансов.

54. Латинская Америка также явилась местом проведения второй серии неудачных экспериментов со стабилизацией в середине 80-х годов: так называемых попыток стабилизации в сочетании с подъемом экономической активности в Аргентине (план "Аустраль"), Бразилии (план "Крузаду") и Перу (план "Инти"). В этих случаях временное "замораживание" заработной платы и цен использовалось не просто как

механизм координации - в этом заключалась бы их положительная роль, - а, скорее, как неадекватная альтернатива бюджетно-финансовым и валютно-кредитным корректировкам, которые правительства этих стран не смогли или не захотели провести и продолжить.

55. Опыт этой второй серии неудачных экспериментов с подъемом экономической активности показал, что такие проверенные временем факторы, как финансовая дисциплина, строгий контроль в валютно-кредитной сфере и адекватное ценообразование, возможно, и не решают все проблемы, но они действительно являются необходимыми составными элементами любых успешных попыток стабилизации. Возобновление роста является конечной целью, однако ее достижение невозможно без осуществления некоторых важных промежуточных мер.

56. Первая серия неудачных экспериментов, основанных на чисто монетаристской концепции, показала, во-первых, что либерализация должна предшествовать корректировке бюджета, ибо в противном случае неизбежны спекулятивные операции, и, во-вторых, что дерегулирование следует начинать на тех рынках, которые приспособляются медленнее других, т.е. на рынке рабочей силы, затем товарном рынке и, наконец, - на финансовых рынках. В противном случае, поскольку финансовый рынок реагирует на ценовой стимул быстрее, чем другие два рынка, возникнет тенденция чрезмерного повышения обменных курсов и процентных ставок.

57. Собственно говоря, либерализация финансовых рынков часто является целью структурных реформ. Основная цель понятна: создать такие условия, чтобы процентные ставки, применяющиеся к различным формам долга, отражали нормы прибыли и определяющие структуру активов предпочтения владельцев материального богатства. Ожидается, что по мере движения в сторону создания свободных финансовых рынков нормы прибыли на капитал будут отражать относительную нехватку капитала, благодаря чему станут более привлекательными те виды использования капитала, которые обеспечивают наибольшую отдачу при существующих возможностях инвестирования. Как правило, регулируемые финансовые рынки подвергаются чрезмерному контролю, степень которого варьируется от полной монополии государственного сектора на финансовое посредничество до прямого контроля за операциями или предельными значениями ставок процента на заемный и ссудный капитал, защиты национальных банков и прямого и обязательного направления средств в соответствии с установленными правительством инвестиционными приоритетами. Параллельно с этим на так называемом "черном рынке" процветает неофициальное кредитование по весьма высоким процентным ставкам. В этих условиях либерализация, как правило, означает снятие ограничений на уровень процентных ставок по займам кредитно-финансовых учреждений и норму прибыли на финансовые активы, с тем чтобы повысить долю частных сбережений, перераспределяемых через финансовые рынки.

58. Это один из примеров того, насколько губительными могут быть ошибки при установлении последовательности мер. На финансовых рынках, как правило, почти повсеместно наблюдается множество несоответствий; следовательно, велик соблазн провести преждевременное дерегулирование. Следствием преждевременного дерегулирования, о чем наглядно свидетельствует пример Латинской Америки, могут быть значительные колебания процентных ставок, обусловленные спекулятивным поведением, усиление неопределенности в отношении стоимости

займов без какого-либо благоприятного увеличения предложения финансовых средств, повсеместный "финансовый уклон" деятельности частного сектора, когда еще не достигнута гибкость в деятельности финансовых посредников в области сбережений/инвестиций, и, наконец, облегчение "бегства" капитала в условиях высокой степени неопределенности ситуацией на внутренних рынках до привлечения иностранного капитала при новом режиме.

D. Реформа государственного сектора

59. Одним из важнейших элементов при установлении последовательности реформ является корректировка бюджета. Для устойчивой корректировки бюджета необходимо время. В ближайшей перспективе можно принять экстренные временные меры, такие, как разовое резкое повышение государственных цен, сокращение инвестиций в инфраструктуру, отсрочка платежей внутренним кредиторам и поставщикам, приостановление корректировки заработной платы государственных служащих и введение моратория на обслуживание внешней задолженности государственного сектора. Речь идет о сдерживании дефицита, а не его сокращении. Несмотря на эти меры, даже при условии, что будут выполняться установленные МВФ трехмесячные экономические показатели, фундаментальная проблема несбалансированности бюджета останется нерешенной.

60. Сокращение дефицита, т.е. обеспечение такого бюджета, который был бы устойчивым в течение длительного периода времени, может потребовать таких мер, как изъятие капиталовложений, дерегулирование, изменение ставок налогов, консолидация внешней задолженности, изменение кадровой политики и создание такой административной системы государственного сектора, в основе которой лежали бы методы стянулования. Это также предполагает введение нового валютного режима, способного предотвратить образование квазидефицетных дефицитов на счетах центрального банка, даже если бюджетные счета центрального правительства контролируются.

61. Это означает, что постоянная корректировка бюджета требует глубоких организационных преобразований, которые позволили бы центральному правительству осуществлять операции и взаимодействовать с другими структурными единицами государственного сектора и частным сектором. Необходимо следующее: сокращение потенциального бюджетного дефицита, складывающегося из сумм всех накопленных в течение ряда лет условных обязательств правительства в рамках статичного экономического режима с несбалансированным бюджетом в интересах различных заинтересованных групп как внутри, так и за пределами государственного сектора. Сокращение бюджетного дефицита требует, по сути, кардинальной реформы государственного сектора, включающей по крайней мере два элемента: меры по повышению эффективности экономики и меры по увеличению объема общественных сбережений. Это требует проведения реформы бюджета в широком смысле слова, предполагающей, как правило, изменение структуры долга (внутреннего и внешнего), ликвидацию условий для получения сверхприбыли, закрытие убыточных государственных предприятий и введение более совершенной системы налогообложения. Вместе с тем это обычно предполагает также разработку конституционных норм и установление ориентированных на конечные показатели рамок, регулирующих вмешательство государства, которые ограничивают возможности безответственного расходования средств, ведущего к образованию дефицита, и стабилизирует установленные для частных инвесторов правила игры.

62. Проблема состоит в том, что постоянная корректировка бюджета, о чем свидетельствуют задачи реформы государственного сектора, и соответствующий законодательный процесс требуют времени; на начальном этапе программы возможны лишь временные меры, однако развертывание программы глубокого преобразования государственного сектора не может ждать завершения стабилизации, ибо этого не произойдет до тех пор, пока экономические субъекты не будут убеждены в том, что происходит постоянная корректировка бюджета. Это обуславливает ту решающую роль, которую может сыграть в разработке программ стабилизации международное сотрудничество в виде займов на секторальную перестройку, призванных поддержать процесс кардинального преобразования государственного сектора.

Е. Координация инвестиционной политики частного сектора

63. Один из главных выводов, которые можно сделать на основе накопленного опыта, заключается в том, что процесс стабилизации в странах с хронически высоким уровнем инфляции требует времени, причем не года или двух, а скорее всего десятилетия или более длительного периода.

