



Генеральная Ассамблея  
Экономический и Социальный Совет

Distr.  
GENERAL

A/42/138  
E/1987/50  
24 March 1987  
RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ  
Сорок вторая сессия  
Пункт 12 первоначального перечня\*  
ДОКЛАД ЭКОНОМИЧЕСКОГО И  
СОЦИАЛЬНОГО СОВЕТА

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ  
Вторая очередная сессия 1987 года  
Пункт 3 предварительной повестки дня\*\*  
ОБЩАЯ ДИСКУССИЯ ПО ПРОБЛЕМАМ  
МЕЖДУНАРОДНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И  
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ, ВКЛЮЧАЯ  
ИЗМЕНЕНИЯ В РЕГИОНАХ И СЕКТОРАХ

Роль государственного сектора в содействии  
экономическому развитию развивающихся стран

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. ВВЕДЕНИЕ .....	1 - 3	2
II. НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БАЗА: СТРУКТУРНАЯ ПЕРЕСТРОЙКА, ПЛАНИРОВАНИЕ, РЕГУЛИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ .....	4 - 23	2
III. МОБИЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ .....	24 - 40	8
IV. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ КАК ОСНОВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА .....	41 - 57	14
V. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕНТАБЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА .....	58 - 70	19
VI. ОПЫТ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН .....	71 - 78	23
VII. ВЫВОДЫ .....	79 - 82	25

\* A/42/50.

\*\* См. решение 1987/108 Экономического и Социального Совета.

## I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад является третьим всеобъемлющим докладом Генерального секретаря по вопросу о роли государственного сектора в содействии экономическому развитию развивающихся стран, представляемым Генеральной Ассамблее через Экономический и Социальный Совет по просьбе Совета. В резолюции 1983/61 от 28 июля 1983 года Экономический и Социальный Совет принял к сведению второй всеобъемлющий доклад (A/38/176-E/1983/50) и предложил Генеральному секретарю представить через Экономический и Социальный Совет следующий всесторонний доклад Генеральной Ассамблее на ее сорок второй сессии, обратив особое внимание на положения пункта 5 резолюции 34/137 Генеральной Ассамблеи: роль государственного сектора в мобилизации национальных ресурсов для социально-экономического развития; роль государственных предприятий как основных инструментов государственного сектора и пути повышения их эффективности; роль государственного сектора как средства для внедрения национальных планов развития и установления первоочередных направлений социально-экономического развития; и роль государственного сектора в связи с другими секторами экономической деятельности. Особое внимание следовало уделить также путям укрепления государственного сектора как основы для разработки национальных и международных мер и путям содействия обмену опытом и информацией в отношении роли государственного сектора в развивающихся странах.

2. В своей резолюции 1983/61 Экономический и Социальный Совет просил организовать, в тесном сотрудничестве с компетентными органами и организациями системы Организации Объединенных Наций, семинар о роли государственного сектора в содействии экономическому развитию развивающихся стран. В соответствии с этой просьбой Генеральный секретарь созвал межрегиональный семинар по вопросу о роли государственного сектора в мобилизации внутренних финансовых ресурсов для экономического и социального развития развивающихся стран, который состоялся в Бангкоке с 3 по 7 декабря 1985 года.

3. В настоящем докладе рассматриваются те аспекты роли государственного сектора, которые были определены Генеральной Ассамблеей в резолюции 34/137 и указаны в пункте 1 выше.

## II. НАЦИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ БАЗА: СТРУКТУРНАЯ ПЕРЕСТРОЙКА, ПЛАНИРОВАНИЕ, РЕГУЛИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ

4. В последние четыре года темпы роста в большинстве развивающихся стран не поспедали за темпами роста населения, поэтому об увеличении производства на душу населения говорить и не приходится. Чрезвычайное положение в Африке с особой силой подчеркивает насущные нужды развития и неудовлетворительные темпы роста в этом регионе. В ряде развивающихся стран Азии были достигнуты положительные темпы роста. Однако хотя такое развитие и обнадеживает, его необходимо рассматривать на фоне сохраняющейся абсолютной нищеты миллионов людей. В Латинской Америке, несмотря на доступ к кредитам, который облегчает финансовые трудности, обслуживание долга привело к снижению уровня жизни, росту безработицы, сокращению импорта и ускорению инфляции. Хотя заключенные в последнее время долгосрочные соглашения о продлении сроков погашения долга принесли определенное облегчение, бремя платежей по обслуживанию долга остается тяжелым, особенно в условиях сокращения притока внешних финансовых ресурсов. Эти факторы оказали сильное влияние на положение во многих развивающихся странах, ухудшив их перспективы в области оживления экономики и достижения устойчивого роста при опоре на собственные силы и подчеркнув настоятельную необходимость улучшения управления национальной экономикой.

#### А. Структурная перестройка и государственный сектор

5. Несмотря на ограниченность национальных ресурсов, сокращение экспортных поступлений, уменьшение притока капитала и соответствующие бюджетные ограничения, большинство развивающихся стран попыталось сохранить объем услуг государственного сектора. Хотя общие расходы государственного сектора продолжали возрастать в реальном выражении вплоть до 1983 года, впоследствии темпы роста государственных расходов на крупные социальные услуги, включая образование, здравоохранение, коммунальное обслуживание и жилищное строительство, упали ниже уровня, необходимого для поддержания статус-кво в условиях существующих демографических тенденций и темпов роста. С 1983 года реальные расходы в этой области сократились в Африке и Латинской Америке, хотя в Азии отмечался их некоторый рост. Во многих развивающихся странах крупные программы капиталовложений в государственном секторе, в частности проекты в области инфраструктуры, были либо сокращены, либо отсрочены, либо свернуты совсем. Кроме того, в государственном секторе сократилось число занятых, снизились оклады и уменьшились дотации.

6. В этих условиях многие страны приступили к выполнению крупных программ стабилизации и перестройки, направленных на изменение уровня и структуры капиталовложений и соотношения между внутренними и внешними источниками их финансирования. Ввиду сложного комплекса возникающих в связи с этим вопросов, обсуждение перестройки в целом и ее влияния на макроэкономическую политику выявило наличие широких разногласий, особенно в отношении надлежащего сочетания ролей государственного и частного секторов в деле содействия развитию. Растет понимание того, что в рамках любой стратегии роста или программы перестройки должна быть достигнута сбалансированность между производством товаров и социальных услуг и кадровой инфраструктурой в государственном секторе и производством товаров и услуг в частном секторе. Не существует чисто технических способов решения этих вопросов, которые по своей сути являются вопросами общественного выбора, общественного обсуждения и суверенного решения.

7. Во многих странах экономические трудности, включая бюджетные ограничения, не только потребовали разработки программ перестройки, в которых особое внимание уделяется повышению эффективности управления государственным сектором, но и дали импульс поиску способов привлечения всех ресурсов общества для обеспечения ускоренного роста, занятости и общего благосостояния. Следствием этого явился пересмотр взаимосвязей между государственным и другими секторами.

#### В. Управление национальной экономикой

8. Глубина перестройки, которую должны осуществить развивающиеся страны, ставит перед ними серьезные задачи. Для восстановления сбалансированности своих внешних расчетов развивающимся странам необходимо осуществить структурную перестройку в целях увеличения объема экспорта по отношению к объему импорта при одновременном значительном сокращении расходов и капиталовложений. Хотя уменьшение государственных расходов может быть отчасти достигнуто за счет сокращения программ капиталовложений в государственном секторе, предпринимаются также попытки перестроить, с учетом изменений во внутренних и международных условиях, политику в области управления на макроэкономическом уровне.

9. В течение 70-х годов многие развивающиеся страны использовали возросший объем своих экспортных поступлений для финансирования амбициозных программ государственных капиталовложений. По мере падения спроса на экспортные товары и ухудшения условий торговли этих стран их бюджетные поступления стали отставать от роста расходов, что привело к увеличению бюджетных дефицитов. Эти дефициты во все большей степени финансировались за счет внутренних и внешних займов. Расширение кредитования государственного сектора увеличило давление на внутренние цены и платежные балансы и привело к усилению перекосов в экономике и снижению экономической активности.