64. Когда инфляция переходит в гиперинфляцию, как это было в Боливии в начале 80-х годов, осуществление радикальной антиинфляционной программы может резко, почти мгновенно, снизить ее темпы. Это объясняется значительной степенью долларизации экономики в том, что касается ценообразования и установления ставок заработной платы, а также финансовых активов. В таких случаях радикальная бюджетная корректировка, сопровождаемая привязкой курса местной валюты к доллару, может почти мгновенно стабилизировать цены.

65. Однако даже в таких редких случаях во избежание полной утраты устойчивости валютного курса необходимо, как представляется, обеспечить строжайшее соблюдение бюджетной дисциплины и принять сверхжесткие меры по ограничению объема денежной массы, с тем чтобы новая экономическая политика могла завоевать доверие. Вместе с тем такая ограничительная политика отнюдь не способствует созданию экономического климата, необходимого для восстановления роста.

66. Чили, по-видимому, является единственным примером страны с хронической инфляцией, которой удалось успешно стабилизировать всю экономику (но даже сегодня среднегодовой уровень инфляции в этой стране составляет порядка 20 процентов). Опыт Чили свидетельствует о том, что борьба с хронической инфляцией с помощью ортодоксальных методов может быть вполне успешной, однако для этого может потребоваться целое десятилетие или даже более длительный период времени. В течение этого периода должна неизменно поддерживаться строгая бюджетно-финансовая и валютная дисциплина. Представляется, что залогом успеха таких мер скорее являются именно последовательность, а не те или иные виды валютных курсов или политики в области заработной платы. Главными недостатками этих в целом успешных усилий являются относительно низкие средние темпы роста и глубокие кризисы, потрясавшие чилийскую экономику в тот период.

67. Успешный опыт стабилизации экономики Чили и аналогичные процессы, протекающие в настоящее время в Израиле и Мексике, подтверждают те старые истины, что необходимыми условиями стабилизации экономики, создающими предпосылки для возобновления роста, являются обеспечение жесткой бюджетно-финансовой дисциплины, установление нерегулируемых реальных валютных курсов, устойчивость финансовых рынков и дерегулирование. Вместе с тем эти примеры также свидетельствуют о необходимости проводить различие между необходимыми и достаточными условиями. Перестройка, безусловно, крайне необходима, однако ее может оказаться недостаточно. Располагая возможностью выжидать, держатели активов стремятся отложить возвращение в страну "беглого" капитала, в то время как инвесторы не спешат приступать к осуществлению проектов. Это создает серьезную проблему координации, являющуюся новым элементом стабилизационных программ, направленных на обеспечение роста, причем этот элемент, как правило, не учитывался в рамках традиционных подходов.

68. Ввиду частичной необратимости материальных инвестиций частный сектор вполне естественно стремится воздержаться от инвестирования до тех пор, пока сохраняющаяся неуверенность в успехе осуществляемых реформ не будет устранена. Без инвестиций процесс проведения реформ вряд ли будет иметь устойчивый характер, но при наличии неопределенности в отношении будущей политики их и не следует ожидать. Отсюда вытекает неутешительный вывод о том, что успех политики может в немалой степени зависеть от психологии ожиданий частного сектора.

69. Процесс осуществления реформ может обратиться вспять лишь по той простой причине, что может сложиться широко разделяемое мнение о слабой жизнеспособности. Даже если такое мнение будет совершенно необоснованным, его наличие, само по себе, может оказаться достаточным. Сегодня это обстоятельство вызывает особую озабоченность в Аргентине, Бразилии и Перу, где участники экономической деятельности, став свидетелями провала целого ряда попыток стабилизации, занимают выжидательную позицию, не принимая окончательных решений в отношении инвестиций.

70. На основе этого можно сделать вывод о необходимости наличия координационного механизма, позволяющего преодолеть стремление открытого рынка занять выжидательную позицию. В связи с этим следует учитывать накладывающиеся на экономические соображения соображения политического характера. Меры по регулированию, представляющиеся достаточными с точки зрения рынка, могут оказаться просто за рамками политических возможностей демократических правительств. Даже в том случае, если бы правительства предприняли надлежащие шаги для создания стимулов, способствующих возвращению капитала и возобновлению инвестиционной деятельности на основе исключительно экономических соображений, обусловленное такими мерами снижение уровня реальной заработной платы могло бы оказаться столь значительным, что, исходя из политических соображений, держатели активов сочли бы размещение инвестиций в стране слишком рискованным делом. В период после того или иного крупного макроэкономического потрясения самостоятельное восстановление равновесия на открытых рынках может оказаться невозможным. Для возобновления роста после обеспечения стабилизации необходимо, как представляется, координационный механизм, создаваемый в рамках секторальной политики.

71. Роль ожиданий и "возможности выждать" подчеркивает потенциальную стратегическую важность стабилизационных займов для помощи осуществляющим реформы правительствам в реализации их программ. Решающим шагом в этом направлении стала бы поддержка странами-кредиторами инициатив, связанных с приостановкой платежей в счет обслуживания внешней задолженности на более или менее продолжительный период времени. Это могло бы обеспечить необходимую финансовую безопасность, которая не только бы дестимулировала потенциальные спекулятивные операции, но и побудила бы инвесторов обратить вспять "бегство" капитала и приступить к осуществлению инвестиционных проектов. Внешняя поддержка может укрепить доверие внутри страны и тем самым помочь избежать той безвыходной ситуации, когда одного лишь неверия в успех перестройки достаточно для ее провала.

72. Для иллюстрации этой мысли можно сослаться на израильскую программу стабилизации 1985 года. Предоставленный Соединенными Штатами заем в объеме 1,5 млрд. долл. США так и не был израсходован в том смысле, что полученные средства не были использованы для оплаты импорта, однако это не означает, что он оказался бесполезным. Наоборот, без такой страховки правительство Израиля, вероятно, стало бы жертвой спекулятивных операций с национальной валютой и не смогло бы выиграть время, необходимое для закладки прочного фундамента своей стабилизационной программы.

F. Разновидности подхода к государственной инвестиционной деятельности

73. Результатом нескольких попыток добиться стабилизации в 80-е годы стало сокращение общего объема инвестиций (см. таблицу) по причине снижения объема государственных капиталовложений вследствие сокращения бюджетных ассигнований. Здравый смысл всегда подсказывал, что сокращение государственных инвестиций, обусловленное мерами жесткой экономии, затрагивающими государственные расходы в целом, открывает возможности для расширения частных инвестиций, которые ранее были вытеснены избыточными государственными капиталовложениями в условиях нехватки накоплений. Поэтому в таких случаях государственные капиталовложения будут с пользой для дела заменены ориентированными на получение прибыли частными инвестициями, оказывающими положительное воздействие на рост общей эффективности экономики вследствие более рационального использования ограниченных накоплений.