10. В связи с мировым экономическим кризисом в начале 80-х годов резко снизились государственные доходы, что привело к сокращению как текущих, так и инвестиционных расходов. В целом по развивающимся странам доля инвестиций в ВВП сократилась с приблизительно 26 процентов в 1981 году до 23 процентов в 1983 году. Сокращения были особенно значительными в странах Латинской Америки. Например, в Бразилии отношение капиталовложений к ВВП, которое в 1973-1978 годах составляло в среднем 28 процентов, снизилось до 22,5 процента в период с 1979 по 1983 год. Соответствующие показатели для Аргентины составили 24,6 и 20,5 процента 1/.

11. Экономические трудности потребовали от большинства стран осуществления политики, направленной на повышение эффективности управления государственным сектором, рационализацию существующих систем регулирования и контроля и, где это необходимо, создание стимулов для частного предпринимательства. Например, в "Экономическом докладе по Африке, 1984 год" (The Economic Report on Africa, 1984), выпущенном совместно Африканским банком развития и Экономической комиссией для Африки, говорится: "Необходимыми условиями роста являются улучшение управления национальной экономикой, глубокие реформы в государственном секторе, а также создание достаточных стимулов для частной инициативы" 2/. Пытаясь достичь этих целей, многие страны вернулись к планированию и составлению бюджетов как инструментам совершенствования управления и повышения эффективности распределения государственных средств.

### С. Планирование

12. В течение долгого времени планирование являлось одним из основных инструментов управления экономической деятельностью и определения средне- и долгосрочных перспектив развития. В национальных планах развития основное внимание уделялось натуральным и количественным целевым показателям на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Однако, когда такие планы не смогли обеспечить необходимую гибкость в условиях кратковременной нестабильности и изменений, возникших в результате недавних потрясений в мировой экономике, их полезность снизилась. Во многих странах Азии они утратили свое значение, уступив место составлению годовых бюджетов. В Латинской Америке возросло понимание того, что среднесрочное планирование не оказывает значительного влияния ни на капиталовложения в государственном секторе, ни на экономическую политику. В Африке официальное планирование сдерживалось тем, что внимание большинства правительств было занято проблемами краткосрочного урегулирования кризиса.

13. Необходимость в программах структурной перестройки в целях восстановления устойчивого роста, требующих выработки краткосрочной политики и одновременно разработки средне- и долгосрочных стратегий развития, заставила большинство

развивающихся стран вернуться к системе планирования с ее институтами, процедурами и методами. Учитывая нынешнюю нестабильность, только в рамках всеобъемлющей системы планирования можно учесть последствия краткосрочного и долгосрочного развития экономики в целом и государственного сектора в частности. Эта система, делающая упор на рационализации существующих макроэкономических структур и учитывающая многочисленные цели, которые не являются взаимозаменяемыми, должна быть гибкой и способной к быстрому приспособлению к внезапным изменениям, которые могут повлиять на внутренние и внешние условия.

14. В таких условиях процесс планирования носит одновременно и более стратегический, и более оперативный характер. Если стратегическое планирование связано с крупными политическими решениями, альтернативами и приоритетами, то оперативное планирование сосредоточивается на осуществлении политики и сборе экономической информации. Говоря более конкретно, стратегическое планирование решает задачи изучения тенденций в национальной и мировой экономике в целях заблаговременного выявления макроэкономических проблем и возможностей. Оперативное же планирование требует решения ряда задач, связанных с регулированием бюджета на цели развития, разработкой проектов, текущей корректировкой цен на сельскохозяйственную продукцию, сбором и представлением экономической информации и т.д. Обе функции планирования содействуют более тесной увязке структурных задач, которые, как правило, носят средне- или долгосрочный характер, с решениями в области макроэкономической политики, имеющими краткосрочный характер.

15. Одна из основных целей планирования состоит в повышении эффективности государственных капиталовложений и расходов при одновременном использовании широкого круга других политических рычагов для оказания влияния на направление, уровень и эффективность экономической деятельности других секторов. Во многих отношениях задача планирования государственных капиталовложений является центральной в процессе планирования. Хотя в условиях структурной перестройки и признания важности создания системы стимулов смета государственных капиталовложений возможно и не имеет столь большого значения, как это было в прошлом, программа государственных капиталовложений все же остается важным вопросом в процессе планирования.

16. Многие развивающиеся страны, столкнувшись с необходимостью экономии бюджетных средств, взяли на вооружение такие методы планирования, которые позволяют сочетать краткосрочные усилия по ограничению государственных расходов с долгосрочными потребностями увеличения поступлений и расширения государственных расходов до уровня, необходимого для удовлетворения потребностей в основных видах общественных услуг. Тенденция к сокращению капиталовложений до уровня, необходимого для осуществления текущих проектов первоочередного характера, сдерживалась также нововведениями в методике планирования, предусматривающими уделение большего внимания программным потребностям в капиталовложениях для долгосрочной структурной перестройки. Например, в Бирме необходимость приведения государственных расходов в соответствие с ограниченными финансовыми ресурсами заставила правительство пересмотреть содержащиеся в пятилетнем плане приоритетные задачи в области государственных капиталовложений и придерживаться такого подхода, при котором особое внимание уделяется а) постоянной поддержке перспективных секторов в сельском хозяйстве; б) ремонту и реконструкции старых предприятий и оборудования; и с) выборочному увеличению капиталовложений в переработку сельскохозяйственной продукции, обрабатывающую промышленность и транспорт. Такой подход направлен на то, чтобы сконцентрировать имеющиеся средства на скорейшем завершении крупных инвестиционных проектов, задержка с осуществлением которых может привести к убыткам

в государственном секторе, при одновременном осуществлении новых проектов, сулящих высокую или быструю отдачу, что будет способствовать укреплению производственного и экспортного потенциала. Так, в Сомали в рамках плана развития на 1982-1986 годы главная цель программы государственных капиталовложений заключается в том, чтобы направить имеющиеся финансовые средства на решение задач первоочередной важности, а именно, на деятельность в области развития, способную обеспечить немедленное увеличение внутреннего производства, рост экспорта, замещение импорта и получение внутренних доходов.

17. Для всех аспектов управления экономикой, и в частности планирования развития, существенное значение имеют надежные системы информации и прогнозирования. Если сбор, распространение и анализ экономических данных позволяют специалистам в области планирования быстро корректировать осуществление планов с учетом изменений, происходящих во внешней и внутренней обстановке, то системы прогнозирования облегчают анализ альтернативных стратегий с учетом различных вариантов будущего развития международной системы. Опыт многих развивающихся стран показал, что благодаря использованию надлежащих систем информации и макроэкономического планирования можно осуществлять надежный контроль за экономикой и на этой основе осуществлять постоянное прогнозирование крупных макроэкономических показателей. Такой подход позволил многим из этих стран заблаговременно определить экономические дисбалансы и принять необходимые меры для их преодоления.

18. Усовершенствованные системы информации внесли большой вклад в укрепление национальных потенциалов планирования во многих развивающихся странах. Например, в Бразилии осуществлению стратегии, ориентированной на экспорт, во многом способствовало наличие всеобъемлющих новейших статистических данных по внешней торговле. Недавняя централизация информации о движении железнодорожных вагонов в Индии помогла повысить эффективность железных дорог, при этом побочные выгоды были получены в таких отраслях государственного сектора, как угольная промышленность и промышленность по производству удобрений. В Марокко введение обязательной координации финансовой политики и планирования развития помогает правительству выполнять годовые планы при сокращении бюджетного дефицита и дефицита по текущим счетам. В Кении улучшение качества данных о производстве продовольствия и перспективах урожая помогло властям в планировании и организации поставок продовольствия в районы, подвергшиеся засухе.

#### D. Составление бюджетов

19. В условиях непредсказуемости и изменений управление государственными средствами в краткосрочном плане приобретает исключительно важное значение. Необычайно высокие темпы роста государственных расходов наряду с необходимостью повышения эффективности распределения национальных ресурсов заставили многие страны перейти к составлению бюджетов на ряд лет в целях совершенствования процесса планирования. Такой подход потребовал создания систем бюджетирования, позволяющих предсказывать долгосрочные последствия планирования и одновременно получать информацию о показателях выполнения краткосрочных планов.

20. Для выполнения этих условий многие страны внедрили системы составления бюджетов по программам, которые создают хорошую основу для рационализации государственных расходов и эффективного бюджетирования, позволяющую, с одной стороны, классифицировать планируемую деятельность по функциям, секторам, программам и проектам, а с другой - разрабатывать единицы измерения с целью оценки

выполнения планов. Нередко координация деятельности по составлению бюджетов по программам с процессом планирования дает возможность правительствам избежать негативных последствий чрезмерного сокращения расходов и сохранить основные инвестиционные программы по приоритетным проектам. Аналогичным образом составление бюджетов по программам позволило ряду стран более точно определить и удовлетворить потребности в текущих расходах, связанных с запланированными программами государственных капиталовложений. Например, в Ботсване в национальный план развития включаются прогнозы текущих бюджетных расходов в связи с каждым проектом в рамках программы государственных капиталовложений. Эти расходы затем включаются в смету доходов и расходов на трехлетний период.

#### Е. Регулирование и стимулирование

21. С начала текущего десятилетия в большинстве развивающихся стран произошли заметные сдвиги в направлении рационализации и либерализации системы и политики государственного регулирования. Эти изменения набирают силу, отражая ту точку зрения, что, хотя государственный сектор и играет жизненно важную роль в экономическом развитии, осуществляемая им деятельность может быть более динамичной, если она будет сконцентрирована на основных направлениях и ориентирована на создание стимулов для достижения высоких экономических показателей.

22. В большинстве развивающихся стран система регулирования, представляющая собой меры по контролю и содействию стимулированию, направлена на повышение экономической эффективности в широком смысле этого слова, включая поощрение экономической инициативы при ограничении недобросовестной деловой практики, сохранение цен на уровне, соответствующем издержкам, содействие технологическим изменениям в целях снижения расходов и улучшение информированности покупателей о качестве товаров. Опыт некоторых из этих стран показал, что громоздкие и обременительные процедуры регулирования ведут к быстрому росту бюрократизма, серьезно сказываются на государственном бюджете, вызывают проблемы в трудовых отношениях в рамках государственного сектора, делают неэффективным управление и отрицательно сказываются на экономике в целом. Эти проблемы заставили многие страны серьезно пересмотреть свои системы регулирования, в частности в ряде случаев отказаться от регулирования некоторых рынков, либерализовать некоторые виды деятельности и передать в частную собственность отдельные предприятия государственного сектора.

23. Текущая политика многих развивающихся стран может служить иллюстрацией этой тенденции. Например, правительства Бразилии, Индии, Кении, Колумбии, Марокко и других стран стремятся рационализировать и упростить операции на своих быстрорастущих рынках капитала с целью создания условий для мобилизации капитала, а также для развития и структурной перестройки промышленности. Эти страны осуществляют также рационализацию своих налоговых систем, в частности с целью стимулирования капиталовложений в государственный и частный сектор. Политика этих стран направлена также на "открытие" национальной промышленности для более широкого международного сотрудничества, обеспечение притока и освоения иностранных идей и технологий.

### III. МОБИЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

24. Мобилизация ресурсов государственным сектором осуществляется по трем основным направлениям: во-первых, путем увеличения поступлений за счет налогообложения и предоставления платных услуг; во-вторых, путем получения займов как от лиц, являющихся гражданами страны, так и от лиц, не являющихся таковыми; и, в-третьих, путем принятия мер, стимулирующих сбережения в негосударственных секторах экономики. Государственный сектор также осуществляет непосредственную мобилизацию трудовых ресурсов для выполнения общественных работ местного значения и работ в рамках общин.

#### A. Государственные поступления

25. Наиболее общим показателем той роли, которую государственные поступления играют в экономике страны, является соотношение между всеми поступлениями

Таблица 1. Текущие поступления центральных правительств 56 развивающихся стран в процентах к валовому национальному продукту (1983 год)

Менее 10 процентов	10-19 процентов	20-29 процентов	30 и более процентов
Боливия	Аргентина	Бразилия	Ботсвана
Гана	Бирма	Венесуэла	Египет
Непал	Буркина-Фасо	Гвинея	Зимбабве
Сьерра-Леоне	Гаити	Заир	Израиль
Уганда	Гватемала	Замбия	Никарагуа
	Доминиканская Республика	Индонезия	Панама
	Индия	Иордания	Сингапур
	Корейская Республика	Иран (Исламская Республика)	Тунис
	Мадагаскар	Йемен	Чили
	Пакистан	Камерун	
	Парагвай	Кения	
	Перу	Коста-Рика	
	Сальвадор	Лесото	
	Судан	Либерия	
	Таиланд	Маврикий	
	Филиппины	Малави	
	Эквадор	Мали	
		Марокко	
		Мексика	
		Папуа-Новая Гвинея	
		Сенегал	
		Того	
		Турция	
		Уругвай	
		Шри-Ланка	

Источник: World Bank, World Development Report 1986, tables 23, исключая страны-экспортеры нефти с высоким уровнем доходов и 30 развивающихся стран, по которым подробные данные отсутствуют. Приведенные выше цифры не включают местные налоги. В Боливии, Бразилии и Пакистане поступления от таких налогов являются значительными.



государственного сектора (налоги, комиссионные и различные сборы, взимаемые центральным правительством, а также властями штатов и местными властями) и тем или иным показателем национального дохода, например, валовым внутренним или валовым национальным продуктом. Ввиду отсутствия полных статистических данных подсчитать такой показатель нелегко. И все же в таблице 2 дается сопоставление текущих поступлений центрального правительства и валового национального продукта.

26. Из 56 стран, перечисленных в таблице 1, лишь в 5 это соотношение составляет менее 10 процентов; в 17 оно находится на уровне 10–19 процентов, в 25 – на уровне 20–29 процентов, а в остальных девяти текущие поступления центральных правительств составляют 30 или более процентов от валового национального продукта. Возможности правительства в области налогообложения зависят от значительного числа факторов, наиболее важным из которых является уровень благосостояния населения. Поэтому с наибольшими трудностями при сборе налогов сталкиваются беднейшие страны, о чем свидетельствует процентное соотношение между текущими поступлениями центральных правительств и валовым национальным продуктом по пяти группам стран, взятым из таблицы 1: страны с низким уровнем доходов – 13,6 процента, страны с доходом ниже среднего – 20,9 процента, страны со средним уровнем доходов – 23,1 процента, страны с доходом выше среднего – 24,1 процента и промышленно развитые страны – 27,0 процента. Однако такая закономерность проявляется не всегда. Как это ни удивительно, в Мали и Того, относящихся к категории стран с низким уровнем доходов, объем текущих налоговых поступлений центральных правительств составляет 29 процентов от валового национального продукта, а в Гвинее, Заире, Кении, Малави и Шри-Ланке, относящихся к этой же категории, он достигает 20 и более процентов. И наоборот, в Уругвае, Аргентине и Исламской Республике Иран, относящихся к странам с уровнем доходов выше среднего, этот показатель составляет менее 10 процентов.

27. В целом можно предположить, что страны с наиболее низкими показателями соотношения между налоговыми поступлениями правительств и валовым национальным продуктом, в частности, страны с высокими показателями валового национального продукта на душу населения, имеют наиболее широкие возможности для увеличения налогов. Однако здесь следует учитывать воздействие значительного числа других факторов. К числу факторов, обуславливающих возможность и желательность увеличения налогов, относятся сравнительно открытая экономика (определить импортные и экспортные операции и обложить их соответствующим налогом легче, чем внутренние сделки); авторитет правительства среди налогоплательщиков в том, что касается управления государственными финансами; наличие налоговой системы, основанной на признании принципа платежеспособности; приспособленность методов взимания налогов к потребностям и обычаям населения; наличие квалифицированных, добросовестных и хорошо подготовленных сотрудников, занимающихся вопросами налогообложения; доступность систем налогообложения для понимания налогоплательщиками; и эффективность соответствующих административных систем (например, почтовых и полицейских служб, систем регистрации экономической деятельности и юридических механизмов, а также систем ведения надлежащего бухгалтерского учета и документального оформления осуществляемых операций). Факторы, препятствующие увеличению налогообложения, обычно противоположны вышеуказанным. Кроме того, следует отметить, что резкое повышение налогов часто является политически неприемлемым, за исключением случаев, когда налоговые поступления используются для борьбы с внешней угрозой, например, в случае войны.