Таблица. Инвестиции с разбивкой по развивающимся странам,
1980-1989 годы

(В процентах от ВВП)

Страны и группы стран	Наловые внутренние инвестиции		
	1980 год	1985 год	1989 год
Все развивающиеся страны	25,2	23,2	24,7
По регионам			
Латинская Америка	24,0	17,6	20,0
Африка	23,1	19,0	19,3
Западная Азия	21,3	21,6	22,0
Южная и Восточная Азия	26,4	24,9	26,7
Средиземноморье	22,5	21,5	22,9
По аналитическим группам			
страны-экспортеры капитала	20,9	21,8	24,9
страны-импортеры капитала	24,2	20,8	22,7
страны-экспортеры энергоносителей	25,1	21,6	21,4
страны-импортеры энергоносителей	23,4	20,1	23,2
страны с недавно сложившимся активным платежным балансом	34,3	26,1	29,6
прочие страны	22,3	18,6	20,9
Для справки:			
Страны Африки, расположенные к югу от Сахары	20,0	18,4	21,6
15 стран с крупной задолженностью	23,9	16,4	19,8
Отдельные развивающиеся страны			
Аргентина	22,2	8,5	12,0
Бангладеш	15,1	12,5	11,7
Бразилия	22,9	16,7	22,4
Китай	32,2	38,7	36,4
Кот-д'Ивуар	28,2	12,6	10,3
Египет	27,5	26,7	19,3
Индия	22,8	25,9	23,0
Индонезия	24,3	24,0	23,5
Кения	30,0	25,9	25,5
Мексика	27,2	21,9	19,3
Нигерия	20,5	7,5	12,5
Перу	27,5	22,4	19,9
Республика Корея	31,7	29,3	34,5
Судан	15,1	4,5	9,1
Таиланд	26,4	24,0	32,5

/...

Таблица (продолжение)

Страны и группы стран	Надоиме внутренние инвестиции		
	1980 год	1985 год	1989 год
Тунис	29,4	26,6	22,8
Турция	21,9	21,0	22,4
Объединенная Республика Танзания	23,0	15,7	21,2
Замбия	23,3	14,9	16,6

Источники: "Обзор мирового экономического положения, 1991 год" (издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.91.II.C.I), таблица A.12.

74. Что касается взаимодополняемости государственных и частных инвестиций, то накопленный в 80-е годы практический опыт свидетельствует о том, что сокращение объема государственных инвестиций может в конечном итоге оказать негативное воздействие на инвестиционную деятельность частного сектора, даже если в краткосрочной перспективе государственные капиталовложения могут вытеснить частные. Как представляется, одним из решающих факторов, способствующих обеспечению роста, особенно в тех случаях, когда неадекватность инфраструктуры диктует необходимость осуществления крупных комплексных государственных проектов в целях повышения потенциальной рентабельности частных инвестиций, является качество государственных инвестиций 14/. Таким образом, негативное воздействие сокращения определенных государственных расходов выходит за рамки снижения деловой активности в частном секторе, особенно в строительстве, что происходит в тех случаях, когда правительство перестает заключать контракты на выполнение общественных работ.

75. Сокращение государственных капиталовложений, оказывающее существенное позитивное воздействие с точки зрения создания дополнительных возможностей для частного сектора, может иметь два вида нежелательных последствий для деятельности частных инвесторов: прекращение реализации практически осуществимых проектов из-за отсутствия дополнительной инфраструктуры и усиление неопределенности.

76. Поэтому негативных долгосрочных последствий программы перестройки можно было бы избежать, если бы вместо неизбирательного сокращения государственных инвестиций проводился тщательный анализ связанных с инвестиционными программами приоритетов. Более глубокое осознание взаимодополняемости государственных и частных капиталовложений могло бы способствовать ускорению темпов роста после осуществления программ перестройки.

77. Помимо этого, необходимо сломать тенденцию к ограничению финансовых возможностей правительства, сопровождающую процесс ухудшения состояния государственного бюджета. Дефицит бюджета можно рассматривать как превышение объема государственных накоплений над объемом государственных инвестиций. Практически в каждой стране рост государственных доходов происходил более

медленными темпами, чем рост государственного потребления и объема платежей в счет обслуживания задолженности. Таким образом, возмещение государственных накоплений стало одной из наиболее важных, но все же недостаточно учитываемых проблем бюджетно-финансовой корректировки в рамках осуществляемых в период после возникновения кризиса задолженности программ стабилизации. Поскольку внешняя задолженность в конечном итоге стала государственной, даже в тех случаях, когда вначале она была в основном частной, ее обслуживание поглощает государственные накопления. Это имеет особое значение для стран, правительства которых являются чистыми покупателями иностранной валюты, а также крупными инвесторами или источниками долгосрочных кредитов для частного сектора. Больший акцент на возмещение государственных накоплений мог бы ослабить негативное воздействие политики в стабилизации перестройки на темпы роста как государственных, так и частных инвестиций. В то же время международное сотрудничество, направленное на решение проблемы задолженности, позволило бы использовать для целей инвестирования более значительную долю внутренних накоплений 15/.

G. Секторальная политика

78. Секторальная политика представляет собой потенциальный механизм координации, способный уменьшить степень неопределенности, которая неизбежно возникает в период после осуществления программ стабилизации и сдерживает инвестиционную деятельность частного сектора.

79. Как упоминалось выше, проблема поведения частных инвесторов в этот период выходит за рамки вопроса о замещении государственных инвестиций частными. Это поведение зависит от способности правительства проводить четкую и последовательную политику в отношении таких вопросов, как роль частных компаний и государственных предприятий, и его способности определять пользующиеся устойчивой политической поддержкой долгосрочные приоритеты в области инвестиционной деятельности, находящие отражение в его законодательных актах и решениях.

80. В этом смысле ничто не может заменить комплекс четко сформулированных мер по обеспечению структурной перестройки как одного из средств вселить в частный сектор надежду на рост прибылей в будущем и сгладить расхождения в долгосрочных прогнозах потенциальных инвесторов в отношении развития конъюнктуры. Так, во всех случаях, когда проведение политики стабилизации и перестройки принесло успехи в долгосрочном плане, правительства занимали принципиальную позицию по таким ключевым вопросам, как права собственности, развитие людских ресурсов и обеспечение стимулов для создания научного потенциала, необходимого для внедрения передовых технологий.

81. Во всех странах, где объем инвестиций растет быстрыми темпами, как, например, в Республике Корея, Сингапуре и Таиланде, тесное сотрудничество между стремимся обеспечить рост правительством и заинтересованными в получении прибыли деловыми кругами способствовало расширению инвестиционной деятельности частного сектора как за счет использования прямых каналов, таких, как предоставление целевых кредитов, так и за счет оказания постоянной поддержки деятельности по профессиональной подготовке кадров на всех уровнях.

Н. Корректировка политики

82. В контексте широких политических реформ частные инвесторы могут более чутко реагировать на неопределенность, т.е. на неоднозначность перспективных оценок, чем на прогнозы в отношении среднего уровня прибыли. Именно степень расхождения оценок и риска определяет ответ на вопрос о том, следует ли продолжать предпринимательскую деятельность или же прекратить ее. Политические реформы, которые представляются желательными, если исходить из общепринятых соображений экономического характера, могут оказаться палкой о двух концах, если их жизнеспособность будет внушать сомнения. Комплекс реформ с акцентом на стабильность и последовательность политики с большей степенью вероятности окупится с точки зрения капиталовложений и роста, чем политика, которая хотя и направлена на либерализацию экономики и исправление ценовых диспропорций, но не внушает доверия, поскольку в ее рамках не учитываются последствия для государственного бюджета, притока иностранной валюты или не поддающиеся контролю реакция кругов, интересы которых она затрагивает.

83. Повторный анализ успешного опыта обеспечения роста после осуществления первых программ перестройки подтвердил ранее сделанные выводы в отношении роли политики невмешательства государства в успехах, достигнутых странами Восточной Азии с ориентированной на развитие внешних связей рыночной экономикой, характеризующейся высокими темпами роста 16/.

84. Главный смысл более взвешенного вывода об успешном развитии экономики этих стран заключается в необходимости делать акцент на качественные аспекты государственного вмешательства. Речь идет о способности правительств проводить ориентированную на создание стимулов политику, четко реагирующую на поступающие с рынка сигналы, даже если при этом приходится искусственно поддерживать ценовые диспропорции, практикуя субсидирование и возводя защитные барьеры.

85. Сравнительный анализ успешных попыток и явных провалов или даже успешно начатых, но не доведенных до конца мер 70-х годов приводит к простому, но неутешительному выводу о том, что государственное вмешательство может как расширить, так и ограничить рыночные возможности. То, каким образом обеспечить первый вид вмешательства и избежать второго, является сложным политикоэкономическим вопросом, на который невозможно найти простого ответа. Некоторые экономисты считают, что создание необходимых условий для "полезного" вмешательства государств является настолько сложной задачей, что они предпочитают мириться с недостатками рыночной системы. По мнению других, в развивающихся странах эти недостатки проявляются в слишком широких масштабах и непреложным условием восстановления роста являются разработка и осуществление политики вмешательства, направленной на укрепление рынка.

86. Как свидетельствуют примеры различных стран Восточной Азии, для обеспечения более высоких темпов роста необходимо в течение определенного периода времени осуществлять контроль за распределением субсидий и других видов государственной поддержки, с тем чтобы она приносила результаты с точки зрения объема производства, экспорта и технологического развития. Такая поддержка не должна осуществляться на постоянной основе, с тем чтобы искусственно гарантировать прибыль частного сектора.

1. Временные рычаги регулирования

87. Попытки добиться стабилизации на основе прямого регулирования цен или более узко определенной политики регулирования доходов, которые не учитывали необходимость соблюдения бюджетной и кредитно-финансовой дисциплины, в общем оказывались неудачными. Тем не менее по-прежнему приводится сильный аргумент в пользу применения временных рычагов регулирования: успешные попытки в области стабилизации, основывающиеся на "базовых принципах", могут получить политическую поддержку и привести к менее значительному сокращению производства в тех случаях, когда политика регулирования доходов используется с целью избежать неблагоприятных последствий, вытекающих из ретроспективных ожиданий и институциональных ограничений в контрактах, которые являются скорее правилом, чем исключением, в странах, давно сталкивающихся с проблемой инфляции.

88. Недостатком использования временных рычагов регулирования в попытке добиться более значительной поддержки в области политики является то, что они имеют тенденцию превращаться в постоянные. Политэкономическая ситуация такова, что, по-видимому, всегда существует достаточно поводов отложить корректировку бюджета и продлить период действия ценовых ограничений.

89. Для обеспечения успеха попытки достижения стабилизации чрезвычайно важно осуществлять обоснованное регулирование цен. Установленные цены не должны значительно отклоняться от равновесных цен, в противном случае их будет трудно удерживать на нужном уровне. Ценовые ограничения могут принимать форму замораживания государственных цен, валютного курса и некоторого индикативного уровня заработной платы - например, минимальной заработной платы или заработной платы в государственном секторе. В случае резкого неблагоприятного изменения инфляционного характера искусственно поддерживаемые цены во все большей степени будут представлять нереальными, в связи с чем волна пессимистичных ожиданий может сорвать усилия по стабилизации. Давление в пользу проведения девальвации национальной валюты зависит от предполагаемого разрыва в сроках ухудшения состояния платежного баланса и возможного измисания внешних финансовых ресурсов; это может оказаться решающим аргументом при выборе одного из рассматриваемых правительством направлений политики.

90. Аналогичная проблема возникает в тех случаях, когда растет вероятность увеличения дефицита государственного бюджета, т.к. тарифы и цены государственного сектора являются частью номинальных базовых показателей. Последствия этого для усилий по стабилизации будут зависеть от многофакторных и сложных оценок влияния на бюджет краткосрочных последствий инфляции в сравнении с долгосрочными.

91. В случае провала мер по стабилизации чрезмерное расширение практики регулирования цен неизбежно приведет впоследствии к наихудшим результатам в виде диспропорций, организационной нестабильности и общего падения доверия к правительству, что, в свою очередь, отрицательно скажется на проведении мероприятий по стабилизации в будущем.

Г. Фиксированные номинальные уровни

92. Долгосрочной целью программы перестройки является создание условий для формирования институциональных структур, в рамках которых гибкая экономика может превратиться в процветающую. В рамках таких структур уровень относительных цен в целом и реальной стоимости иностранной валюты, в частности, должен сигнализировать об узких местах в экономике.

93. Однако задача стабилизации реального валютного курса может противоречить необходимости стабилизировать номинальный валютный курс с целью обеспечить быстрое снижение темпов инфляции. Это – аспект валютной политики, связанной с фиксированными номинальными уровнями.

94. В случае проведения стабилизации бюджета центральный банк более не обязан принимать кредитно-денежную политику, направленную на финансирование бюджетного дефицита. Должен ли центральный банк при определении своей кредитно-денежной политики руководствоваться задачей поддержания определенного объема денежной массы и обращения или определенного валютного курса?

95. Если бы в действительности темпы инфляции внезапно упали до нуля, произошло бы значительное увеличение спроса на реальные деньги, в связи с чем понадобилось бы принять определенные меры в кредитно-денежной области: предварительное установление жестких показателей для роста денежной массы в таких условиях было бы довольно рискованным. Более правильным было бы предпринимать осторожные шаги по мере появления признаков увеличения спроса на реальные деньги.

96. Однако можно было бы без всякого риска увеличить денежную массу за счет перевода иностранной валюты, поступающей в страну, в местную валюту по фиксированному номинальному обменному курсу. В этом случае центральный банк после достижения снижения темпов инфляции просто осуществлял бы ремонетизацию экономики при одновременном создании резервов в размере 100 процентов. Этот вариант предполагает наличие значительных запасов иностранной валюты или существенного притока твердой валюты, однако при нем сохраняется необходимость поддержания нужного соотношения между увеличением денежной массы и номинальных доходов. Установление жесткого номинального обменного курса является привлекательным вариантом в связи с тем, что оно ведет к определению непосредственной точки координации ожидаемой динамики цен и их фактически устанавливаемого уровня.

97. Кроме того, в условиях экономики, которая в течение долгого периода времени испытывала дезорганизующее влияние инфляции и перспектив неустойчивости платежного баланса, разработка и проведение экономической политики, пользующейся доверием населения, может оказаться невозможным при отсутствии перспектив установления относительно стабильного валютного курса в качестве фиксированного номинального уровня, элемента экономических расчетов и альтернативы в высшей степени разнообразным ожиданиям, касающимся номинальных стоимостей.