Таблица 2. Доля различных источников поступлений в общем объеме текущих поступлений центральных правительств по четырем группам стран  
(в процентах)

	Источник поступлений					Неналоговые поступления	Всего
	поступления				Доходы, прибыль, прирост капитала		
	Национальные товары и услуги	Международная торговля	Прочие поступления	поступления			
Страны с низким уровнем доходов	17,7	37,5	26,7	1,4	16,7	100	
Страны со средним уровнем доходов	27,4	26,5	10,4	12,2	23,5	100	
Страны с доходом выше среднего	35,8 <u>a/</u>	27,7	8,9	1,4	26,2	100	
Промышленно развитые страны	70,4 <u>a/</u>	18,1	1,2	0,9	9,4	100	

Источник: World Bank, World Development Report 1986, tables 23, исключая страны-экспортеры нефти с высоким уровнем доходов и 30 развивающихся стран, по которым подробные данные отсутствуют. Приведенные выше цифры не включают местные налоги. В Боливии, Бразилии и Пакистане поступления от таких налогов являются значительными.

a/ Включая отчисления на цели социального обеспечения.

28. Что касается инструментов мобилизации ресурсов для государственного сектора, то они существенно различаются в различных странах. В таблице 2 показано процентное соотношение между различными источниками текущих поступлений центральных правительств по четырем группам стран; первые три колонки этой таблицы позволяют выявить весьма четкую закономерность: чем беднее страна, тем больше она полагается на косвенное налогообложение; чем богаче страна, тем большую роль в ней играют прямые налоги. Кроме того, налогообложение внешней торговли, представляющее собой важный источник государственных поступлений в бедных странах, играет весьма незначительную роль в богатых.

29. Это правило также допускает ряд исключений. Например, такие страны с низким уровнем доходов, как Заир, Малави и Того получают за счет прямого налогообложения более 30 процентов государственных поступлений; Гвинея и Судан получают за счет налогов на национальные товары и услуги менее 15 процентов таких поступлений. В таких странах со средним уровнем доходов, как Зимбабве, Индонезия, Камерун, Папуа-Новая Гвинея, Турция и Эквадор прямые налоги составляют более 40 процентов поступлений центральных правительств.

**В. Привлечение заемных средств**

30. Сальдо государственного бюджета (которое может быть активным или пассивным) определяется как сумма поступлений и субсидий за вычетом расходов. Расходы включают текущие и капитальные затраты, трансфертные платежи и чистые ссуды, предоставляемые правительством (например, ссуды государственным предприятиям за вычетом выплат в счет погашения этих ссуд). В период 1979–1984 годов во всем мире отмечался рост дефицитов государственных бюджетов, которого не смогли избежать даже страны-экспортеры нефти. В некоторых странах бюджетный дефицит носит устойчивый характер. В период 1978–1984 годов средний размер бюджетного дефицита развивающихся стран составлял 15,7 процента. Во многих странах этот показатель был намного выше, что видно из таблицы 3.

Таблица 3. Развивающиеся страны, имевшие дефицит бюджета центрального правительства a/ в размере свыше 20 процентов в период 1978–1984 годов b/

20–29 процентов	30–39 процентов	40 и более процентов
Аргентина	Гайана (1978–1982 годы)	Боливия (исключая данные за 1982 год)
Гамбия (1978–1982 годы)	Замбия	Гана
Гватемала (1978–1983 годы)	Индия	Йемен
Египет	Маврикий	Объединенная Республика
Зимбабве	Мальдивские Острова	Танзания (1978–
Израиль	(1979–1984 годы)	1981 годы)
Иордания	Никарагуа (1978–1983 годы)	Сьерра-Леоне
Иран (Исламская Республика)	Уганда	
Кения	Шри-Ланка	
Либерия	Ямайка (1978–1981 годы)	
Малави		
Малайзия (1978–1981 годы)		
Мали (1978–1983 годы)		
Марокко		
Мексика		
Непал		
Пакистан		
Панама (1978–1982 годы)		
Сальвадор		
Таиланд		

Источник: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, 1986, pp. 38–39.

a/ Дефицит государственного бюджета показан в процентах к общему объему государственных расходов (включая текущие ссуды центрального правительства за вычетом сумм, выплачиваемых в счет погашения ранее предоставленных ссуд).

b/ Если не указано иное, приведены данные за 1978–1984 годы.

31. В тех случаях, когда расходы превышают поступления, возникающий в результате этого дефицит приходится покрывать за счет привлечения заемных средств; чем больше размер этого дефицита, тем труднее его покрыть и тем значительнее косвенное воздействие этого дефицита на экономику. Ясно, что бюджетный дефицит некоторых стран, перечисленных в таблице 3, превышает допустимые пределы, и если подобное положение сохранится и в будущем, то выравнивание бюджета будет сопряжено с серьезными проблемами. Покрытие бюджетных дефицитов может осуществляться правительствами путем привлечения либо внешних, либо внутренних заемных средств. Расходы по обслуживанию внешнего государственного долга могут быть выражены в качестве процентной доли от экспорта товаров и услуг. Статистические данные за 1986 год, имеющиеся по 65 развивающимся странам, показывают, что расходы на обслуживание внешнего государственного долга в процентах к общему объему экспорта товаров и услуг составляют в 15 из этих стран 0-9 процентов, в 23 странах - 10-19 процентов, в 20 странах - 20-29 процентов и в 7 странах - 30 или более процентов 3/. Ясно, что странам с высоким показателем таких расходов приходится прилагать значительные усилия по мобилизации иностранной валюты для погашения государственных займов, что приводит к существенному сокращению объема средств, остающихся для финансирования импорта.

32. Привлечение внутренних заемных средств может привести к тому, что правительство окажется самым крупным дебитором в рамках банковской системы. И такое положение действительно имеет место во многих странах. Так, в 1980 году в 10 из 72 развивающихся стран, по которым имеются данные, более половины активов банковской системы приходилось на задолженность правительств. В 11 странах эта доля составляла одну треть или больше. Одним из последствий этого является вытеснение частного сектора с рынка кредитов.

33. Другая тенденция состоит в том, что некоторые правительства искусственно поддерживают процентные ставки на низком уровне. Это позволяет сокращать процентные выплаты по государственной задолженности и экономить тем самым государственные средства. Это способствует также привлечению заемных средств и другими секторами, поскольку низкая стоимость кредитов является одним из стимулов для осуществления инвестиций. Однако низкие проценты могут оказаться недостаточно действенным стимулом к сбережению средств или хотя бы осуществлению финансовых операций через организованные рынки капитала. В результате этого удается мобилизовать лишь незначительные ресурсы. Это особенно заметно в тех случаях, когда низкие процентные ставки сопровождаются высокими темпами инфляции. В этих случаях реальная норма прибыли является отрицательной, а стимулы для привлечения средств через организованные рынки капитала превращаются в свою противоположность. Действительно, когда темпы инфляции являются достаточно высокими, это побуждает приобретать на национальную валюту ценные металлы, стратегические материалы и земельную собственность, а также экспортировать капитал либо через официальные, либо через нелегальные каналы.

34. В первой половине 80-х годов возможности развивающихся стран по привлечению внешних ресурсов резко ухудшились. На протяжении двух десятилетий они пользовались гибким доступом к внешним кредитам, что позволило улучшить условия торговли и ускорить капиталообразование. Однако все большие трудности в связи с обслуживанием постоянно возрастающей внешней задолженности в сочетании с уязвимостью международной банковской системы перед лицом безнадежных долгов обусловили резкое сокращение внешнего кредитования. Единственный выход, который остался у обремененных значительной задолженностью развивающихся стран в условиях отсутствия

позитивных изменений во внешних условиях, заключается в коренной перестройке экономики. Интересно отметить, что более половины из 94 программ структурной перестройки, о которых в 1986 году сообщил Международный валютный фонд, включали меры по мобилизации внутренних сбережений и по совершенствованию или реформе системы налогообложения.