98. В некоторых конкретных случаях, например, в случае с Мексикой, фиксированный валютный курс оказал значительную помощь при формировании минимального консенсуса относительно возможности стабилизации. Это имеет особенно важное значение в тех случаях, когда в стране уже была проведена серьезная корректировка бюджета, когда относительные цены не считаются нереальными и когда выгоды от повышения устойчивости явно перевешивают риск увеличения диспропорций, которые могут быть сопряжены с сохранением фиксированного валютного курса в условиях, когда весь мир придерживается плавающих валютных курсов. Что касается Мексики, то эта страна располагала значительным опытом использования фиксированного валютного курса в прошлом.

99. Хотя некоторое завышение валютного курса в прошлом, например, завышение, имевшее место до начала мексиканского эксперимента в 1987 году, явно благоприятствует началу осуществления стабилизации, альтернативы значительной внешней помощи двусторонних или многосторонних кредитных учреждений, по-видимому, не существует. В тех случаях, когда невозможно надежно увидеть объем местных денежных средств в форме принятия местными директивными органами твердых предварительных обязательств по снижению темпов инфляции любой ценой, наилучшей альтернативой в рамках укрепления доверия для обеспечения обратного притока "беглого" капитала может быть резервное внешнее финансирование.

К. Сокращение задолженности

100. Одной из общих черт программ перестройки, осуществлявшихся в период после возникновения кризиса задолженности, были ограниченные масштабы благоприятных изменений в движении средств - например, вызванном дефицитом бюджетов, дефицитом торгового баланса, - которых можно было легко достичь в контексте ориентации на развитие. Расходы по обслуживанию чрезмерной задолженности оказались слишком высокими, чтобы их можно было компенсировать за счет устойчивого положительного бюджетного или торгового сальдо. Ограниченные возможности традиционной политики, направленной на регулирование внутреннего потребления в условиях существования значительной внешней задолженности, финансирование которой чрезвычайно затруднено, проявлялись на внутриэкономическом уровне в виде проблем с регулированием и сокращением внутренней задолженности государственного сектора.

101. На внутренних рынках стран, в течение длительного периода времени сталкивавшихся с высокими темпами инфляции, практически невозможно найти субъектов, которые добровольно согласились бы стать держателями государственных долговых бумаг. Следствием этого является то, что политику сокращения размера дефицита путем воздействия на движение финансовых средств необходимо дополнять политикой сокращения объема задолженности.

102. Для развивающихся стран, имеющих чрезвычайно большую задолженность, важным вкладом в программы стабилизации является также сокращение и изменение структуры внешней задолженности. Для второй группы стран, которая пока что ожидает своей очереди, при наличии растущей задолженности по процентным платежам для осуществления плана Врейди потребуются более значительное сокращение задолженности коммерческим банкам, чем то, которое до настоящего времени имело место. Что касается сокращения официальной задолженности стран

с низким доходом, то все шире признается, что договоренности, достигнутые в Торонто, недостаточны. В пункте 44 Экономической декларации Лондонской встречи на высшем уровне 1991 года страны сошлись на том, что необходимо в значительно больших масштабах уменьшить бремя задолженности беднейших стран, имеющих наибольшую задолженность, чем это предусмотрено в достигнутых в Торонто договоренностях. Кроме того, при пересмотре условий задолженности становится все труднее не рассматривать вопрос о задолженности наименее развитых стран международным финансовым учреждениям. В отношении задолженности стран со средним доходом официальным учреждениям необходим режим, аналогичный предоставленному Египту и Польше 11/.

103. Многие африканские страны в настоящее время осуществляют программы перестройки, последовательное проведение которых оказалось чрезвычайно сложным и которые позволили относительно незначительно уменьшить давление на платежный баланс. Для решения проблем африканских стран было начато осуществление мер по уменьшению бремени задолженности, и еще многое предстоит сделать в этом направлении.

104. Из недавнего опыта можно сделать два вывода: первый заключается в том, что достижения каких-либо экономических результатов в африканских странах - равно как и в находящихся в таком же сложном положении странах Центральной Америки, экономика которых разрушена войной, следует ожидать лишь через достаточно продолжительный период времени. Второй вывод относится к внутренним расходам, связанным с длительными переговорами по пересмотру условий задолженности.

105. Первый аспект ставит задачу перед многосторонними учреждениями: в целях установления подходящих временных рамок для выделения обусловленных займов странам с наиболее неустойчивой экономикой следует предпринять значительные усилия. Это требует специального финансирования с установлением гибких временных интервалов и тщательно разработанной системы контроля и оказания консультативной помощи в области политики при максимальном использовании местного научного потенциала.

106. Отдельные страны и многосторонние учреждения и многие двусторонние учреждения по оказанию помощи предпринимали и предпринимают активные усилия в направлении обеспечения поступления в Африку, в особенности в страны Африки к югу от Сахары, чрезвычайно необходимых инвестиций, идущих на развитие людских ресурсов и научные исследования, способствующие улучшению управления экономикой. Для повышения эффективности использования внутренних и международных ресурсов в целях улучшения общих социально-экономических условий в регионе важным моментом является поддержка местных научных исследований.

107. Второй аспект относится к проблеме затянутости обсуждений и переговоров по вопросам задолженности. Хотя в последние несколько лет в этой области был достигнут некоторый прогресс, необходимо обеспечить более широкое признание того, во что обходятся бедным странам длительные и болезненные переговоры, касающиеся внешней задолженности, которую они, как правило, не в состоянии обслуживать. Следствием нынешнего порядка ведения переговоров является то, что ограниченные людские и финансовые ресурсы, которые было бы разумнее использовать на улучшение управления экономикой, расходуется на длительные и бесполезные переговоры.

L. Реформы в области политики в бывших социалистических странах

108. В странах, где проведение глубоких институциональных реформ ожидается в рамках всеобъемлющих политических изменений, как это происходит при создании системы рыночного типа в бывших социалистических странах, пакеты решительных мер могут рассматриваться в качестве способа проведения необратимых изменений в целях установления нового режима. Однако как показывают последние события в некоторых африканских странах, это не означает, что осуществление этих пакетов не сопровождается определенным разочарованием.

109. Необходимо учитывать возможность возникновения серьезных конфликтов: либерализация цен, девальвация валюты и полный перевод заработной платы на денежную основу предусматривают пересчет специальных прав приобретения, карточек на приобретение товаров и особые денежные компенсации в сопоставимые денежные суммы, выраженные в национальной валюте, обладающей единой покупательной способностью, затухающая тем самым резкое изменение в относительных уровнях доходов, которые могут произойти в ходе реформы.

110. Велико искушение одновременно предпринять все три шага: осуществить либерализацию цен, провести девальвацию валюты и полностью перевести заработную плату на денежную основу. Однако обычно невозможно с достаточной степенью точности определить необходимые масштабы девальвации, а "свободного рынка" валюты, который позволял бы произвести подобную оценку, как правило, не существует.

111. В нескольких развивающихся странах с различной степенью противодействия и успеха были предприняты попытки ликвидировать двойную систему цен. Полная монетизация заработной платы вызовет неравенство, скрывавшееся ранее наличием массы прав приобретения, доступом к импорту по преференциальному валютному курсу и займам официальных банков, предоставляемым по в высшей степени субсидированным процентным ставкам.