### С. Содействие аккумулированию внутренних сбережений

35. Основная задача правительства состоит в создании благоприятных условий для мобилизации сбережений во всех секторах экономики. Сбережения обычно складываются из незначительных средств, сэкономленных по многим направлениям. Необходимо создать такой механизм, который обеспечивал бы перераспределение этих средств и их мобилизацию для производительного использования, т.е. аккумулирование их в более крупные суммы и предоставление тем, кто нуждается в кредитах для финансирования экономической деятельности. Как правило, развивающиеся страны лишены тех совершенных механизмов для решения этой задачи, которые имеются в более богатых странах. Банки и сберегательные учреждения чаще всего открываются в крупных городах и коммерческих центрах, и поэтому удаленные от центра обширные сельские районы не могут в полной мере воспользоваться их услугами. Жители этих районов прибегают к традиционным способам сбережения, например копят наличные деньги или вкладывают их в драгоценные металлы, скот и землю, если они достаточно богаты. Некоторые виды экономической деятельности финансируются за счет примитивных методов кредитооборота, таких, как "чилемба" (Восточная Африка), "чит" (Индия), "гамея" (Египет), "тонтин" (Сенегал) и "сусу юнионс" (Тринидад и Тобаго). Однако в целом в развивающихся странах ощущается нехватка кредитов.

36. Создание сберегательных учреждений в сельских районах сопряжено с определенными проблемами. Во-первых, банки, как правило, не создаются в сельских районах из-за высоких первоначальных издержек и низких ожидаемых прибылей. Во-вторых, сельские банки могут превратиться в канал, по которому будет происходить отток сбережений, аккумулированных в сельских районах, для предоставления займов в городских районах, что приведет к дальнейшему объединению сельскохозяйственного сектора. В-третьих, сельские районы часто характеризуются высоким уровнем неграмотности, а их жители не имеют представления о деятельности банков и финансовых активах. В-четвертых, сельские заемщики часто не имеют тех активов, которые традиционно требуются банками в качестве гарантии займа. В-пятых, ввиду особой структуры сбережений, зависящей от периодов возделывания урожая, а также ввиду бедности мелкие фермеры часто нуждаются в краткосрочных кредитах для покрытия расходов по содержанию семьи, а также по ведению хозяйства.

37. Особые проблемы, связанные с мобилизацией ресурсов в сельском секторе, требуют и особых путей их решения. Новые подходы в этой области были применены многими странами, например Кубой (Банко Популар де Аорро), Бангладеш (Грэмин Бэнк), Индией (региональные сельские банки), Китаем (сельские кредитные кооперативы), Пакистаном (контролируемая система сельского кредитования), Корейской Республикой (программа взаимного финансирования) и Филиппинами (программа кредитов под залог). К числу принятых мер относятся: распространение деятельности банков на определенные районы страны, увязка сбережений с предоставлением ссуд, создание специальных банковских процедур для неграмотных клиентов, разработка новых банковских стандартов, предусматривающих нетрадиционные формы гарантий (например, использование в качестве обеспечения займов домашнего скота, как это делается в Свазиленде) и применение систем страхования, позволяющих уменьшить риски в связи с предоставлением кредитов и дать необходимые гарантии вкладчикам.

38. Такие нововведения распространяются не только на сельские районы. Пытаясь увеличить объем и диверсифицировать структуру сбережений, правительства не только используют некоторые из вышеупомянутых методов, но также поощряют сбережения по месту работы, целевое аккумулирование сбережений, использование сборщиков налогов в качестве агентов сберегательных учреждений, разработку специальных программ, направленных на воспитание чувства бережливости у детей и создание страховых и совместных фондов. Некоторые из описанных выше мер применяются в сочетании с налоговыми стимулами.

39. Наконец, можно отметить, что для увеличения сбережений необходимы соответствующие условия. Изучение взаимосвязи между реальными процентными ставками и уровнем сбережений не позволяет сделать каких-либо однозначных выводов. Вместе с тем представляется, что обладатели сбережений вряд ли будут осуществлять инвестиции в финансовые активы, если, с учетом инфляции, они не смогут ожидать получения разумной прибыли. Для достижения этой цели страны с высокими темпами инфляции прибегают к индексации процентных ставок или капитальных сумм.

#### D. Программы развития общин и проведения общественных работ

40. Одним из средств мобилизации ресурсов государственным сектором является использование незанятой рабочей силы для выполнения общественных работ и осуществления проектов в области развития общин. Такие проекты успешно осуществляются во многих развивающихся странах, включая Бангладеш, Египет, Индию и Кению. Во многих развивающихся странах, где в той или иной степени отмечается сезонная безработица, государственный сектор стремится обеспечить сельские семьи средствами к существованию, и мобилизовать их трудовые ресурсы для строительства дорог, ирригационных сооружений и осуществления других проектов развития инфраструктуры, позволяющих повысить производительность. Поскольку многие из этих проектов являются мелкомасштабными и не очень сложными, спрос на недостающие квалифицированные кадры и другой капитал является минимальным. Но это же обстоятельство ограничивает использование такого метода мобилизации ресурсов рамками небольших проектов местного значения.

### IV. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ КАК ОСНОВНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

#### A. Роль и значение государственных предприятий

##### 1. Повсеместное распространение государственных предприятий

41. В настоящее время практически повсеместно государственные предприятия используются в качестве инструмента государственной политики. Помимо их обычного использования в странах с централизованным плановым хозяйством, они широко применяются в качестве таких инструментов как в развитых, так и в развивающихся странах с рыночной экономикой. Это справедливо в отношении Африки, Западной Азии, Латинской Америки, а также регионов Азии и Тихого океана.

42. Государственные предприятия представлены во всех важных секторах экономики развивающихся стран. Наиболее широкое распространение они получили в таких отраслях, как коммунальные услуги, транспорт и обрабатывающая промышленность. В горнодобывающей промышленности государственные предприятия имеют особое значение в таких странах, как Бразилия, Гайана, Замбия, Индия и Ирак. Что касается

обрабатывающей промышленности, то здесь государственные предприятия занимают господствующее положение в Иордании, Ираке, Марокко и Сирийской Арабской Республике. Что же касается банковского дела, то государственные предприятия играют важную, а иногда и главенствующую роль в Индии, Мексике, Пакистане и Уганде. В секторе туризма им принадлежат гостиницы и туристические службы, как это имеет место, например, на Ямайке и в Таиланде. Во многих странах государственные торговые организации занимают ключевые позиции в области внешней торговли.

## 2. Количественный аспект

43. За последние два десятилетия в большинстве развивающихся стран отмечалось значительное расширение и диверсификация государственных предприятий. С точки зрения валового внутреннего продукта и объема инвестиций, наиболее широкое развитие полугосударственный сектор получил в африканском регионе. Проведенное Международным валютным фондом исследование показало, что в 1974–1977 годах доля государственных предприятий в общем объеме валового внутреннего продукта, исчисленная на основе факторной стоимости, составляла во всем мире 9,4 процента, в развивающихся странах в целом – 8,6 процента и в африканских странах – 17,5 процента 4/. Что касается соответствующей доли в валовом накоплении основного капитала, то в этот период она составляла во всем мире 13,4 процента, в развивающихся странах в целом – 27 процентов, а в странах африканского региона – 32,4 процента.

44. Заметный рост числа государственных предприятий отмечался в регионе Экономической и социальной комиссии для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО): в Индии их число возросло с 5 в 1951 году до 153 в 1978 году; в Малайзии – с 10 в 1951 году до 701 в 1979 году; и в Индонезии – со 103 в 1960 году до 168 в 1979 году. Что касается латиноамериканских стран, достигших среднего уровня промышленного развития, то здесь можно упомянуть Аргентину, где список фирм, полностью или частично принадлежащих государству, включал по состоянию на середину 70-х годов 750 компаний. На их долю приходится около 30 процентов всех вложений в основной капитал в стране и 45 процентов внешней задолженности. Что касается Мексики, то здесь на полугосударственные компании приходится 100 процентов производства и распределения электроэнергии, 100 процентов воздушных и железнодорожных перевозок, а также других средств коммуникации, более 60 процентов производства стали и 15 процентов производства промышленных товаров; кроме того, начиная с 1982 года они полностью контролируют предоставление банковских услуг 5/.