112. Инфляция может вызываться попытками восстановления реальных доходов путем изменения размеров номинальной заработной платы, опережающего роста бюджетных расходов и эмиссии денег для финансирования дополнительных расходов. Если бюджетные ограничения будут носить либеральный характер, то такого рода конфликты, связанные с распределением, могут легко привести к возникновению инфляции, и это может сорвать в остальном согласованные первоначальные попытки по осуществлению перестройки. Тогда потребуется второй этап перестройки, заключающийся в сокращении бюджета, увольнении государственных служащих и проведении дополнительной девальвации, что будет свидетельствовать о провале институциональных реформ, а это не способствует формированию социального консенсуса.

113. Таким образом, путь к капитализму может оказаться чреват вспышками инфляции, острыми конфликтами в области распределения и непоследовательностью реформ. Представляется, что аргументы в пользу постепенного подхода к проведению институциональных реформ являются далеко не убедительными, однако, по-видимому, избежать длительного периода перестройки, требующего значительной внешней помощи, нелегко.

114. Кроме того, более резкие изменения "правил игры" не обязательно представляются убедительными в тех случаях, когда при осуществлении неоднократных попыток для ликвидации давно сформировавшихся диспропорций и устойчивых структур, способствующих сохранению высоких темпов инфляции, страны уже перенесли несколько потрясений. Эти соображения придают вес некоторым недооцениваемым аспектам идеи постепенности. Представляется, что важным элементом восстановления уверенности в возможности управления страной и необходимой стабильности является непрерывное проведение последовательной политики.

V. ВЫВОДЫ, КАСАЮЩИЕСЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ОБУСЛОВЛЕННЫХ ЗАЙМОВ

115. При наличии внешних источников финансирования более высока вероятность того, что эффективные, устойчивые и пользующиеся всеобщим доверием изменения в области политики приведут к осуществлению ориентированной на рост стабилизации. По-видимому, это характерно для всех случаев, когда такая деятельность была успешной. Однако не ясен вопрос о том, должна ли внешняя помощь содействовать ориентации на скачкообразное развитие. При ортодоксальном и "фундаменталистском" подходах возможность успешного проведения изменений в области политики зависит от внутренней последовательности такой политики и от доверия к ней, что в свою очередь также зависит от ее последовательности. Значительный временной разрыв может, несомненно, стать причиной возникновения серьезных проблем в области поддержания устойчивости - как политической, так и экономической - реформ в области политики. Однако если кто-то считает, что уменьшить временный разрыв между принятием мер и изменением ожиданий практически невозможно, т.к. он зависит от времени, необходимого для того, чтобы участники экономической деятельности поняли, что правительство не соступит от своей политики, то он будет выступать за "шоковую терапию" и пессимистично относиться к возможности менее амбициозного подхода как средства получения политической поддержки и повышения вероятности успеха. Проведение широкомасштабной "шоковой терапии", направленной на либерализацию внутренних условий, и решительное сокращение государственных расходов представлялись бы единственными мерами, позволяющими надеяться на успех политики стабилизации, и при этом уже не имело бы значения, сколько времени потребуется для получения результатов.

116. В самом лучшем случае можно надеяться лишь на то, что изучение опыта других стран позволит уменьшить временный разрыв между проведением основывающейся на фундаментализме политике и реакцией экономики на нее. К сожалению, информации об успешных попытках в этой области недостаточно для составления обоснованных рекомендаций относительно мер в области экономической политики, за исключением самых общих элементов, на основании которых можно выявить лишь уже рассмотренное выше минимальное сходство.

117. Необходимо также принимать во внимание информацию, свидетельствующую о том, что отсутствие быстрых результатов и падение доверия к мерам "шоковой терапии", как правило, подрывают новые усилия по мере того, как правительство отказывается от реализации то одного, то другого пакета программных реформ или пересматривает их с неудовлетворительными результатами и без какого-либо

существенного исправления давно сформировавшихся экономических условий. Значительная часть провалов программы перестройки в период после возникновения кризиса задолженности было обусловлено такой непоследовательностью в реализации, сопровождающейся ограниченным успехом и усилением нестабильности. В одном из последних исследований сообщается о том, что 50 процентов из 242 программ МВФ, осуществлявшихся в прошлом десятилетии, не были завершены и что общим результатом такого неосуществления было усиление нестабильности 19/. Если предоставление обусловленных займов не позволяет с течением времени увеличить шансы на успех, то отсутствуют какие-либо серьезные основания рекомендовать такую меру.

118. Одной из уроков, который можно вывести из этого опыта, заключается в том, что в пакете мер "шоковой терапии" упор должен делаться на фактор времени, а не на большие масштабы. Необходимо, чтобы его реализация могла снять самые нинные ограничения, с тем чтобы обеспечить поддержку долгосрочных усилий, хотя соответствующее заявление должно включать все элементы, которые представляются необходимыми для последовательной программы. Возможно выведение временных мер регулирования, однако необходимо уберечься от соблазна достигнуть немедленных, пусть даже недолговечных, результатов, в отношении которых наблюдается тенденция отказаться от дальнейшей деятельности по ликвидации коренных причин диспропорций в пользу чрезмерного развития регулирования.

119. Если не удастся быстро ликвидировать некоторые серьезные диспропорции, а программа, как считают, осуществляется правильно, то вспомогательное финансирование может дать возможность продолжить ее осуществление. Поэтапное выделение обусловленных займов - это традиционный способ ограниченной поддержки политических шагов, которые предпринимаются в правильном направлении, однако считаются недостаточно решительными. Это действительно может оказаться удобным способом начать осуществление программы во всех тех случаях, когда предполагается сильное политическое противодействие перестройке. Такое поэтапное выделение займов может стать подходящим способом предупреждения превращения частичных пакетов программ перестройки в мероприятия, характеризующиеся необоснованным затягиванием структурных изменений. Однако наиболее часто встречающимся недостатком такого подхода является слишком короткий промежуток времени между проведением обзоров.

120. Другим нежелательным побочным результатом чересчур всеобъемлющей программы может быть включение чрезмерно большого количества условий. В 80-х годах это было обычной причиной отказов от осуществления программы перестройки. Последствия этого могут быть более серьезными, чем просто увеличение бюрократических препон: если требуется отказаться от слишком многих целевых показателей, то доверие к таким программам может серьезно пострадать.

121. Падение доверия к отдельным частям программы может быть вызвано неудачным осуществлением других, менее значимых ее частей. Невыполнение требований, обуславливающих предоставление кредитов, ведет к значительным задержкам в выделении средств и наносит ущерб всему пакету программ, финансирование которого сокращается. К рекомендации относительно поэтапного выделения кредитов можно было бы добавить также рекомендацию о необходимости обеспечения при этом экономии средств.

122. Одной из важных предпосылок успешного осуществления программы является ее национальное "авторство" государства. Чтобы увеличить шансы проведения успешной перестройки, предоставление займов многосторонними учреждениями местным программам, разработанным самим правительством, должно поощрять их устойчивый характер. Для этого необходимо, чтобы структура программы основывалась на результатах анализа наиболее серьезных диспропорций и перекосов, существующих в национальной экономике, и чтобы все стороны проявляли стремление к установлению реальных целевых показателей и сроков выделения средств в рамках поэтапного финансирования, а также к уменьшению социальных издержек долгосрочной структурной перестройки.