## 3. Государственные предприятия как инструменты государственной политики

45. В качестве инструментов государственного сектора государственные предприятия используются в самых различных областях – от производства продукции до управления экономикой и регулирования экономической деятельности. Задачи и стратегические цели, поставленные перед ними в развивающихся странах, включают создание рабочих мест; контроль и/или управление стратегическими секторами экономики; содействие региональному развитию; создание основной инфраструктуры, необходимой для развития; замещение импорта и/или экономия иностранной валюты; осуществление экономической политики и/или планов; получение прибылей за счет инвестиций в других странах; предоставление традиционных коммунальных услуг; выполнение роли противовеса в отношении национальных предпринимателей и/или многонациональных предприятий; регулирование деятельности рынков; уменьшение различий в уровнях доходов; предупреждение банкротств частных компаний; недопущение денационализации местных предприятий; создание совместных предприятий с участием иностранного капитала и расширение производства.

В. Актуальные вопросы и проблемы, связанные с ролью государственных предприятий

46. Нет ничего удивительного в том, что практически во всех странах постоянно ведутся дебаты относительно роли и деятельности государственных предприятий, особенно если учесть важное значение таких предприятий и масштабы, которые государственное предпринимательство приобрело в большинстве развивающихся стран. В 60-х и 70-х годах эти дискуссии были сосредоточены на предложениях об осуществлении реформ, главным образом в таких областях, как контроль, организация, управление и отчетность государственных предприятий. В 80-х годах широкое распространение получило мнение о том, что убыточность и неэффективность многих государственных предприятий являются одним из факторов, приведших к бюджетному дефициту в ряде развивающихся стран, и обсуждения стали касаться главным образом путей уменьшения финансового бремени, обусловленного наличием государственных предприятий, на основе закрытия или передачи некоторых из них частному сектору и повышения эффективности и прибыльности сохраняющихся государственных предприятий. Обсуждение этих вопросов еще больше усложнилось в результате событий на международных финансовых рынках и рынках сырьевых товаров, вынудивших многие развивающиеся страны прибегнуть к политике перестройки, для чего требовалось, в частности, сократить бюджетные расходы и уменьшить потребности государственного сектора в займах.

47. Описанный выше сценарий кризиса в значительной степени повлиял на подход правительств к решению проблем их государственного сектора. Развивающиеся страны приступили к проведению исследований, в ходе которых на политическом уровне изучаются роль и масштабы деятельности государственных предприятий, что является составной частью работы по определению необходимой доли государственного сектора, а на конкретном оперативном уровне - политика и меры, направленные на решение проблем нерентабельных государственных предприятий. Эти исследования показали, что для эффективного решения проблем государственных предприятий необходим всеобъемлющий подход, включая выборочное изъятие инвестиций, реформы политики (например политики в области ценообразования) в целях повышения прибыльности, а также организационные реформы, необходимые для обеспечения эффективного управления, контроля и оценки со стороны государства.

48. Эти исследования показали также, что быстрый рост, наличие большого числа задач и разнообразие систем внешнего контроля создают различные препятствия для нормальной деятельности государственных предприятий и обуславливают возникновение дополнительных издержек. К этому следует добавить такие недостатки в области планирования, управления, организации и контроля, как некачественная подготовка технико-экономических исследований и принятие необоснованных решений относительно первоначальных инвестиций, противоречивые приоритеты, неправильное планирование деятельности корпораций, отсутствие достаточных стимулов для поощрения предпринимательской деятельности, неспособность генерировать доходы для поддержания операций на нормальном уровне, плохо налаженный бухгалтерский учет, а также понижение роли правлений и политический контроль. Один из основных путей повышения рентабельности государственных предприятий развивающихся стран заключается в эффективном устранении этих препятствий.



С. Реформа государственных предприятий: предпринимаемые  
в последнее время усилия

49. В целях решения упомянутых выше проблем в 80-х годах многие развивающиеся страны запланировали или провели широкомасштабные реформы государственных предприятий. Эти реформы проводятся по трем различным направлениям: совершенствование систем контроля, изъятие инвестиций и повышение качества управления.

1. Организационные аспекты

50. Для обеспечения эффективного контроля и надзора за деятельностью государственных предприятий в развивающихся странах используется ряд организационных механизмов. В некоторых странах контроль за деятельностью государственных предприятий осуществляют отраслевые министерства, в ведении которых они находятся; в других странах имеются также центральные бюро, которые занимаются сбором и анализом информации об этих предприятиях и часто выполняют другие функции; иногда министерства освобождаются от выполнения контрольных функций, которые передаются холдинговой компании; контроль и надзор осуществляются также путем представления генеральным ревизором докладов и отчетов предприятий законодательным органам; и наконец, в последнее время предпринимаются попытки решить проблему неэффективного функционирования организационных структур путем создания координационных центров, в задачу которых входит контроль за деятельностью государственных предприятий.

51. При использовании этих методов предпринимались попытки провести четкое разграничение между разработкой политики, контролем и оценкой, с одной стороны, и управлением государственными предприятиями, с другой. Однако в некоторых случаях это не позволило добиться такой степени автономии, которая обеспечивала бы эффективное управление.

2. Политика изъятия инвестиций

52. Политика отказа от собственности на государственные предприятия путем прямой продажи, частичной продажи акций и ликвидации проводится сейчас во многих развивающихся странах (например в Бангладеш, Бразилии, Кот д'Ивуаре, Нигерии и Чили). Начало такой политике было положено в 80-х годах, когда государственный аппарат многих развивающихся стран стал практиковать более умеренный подход в отношении вмешательства в экономическую деятельность и когда эти страны оказались неспособными преодолеть обостряющиеся финансовые трудности, в значительной степени обусловленные неблагоприятными внешними факторами, не поддающимися их контролю. Однако в ходе осуществления этой политики возник целый ряд более или менее серьезных проблем, обусловленных значительными трудностями технического, административного и политического характера.

53. Во-первых, точная оценка активов предприятия до его продажи представляет собой весьма сложную задачу. Во-вторых, для изъятия инвестиций необходимо, чтобы в стране имелся рынок капитала, а если такой рынок существует, то требуется также наличие разветвленной сети банков или брокеров, обеспечивающих сбыт акций и распространение их среди широкого круга участников. В большинстве же развивающихся стран такие условия отсутствуют. Наконец, решения об изъятии инвестиций должны

пользоваться широкой политической поддержкой: в частности, когда речь идет о предприятиях, играющих стратегическую роль в национальной экономике, недостаточно исходить лишь из того, что эта деятельность может осуществляться и частным сектором. Политическая обстановка часто требует продолжительных и дорогостоящих усилий, необходимых для разъяснения планируемых мер и обеспечения поддержки их осуществлению.

### 3. Повышение эффективности управления и совершенствование контроля

54. Экономические меры, принимаемые для повышения внутренней эффективности полугосударственных предприятий в странах со смешанной экономикой, часто направлены на то, чтобы эти предприятия полнее учитывали рыночную конъюнктуру и подчинялись дисциплине рынка. Поэтому в ряде стран, где государственные предприятия предпочитают не зависеть от казны, а использовать займы на финансовых рынках, произошло повышение цен и был пересмотрен порядок освобождения от уплаты налогов.

55. Повышению эффективности государственных предприятий служит также применение новых, более совершенных механизмов управления. Важнейшими из этих механизмов являются системы управленческой информации, контроля и оценки эффективности управления. Некоторые страны уже создали такие системы или усовершенствовали существующие. Лучшие отличаются простотой и широким кругом охватываемых вопросов — от сбора подробных данных (для удовлетворения индивидуальных потребностей оперативных подразделений) до расчета совокупных показателей различной степени агрегированности (для удовлетворения потребностей различных плановых, инспекционных и контрольных органов).

56. Многие считают, что наряду с правильной политикой в области заработной платы и продвижения по службе одним из основных путей повышения управленческого потенциала в полугосударственном секторе является подготовка кадров. В практику разработки учебных программ начинает входить учет конкретных требований к квалификации руководителей государственных предприятий и старших сотрудников различных контрольных и плановых учреждений, курирующих эти предприятия. Что же касается практической деятельности по управлению, то осуществляемые реформы направлены, главным образом, на совершенствование отчетности и повышение ответственности за результаты работы. Одной из основных задач здесь является повышение заинтересованности руководителей или, другими словами, обеспечение тесной взаимосвязи между денежным и иным стимулированием руководителей и результатами деятельности предприятий. К числу методов, применяемых для этих целей в некоторых странах, относится заключение хозяйственных договоров.