123. Можно было бы выделять следующие функции многостороннего финансирования в контексте осуществления программы стабилизации и перестройки:

- a) оказание помощи правительству для предупреждения ухудшения социально-экономических условий, в которых находятся малообеспеченные слои населения;
- b) оказание поддержки в форме предоставления иностранной валюты странам, страдающим от нехватки долларовых резервов, которые решают проблемы принципиального характера, а непосредственных результатов пока нет;
- c) содействие сокращению бремени задолженности и восстановлению доступа стран на международные рынки капитала;
- d) повышение доверия к местной валюте путем создания системы финансовых гарантий для поддержания реалистичного курса валюты;
- e) повышение общей экономической гибкости посредством финансирования расходов по дерегулированию и осуществлению иной политики, стимулирующей развитие рыночной экономики;
- f) финансирование расходов на перестройку, связанных с приватизацией и проведением реформ государственного сектора, с целью повысить эффективность мер в области политики и возобновить инвестиции в социально-экономическую инфраструктуру;
- g) финансирование осуществления разумной секторальной политики, способной сократить временной разрыв между принятием мер по экономической стабилизации и реакцией частных инвесторов;
- h) оказание чрезвычайной помощи в случае резких колебаний процентных ставок или цен на сырьевые товары, когда такие колебания оказываются гораздо более неблагоприятными, чем предусматривалось в ходе разработки данной страновой программы.

Примечания

1/ См. "Обзор мирового экономического положения, 1988 год", глава VIII, "Обзор мирового экономического положения, 1989 год", глава VIII и "Обзор мирового экономического положения, 1990 год", глава VII (издания Организации Объединенных Наций, в продаже под №№ E.88.II.C.1, E.89.II.C.1 и E.90.II.C.1).

2/ Например, Конференция Международного научно-исследовательского института экономики и развития (МНИИЭР) по вопросам политики стабилизации и перестройки в развивающихся странах (Жельсинки, август 1986 года); Семинар Международного валютного фонда/Всемирного банка по проблемам ориентированной на рост структурной перестройки (Вашингтон, О.К., 1987 год) и Симпозиум по вопросам структурной перестройки, внешней задолженности и роста в африканских странах, организованный Ассоциацией африканских центральных банков и МВФ (Габороне, февраль 1991 года).

3/ Декларация о международном экономическом сотрудничестве, в частности оживлении экономического роста и развития в развивающихся странах (см. резолюцию S-18/3 Генеральной Ассамблеи от 1 мая 1990 года, приложение).

4/ См. International Monetary Fund, Theoretical Aspects of the Design of Fund-supported adjustment programs. Occasional Paper 55 (Washington, D.C., September 1987).

5/ См. John Williamson, "What Washington means by policy reform", в Latin American Adjustment. How much has happened?, J. Williamson, ed. (Washington, D.C., Institute for International Economics, 1990).

6/ Позднее при предоставлении кредитов и в рамках переговоров по вопросам, связанным с задолженностью, стали рассматриваться другие элементы, как, например, охрана окружающей среды, участие женщин, расходы на вооружения и права человека.

7/ "Неортодоксальный подход" возник в ответ на безрезультатность проведения "ортодоксальной" политики (предусматривающей проведение жесткой бюджетно-финансовой и валютно-кредитной политики и девальвацию национальной валюты) в рамках антиинфляционных программ в странах с хронической инфляцией. "Неортодоксальный подход" отличается от "ортодоксального" лишь используемыми в нем дополнительными компонентами политики регулирования доходов (контроль над ценами и заработной платой) и фиксированных номинальных уровней. Как указывал Бруно (1991 год), программы регулирования цен и заработной платы неточно называются "неортодоксальными мерами шоковой терапии". Ценовые ограничения не устраняют необходимости обеспечивать соблюдение валютно-кредитной и бюджетной дисциплины в ходе неортодоксальных экспериментов.

8/ Замедление темпов инфляции имело бы последствия, обратные так называемому эффекту Оливера-Танзи, заключающемуся в потере при повышении темпов инфляции реальных налоговых поступлений вследствие существования разрыва во времени между накоплением налоговых сумм к уплате и взиманием налогов.

9/ Показательным с точки зрения изменения взглядов на политику в области развития является доклад Комиссии Юга, в котором обсуждаются вопросы национальной политики развивающихся стран, направленной на обеспечение индивидуальной и коллективной опоры на собственные силы, и отрицается жизнеспособность автаркического курса. См. "Вызов Югу: обзор и резюме доклада Комиссии Юга" (A/45/810) и The Challenge to the South: The Report of the South Commission, (Oxford, Oxford University Press, 1990).

10/ Универсальная приемлемость рекомендаций в отношении открытости ставится под сомнение, например, в работах S. Chakravarty and A. Singh, "The Desirable Forms of Openness in the South", документ, подготовленный для Международного научно-исследовательского института экономики развития, июль 1988 года; H.W. Singer, P. Gray and Lance Taylor, Economic Openness: Problems to the Century's End, апрель 1988 года. Кроме того, сомнения в отношении выгоды полной либерализации торговли в условиях Африки выражаются в "Африканских альтернативных рамках для программ структурной перестройки в целях социально-экономического подъема и преобразований" (E/ECA/CM.15/6/Rev.3).

11/ См. Helleiner, G.K., "The IMF, the World Bank, and Africa's adjustment and external debt problems: an unofficial view", документ, представленный на симпозиуме по вопросам структурной перестройки, внешней задолженности и роста в африканских странах, который состоялся в феврале 1991 года в Габороне, Ботсвана.

12/ О значении внутренней политической поддержки и создания институциональной структуры говорится в документе "Африканские альтернативные рамки для программ структурной перестройки в целях социально-экономического подъема и преобразований" (E/ECA/CM.15/6/Rev.3).

13/ Деятельность ЮНИСЕФ, а также концепция "перестройки с учетом человеческого фактора" сыграли важную роль во включении в круг обсуждаемых тем вопроса о последствиях для наиболее уязвимых групп населения. Первым исследованием ЮНИСЕФ по этой проблеме была публикация Adjustment with a Human Face, G. Andrea Cornia, Richard Jolly and Frances Stewart, eds. (Oxford, Clarendon Press, 1987).

14/ См., например, J. Greene and D. Villanueva. "Private Investment in Developing Countries" IMF Staff Papers, 38, No. 1 (Washington, D.C., March 1991).

15/ Причины резкого сокращения чистого объема инвестиций во многих странах Латинской Америки в 80-е годы и его связь с неблагоприятными изменениями внешних условий и положения в области государственных финансов рассматриваются в документе, озаглавленном Changing production patterns with social equity: the prime task of Latin American and Caribbean development in the 1990s (LC/L/548. 14 февраля 1990 года). При поддержке ПРООН в рамках проекта, связанного с бюджетно-финансовой политикой, Экономическая комиссия для Латинской Америки и Карибского бассейна (ЭКЛАК) также провела ряд исследований в контексте оценки процесса перестройки, стабилизации и развития

в Латинской Америке. См., в частности, документ ЭКЛАК America Latina: la política fiscal en los años ochenta. Serie Política Fiscal 2, Proyecto Regional de Política Fiscal CEPAL/PNUD (Santiago de Chile, 1989).

16/ См. Alice Amsden. Asia's Next Giant (New York, Oxford University Press, 1989) и L. Lau (ed.), Models of Development - A Comparative Study of Economic Growth in South Korea and Taiwan (San Francisco, Institute for Contemporary Studies, 1986).