### 4. Новые тенденции

57. Во многих развивающихся странах все шире признается необходимость гибкого и вместе с тем осторожного подхода к государственным предприятиям. Можно назвать несколько элементов такого подхода. Во-первых, правительства с большой осторожностью подходят к созданию любых новых государственных предприятий или расширению существующих. Во-вторых, многие правительства признают необходимость пересмотра роли государственных предприятий и политики в области их расширения по мере роста и становления частного сектора в их национальной экономике. В странах со смешанной экономикой проводятся периодические обследования для определения целесообразности изъятия инвестиций из некоторых государственных предприятий в связи с развитием рыночных институтов и расширением предпринимательского и

управленческого опыта частного сектора с целью уменьшения потребности в выполнении государством каталитических и предпринимательских функций. В некоторых странах гибкий подход проявляется в том, что частному сектору разрешается шире участвовать как в акционерном капитале, так и в ведении деловых операций отдельных государственных предприятий. В-третьих, наряду с применением таких осторожных и гибких подходов многие развивающиеся страны активизировали свои усилия по повышению эффективности и рентабельности государственных предприятий. Это отражает широкое признание развивающимися странами того факта, что еще долгое время государственные предприятия будут занимать важное место в экономической жизни, хотя их деятельность и будет характеризоваться более жестким руководством и подчинением дисциплине рынка.

#### V. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ И РЕНТАБЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

58. Как видно из предыдущих разделов, государственный сектор оказывает значительное воздействие на экономическое развитие всех развивающихся стран. В его ведении находятся такие элементы государственной системы, как законность и правопорядок, денежная система, экономическая инфраструктура, включая вопросы торговли, налогообложения, доходов и ценообразования, коммунальные услуги, включая транспорт, энерго- и водоснабжение и т.д., а также социальные услуги, включая которых относятся здравоохранение, образование и жилищное хозяйство. Осуществляя общее регулирование и стимулирование экономического развития, государственный сектор устанавливает и осуществляет первоочередные задачи, планы и программы в области развития, а также занимается решением проблем торговли, финансов и инвестиций в национальном, региональном и международном контексте. В качестве непосредственного участника этого процесса он производит самые различные товары и услуги, главным образом с помощью государственных предприятий.

59. В последние годы ряд экономических факторов, к числу которых относятся снижение темпов экономического роста, увеличение внешней задолженности и рост дефицитов государственных бюджетов, обусловили постановку вопроса о надлежащей роли и рамках участия государственного сектора в процессе экономического развития. Так, утверждается, что государственный сектор неоправданно разросся, непроизводительно потребляя дефицитные ресурсы; это относится, в частности, к нерентабельным государственным предприятиям. Системы государственного управления не получили должного развития, которое позволило бы им оперативно реагировать на быстро изменяющуюся обстановку в области торговли, финансов и развития в национальном, региональном и международном контексте. Утверждается также, что в некоторых случаях регулирование торговой и промышленной деятельности приводит к появлению иррациональных форм управления экономикой и в целом замедляет развитие. Одним словом, все более широкое распространение получает мнение о том, что, хотя в некоторых случаях государственный сектор эффективно компенсирует неспособность рынка обеспечить экономическое развитие (например, в Бразилии, Корейской Республике и Югославии), его деятельность также характеризуется различными по значению недостатками организационного характера.

60. В этих условиях выдвигаются требования о проведении крупномасштабных реформ, направленных на повышение эффективности роли государственного сектора. Сюда относятся пересмотр его роли и рамок деятельности, приведение его организационного и кадрового потенциала в соответствие с потребностями, повышение эффективности управления экономикой в обстановке ухудшающегося экономического положения, принятие мер по обеспечению действенного, экономически оправданного и эффективного государственного управления и совершенствование систем оценки и учета деятельности

государственного сектора. Эти задачи решаются развивающимися странами различными способами, часто в рамках программ стабилизации и структурной перестройки, осуществляемых по инициативе Всемирного банка. Принимаемые ими меры кратко описываются в следующих четырех разделах, посвященных реформе политики, организационной и кадровой реформе, управлению финансовой деятельностью и совершенствованию оценки и учета.

#### А. Реформа политики

61. Выбор соответствующей политики и программ, их целенаправленное осуществление и критическая оценка их воздействия имеют важное значение для повышения эффективности государственного сектора. Однако это требует от руководства страны консенсуса по вопросу о роли и рамках деятельности государственного сектора. Страны, в которых такой консенсус достигнут (например, Бразилия и Корейская Республика), проводят свою экономическую политику более последовательно и целенаправленно, а эффективность государственного сектора у них намного выше, чем в других странах (например, в Аргентине и Мексике), где отсутствие консенсуса ведет к противоречивости политического курса, в результате чего поставленные политические цели не достигаются.

62. Кроме того, правительства многих развивающихся стран, в первую очередь стран со смешанной экономикой, осознали необходимость нахождения равновесия между государственным сектором и деятельностью других секторов в целях стимулирования инициативы и динамики в экономике. Принятые в этой связи меры включают либерализацию промышленного лицензирования и внешней торговли, снятие кредитных ограничений, принятие мер по стимулированию предпринимательской деятельности, введение строгого контроля за государственными предприятиями и расширение сферы деятельности частного сектора для обеспечения его участия на основе конкуренции в тех областях, которые ранее контролировались государственным сектором.

63. В настоящее время все более широкое признание получает тот факт, что помимо реформ политики на национальном уровне многообразное воздействие на развивающиеся страны оказывают макроэкономическая политика и состояние экономики промышленно развитых стран. Изменения в темпах экономического роста и инфляции, протекционизм в промышленно развитых странах, а также колебания процентных ставок и валютных курсов могут влиять на экономику развивающихся стран через рынки товаров и услуг или через финансовые рынки. Во многих отношениях страны мира стали настолько взаимозависимыми, что перспективы развития многих развивающихся стран не могут рассматриваться изолированно от перспектив развития мировой экономики в целом, и поэтому все более важной становится задача обеспечения государственным сектором постоянной координации экономической и финансовой политики.

#### В. Организационная и кадровая реформа

64. Эффективность государственного сектора в значительной степени зависит от механизма управления. В настоящее время предпринимаются настойчивые усилия в целях повышения эффективности государственной администрации, особенно в такой области, как управление национальной экономикой. В большинстве развивающихся стран проводятся периодические исследования структуры и функций государственной администрации, включая управление финансовой и кадровой деятельностью. Такие исследования позволили в последние годы создать/укрепить различные механизмы для

координации национальной, экономической и бюджетной политики, осуществления контроля и координации в вопросах задолженности и повышения эффективности государственных предприятий.

65. Эти организационные реформы в той или иной степени сопровождались реформами кадровой системы и системы профессиональной подготовки. Нехватка подготовленного персонала, в первую очередь персонала, необходимого для анализа экономической политики и руководства ее проведением, плохо налаженная система повышения квалификации уже работающих сотрудников и неспособность государственного сектора привлекать и удерживать компетентных сотрудников в условиях конкуренции со стороны частного сектора и других стран относятся к числу основных проблем, характерных для системы государственного управления в развивающихся странах. Хотя положение в этой области является неодинаковым, в целом признается, что наиболее остро эти проблемы стоят в странах, расположенных к югу от Сахары. Кроме того, возможности укрепления систем подготовки кадров и обеспечения большей справедливости в плане заработной платы и различных льгот в государственном секторе ограничиваются низким уровнем государственных доходов. С учетом всех этих факторов многие развивающиеся страны придают все большее значение комплексному развитию людских ресурсов, необходимому для обеспечения эффективного государственного управления. Первоочередное внимание, уделяемое повышению роли человеческого фактора в процессе развития, нашло свое отражение и на международном уровне, в частности в рамках четвертого цикла планирования Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), а также в резолюции Генеральной Ассамблеи по вопросу о роли квалифицированного национального персонала.

### С. Управление финансовой деятельностью

66. Все более широкое признание получает тот факт, что для повышения эффективности государственного сектора необходимо совершенствование систем финансового планирования, бухгалтерского учета и ревизии. Независимо от применяемого метода первоочередную важность для руководителей страны неизменно имеет процесс составления бюджета, поскольку ни одно направление деятельности правительства невозможно без его утверждения или одобрения в рамках бюджета. Усилия, предпринимаемые в развивающихся странах, направлены сейчас на обеспечение более полной интеграции бюджетной системы и системы отчетности.