17/ См. доклад Генерального секретаря о внешней задолженности и развитии, представленный сорок шестой сессии Генеральной Ассамблеи (A/46/415).

18/ См. T. Killick and M. Manuel. "What can we know about the effect of IMF programs", mimeo. (London, Overseas Development Institute, May 1991).

Библиография

Amsden, A. (1989). Asia's Next Giant. New York: Oxford University Press.

Bacha, E. (1988). Latin America's debt crisis and structural adjustment: the role of the World Bank. Discussion Paper No. 198. Rio de Janeiro: PUC-Rio Department of Economics.

Blejer, M.I. and M.S. Khan (1984). Government policy and private investment in developing countries. IMF Staff Papers, vol. 31, Washington, D.C.

Bouin, O. and Ch.-A. Michalet (1991). Rebalancing the Public and Private Sectors: Developing Country Experience. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development.

Bruno, M. and others, eds. (1988). Inflation Stabilization: The Experiences of Argentina, Brazil, Bolivia and Mexico. Cambridge: MIT Press.

(1991). Lessons of Economic Stabilization and its Aftermath. Cambridge: MIT Press.

Chakravarty, S. and A. Singh (1988). The desirable forms of openness in the South. Mimeo. Tokyo: WIDER.

Conway, P. (1991). How successful is World Bank lending structural adjustment? World Bank, Policy Research and External Affairs. Working Paper Series, Washington, D.C.

Corbo, V. and others, eds. (1987). Growth-oriented adjustment programs. Washington, D.C.: International Monetary Fund and World Bank.

Cornia, G.A., R. Jolly and F. Stewart, eds. (1987). Adjustment with a Human Face. Oxford: Clarendon Press.

Dornbusch, R. (1988). Mexico: stabilization, debt and growth. Mimeo. Cambridge: MIT Press.

(1990). Policies to move from stabilization to growth. Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics. Washington, D.C.

F. Sturzenegger and H. Wolf (1990). Extreme inflation: dynamics and stabilization. Mimeo. Cambridge: MIT Press.

Edwards, S. (1991). "Trade orientation, distortions and growth in developing countries". Mimeo. Santiago, Chile.

Ghai, D., ed. (1991). The IMF and the South: the Social Impact of Crisis and Adjustment. Geneva: Zed Books, on behalf of the United Nations Research Institute for Social Development and the Institute for Social and Economic Research of the University of the West Indies.

Helleiner, G.K. (1990). Concluding panel. World Bank Conference on Adjustment Lending. Mimeo. Washington, D.C.

(1991). Contribution to final panel discussion on adjustment, resources and growth: how to manage the 1990s. Presented to the Symposium on Structural Adjustment, External Debt and Growth in Africa. Gaborone.

(1991). The IMF, the World Bank, and Africa's adjustment and external debt problems: an unofficial view. Paper presented to the Symposium on Structural Adjustment, External Debt and Growth in Africa. Gaborone.

Hughes, H., ed. (1988). Achieving Industrialization in East Asia. Cambridge: Cambridge University Press.

IMF Research Department (1987). Theoretical aspects of the design of fund-supported adjustment programs. Occasional Paper 55. Washington, D.C.

Jasperen, F. and K. Shariff (1990). The macroeconomic underpinnings of adjustment lending. World Bank, Policy Research and External Affairs, Working Paper Series 511. Washington, D.C.

Kavoussi, R.M. (1985). International trade and economic development: the recent experience of developing countries. Journal of Developing Areas 19 April.

Kiguel, M. and N. Liviatan (1988). Inflationary rigidities and orthodox stabilization policies: lessons from Latin America. World Bank Economic Review, vol. 2, No. 3 (September).

(1990). Nominal anchors, stabilization and growth. Mimeo. Washington, D.C.: World Bank.

(1991). Lessons from heterodox stabilization. World Bank, Policy Research and External Affairs, Working Paper Series 671. Washington, D.C.

Killick, T. (1984). The Quest for Economic Stabilization: the IMF and the Third World. London: Overseas Development Institute and Gower Publishing

"Вызов Югу: обзор и резюме доклада Комиссии Юга" (A/45/810, 29 ноября 1990 года).

M. Malik (1991). Country Experiences with IMF programs in the 1980s. Mimeo, London: Overseas Development Institute.

Killick, T. and M. Manuel (1991). What can we know about the effect of IMF programs? Mimeo, London: Overseas Development Institute.

Lau, L., ed. (1986). Models of Development - A Comparative Study of Economic Growth in South Korea and Taiwan. San Francisco: Institute for Contemporary Studies.

Leamer, E.E. (1984). Sources of International Comparative Advantage: Theory and Evidence. Cambridge: MIT Press.

Naciones Unidas. Comision Economica para America Latina y el Caribe. (1989). America Latina: La politica fiscal en los años ochenta. Serie Politica Fiscal No. 2. Proyecto Regional de Politica Fiscal CEPAL-PNUD, Santiago de Chile. LC/L.490.

Ndulu, B. (1990). Growth and adjustment in sub-Saharan Africa. Mimeo. Nairobi: African Economic Research Consortium.

(1989). Credibility and trade reform: a policymaker's guide, The World Economy (March).

Rodrik, D. (1989). Policy uncertainty and private investment in developing countries. National Bulletin for Economic Research, Working Paper, No. 2999.

Sahn, D.E. (1990). Fiscal and exchange rate reforms in Africa. Monograph 4. Ithaca: Cornell University Food and Nutrition Policy Program.

Selowsky, M. (1990). Stages in the recovery of Latin America's growth, Finance and Development (June).

F. Larrain, eds. (1991). The Public Sector and the Latin American Crisis, 1970-1985. San Francisco: International Center for Economic Growth.

Serven, L. and A. Solimano. (1991). Adjustment Policies and Investment Performance in Developing Countries. World Bank, Policy Research and External Affairs, Working Paper Series 606. Washington, D.C.

Singer, H.W. and P. Gray. (1988). Trade policy and growth of developing countries: some new data. World Development, vol. 10, No. 3.

Streeten, Paul P. (1988). Stabilization and adjustment. Labour and Society, vol. 13, No. 1 (January).

Tanzi, V. (1987). Fiscal policy, growth, and the design of stabilization programs. IMF Working Paper. Washington.

Taylor, L. (1988a). Economic openness: problems to the century's end. Working paper 41, presented to the WIDER Conference on Stabilization and Adjustment Policies in Developing Countries. Helsinki.

(1988b). Fiscal issues in macroeconomic stabilisation. World Bank. Policy Research and External Affairs. Working Paper Series 34. Washington, D.C.

(1988c). Varieties of Stabilization Experience. Oxford: Clarendon Press.

The challenge to the South: an overview and summary of the South Commission Report. A/45/810, 29 November 1990.

United Nations, Economic Commission for Africa (1989). African alternative framework to structural adjustment programmes for socio-economic recovery and transformation. E/ECA/CM.15/6/Rev.3.

United Nations, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (1990). Changing production patterns with social equity. LC/L.548, February 14.

Williamson, J. ed. (1990). Latin American Adjustment. How Much Has Happened? Washington, D.C.: Institute for International Economics.

(1991). The Economic Opening of Eastern Europe. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