67. Что касается государственной отчетности, то здесь была произведена переоценка потребностей в информации, необходимой для обеспечения эффективного управления национальной экономикой. Для действенного руководства осуществлением правительственных программ, в том числе для совершенствования бухгалтерской отчетности и систем оценки эффективности, необходимы соответствующие данные, позволяющие определять издержки, прибыльность/отдачу, рентабельность, производительность и другие показатели эффективности. Потребности в дополнительной финансовой информации побудили некоторые развивающиеся страны рассмотреть вопрос о проведении определенных реформ в области бухгалтерской отчетности. Одна из этих реформ заключается в использовании при учете метода начислений, причем не вместо учета наличных средств и обязательств, а на выборочной и дополнительной основе, в частности для облегчения разработки политики, управления и контроля за ресурсами, а также для повышения эффективности ревизий.

68. Еще одним важным направлением усилий, предпринимаемых развивающимися странами в целях совершенствования государственных систем управления финансами, является улучшение ревизионной работы. Широко признается, что ревизия деятельности в рамках государственных программ является необходимым инструментом, позволяющим определять их эффективность, действенность и экономическую обоснованность, и поэтому многие развивающиеся страны проводят эксперименты в этой области. Подготовка кадров, необходимых для проведения ревизий различных направлений деятельности, и разработка соответствующих стандартов проведения ревизий в государственном секторе включены во многих развивающихся странах в число первоочередных задач. Аналогичным образом, в качестве важных путей повышения эффективности государственного сектора рассматриваются укрепление систем внутреннего контроля за деятельностью руководства и повышение роли внутренней ревизии.

69. Еще одной важной проблемой, связанной с управлением государственной и финансовой деятельностью в развивающихся странах является нынешнее критическое положение в области внешней задолженности. Бремя внешней задолженности, испытываемое большинством этих стран, привело к ухудшению состояния национальной экономики. Независимо от тех различных причин, которые поставили развивающиеся страны в подобное положение, руководители государства в настоящее время признают настоятельную необходимость эффективного управления операциями, связанными с задолженностью. До недавнего времени управление задолженностью в целом было весьма несовершенным. Отсутствие надежных, точных и своевременных данных о непогашенных внешних обязательствах и причитающихся платежах по обслуживанию внешней задолженности ведет к снижению эффективности управления валютными резервами, непроизводительной трате ресурсов, ошибкам при перенесении сроков погашения задолженности и т.д. Поэтому широко признается, что помимо чисто экономических и политических факторов решение проблемы внешней задолженности зависит от обеспечения надлежащего управления и контроля.

#### D. Совершенствование контроля, оценки и учета

70. Для повышения эффективности государственного сектора и улучшения контроля за его деятельностью правительствам развивающихся стран необходимо укрепить системы контроля и оценки. Многие правительства уже создали или укрепили свои национальные учреждения в целях обеспечения систематического обзора и оценки программ и проектов в области развития. Эти правительства также приняли меры к расширению использования информационной технологии, в частности компьютеризованных информационных систем, для контроля за определенными направлениями деятельности. Однако сохраняются методологические проблемы разработки надлежащих стандартов и критериев для оценки эффективности государственного сектора, особенно в тех случаях, когда соответствующие стандарты и критерии, применяемые в частном секторе, трудно использовать в государственном. Вместе с тем в некоторых странах (например, в Бразилии, Корейской Республике и Пакистане) отмечаются значительные улучшения в плане как методологии, так и осуществления контроля и оценки деятельности государственных предприятий.

## VI. ОПЫТ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН

71. Одним из полезных направлений деятельности на международном уровне является обмен опытом и информацией между развивающимися странами в том, что касается роли государственного сектора в вопросах содействия экономическому и социальному развитию. К числу вопросов, которые представляют для развивающихся стран особый интерес и по которым может быть налажен плодотворный обмен, относятся вопросы, касающиеся организационных структур, их взаимодействия и возможностей по обеспечению эффективного управления национальной экономикой, государственных предприятий и деятельности государственного механизма по решению проблем совершенствования и повышения действенности государственного управления.

### A. Пути совершенствования управления национальной экономикой

72. Одна из основных задач, стоящих перед развивающимися странами, заключается в определении линии поведения в условиях крупных изменений, происходящих в мировой экономике. Для решения этой задачи правительства развивающихся стран используют различные подходы и меры. В одних случаях такие меры включают реформы бюджетной, денежной и хозяйственной политики, в других – направлены на перестройку организационных структур и расширение технического потенциала в целях осуществления таких реформ, включая их гармоничную увязку с политикой промышленно развитых стран, в первую очередь в таких областях, как торговля, финансы и инвестиции. В некоторых случаях эти меры направлены на обеспечение более эффективного контроля и оценки политики и программ в области управления экономикой. Опыт, накопленный развивающимися странами в деле создания эффективных систем управления экономикой, разнообразен, и более глубокое понимание того, какие стратегические концепции и организационные формы подходят для решения тех или иных проблем национальной экономики, имеет первостепенную важность для тех, кто занимается решением вопросов, связанных с ролью государственного сектора в экономическом развитии.

### B. Оценка деятельности государственных предприятий

73. В большинстве развивающихся стран со смешанной экономикой конец 70-х годов стал периодом наибольшего развития государственных предприятий. Как отмечалось выше, результаты деятельности государственных предприятий были неоднозначными, и развивающиеся страны, стремясь к достижению поставленных политических целей, приняли самые различные меры в целях повышения эффективности этих предприятий. Многие страны избрали политику выборочного (полного или частичного) изъятия инвестиций из государственных предприятий, хотя на практике ее проведение затрудняется проблемами политического (бюрократическое и политическое давление), технического (критерии оценки) и процедурного характера. Меры по повышению эффективности деятельности сохраняющихся предприятий путем предоставления им управленческой автономии, внедрения внутрифирменного планирования, установления договорных отношений и т.д. также привели к неоднозначным результатам. Кроме того, правительства многих стран создали механизмы для контроля и оценки деятельности государственных предприятий, хотя согласованные критерии и стандарты такой оценки не всегда являются достаточно четкими. Анализ опыта, накопленного в процессе проведения реформ государственных предприятий, может представлять огромную ценность для развивающихся стран.

### C. Эффективность государственного управления

74. Во многих развивающихся странах заинтересованность правительств в повышении эффективности государственного управления нашла широкое отражение в политических заявлениях и документах, а также в усилиях по совершенствованию деятельности государственных учреждений и их сотрудников и обеспечению контроля за этой деятельностью. Эта работа приводит к неоднозначным результатам, что говорит о недостаточно четком понимании проблем, препятствующих повышению эффективности руководства, причин этих проблем и путей их решения в рамках государственной структуры. Одной из основных проблем, по-видимому, является сложившаяся в рамках государственной службы обстановка, характеризующаяся тремя крупными недостатками, а именно, большим числом первоочередных задач (например, национальное единство и региональное развитие), проблемами административного и процедурного характера и отсутствием стимулов для эффективной работы. Другая группа проблем, как представляется, связана с пониманием правительствами основных аспектов (политических, административных и технических) эффективности. Анализ опыта в деле определения основных элементов и трудностей повышения эффективности может оказаться весьма полезным для развивающихся стран.

### D. Деятельность системы Организации Объединенных Наций

75. Организации системы Организации Объединенных Наций содействуют обмену опытом и информацией в отношении роли государственного сектора в развивающихся странах. В течение периода 1983–1986 годов было проведено несколько межрегиональных совещаний и совещаний групп экспертов, задача которых заключалась в изучении различных аспектов роли государственного сектора, его управленческих систем и практики, а также деятельности и эффективности государственных предприятий. На основе результатов этих совещаний и других проведенных исследований в рамках системы Организации Объединенных Наций было опубликовано несколько монографий, цель которых состояла в распространении среди развивающихся стран информации и опыта, касающихся роли государственного сектора.

76. В декабре 1985 года Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития Секретариата Организации Объединенных Наций организовал, в сотрудничестве с Экономической и социальной комиссией для Азии и Тихого океана (ЭСКАТО), межрегиональный семинар по вопросу о роли государственного сектора в мобилизации внутренних финансовых ресурсов на цели социально-экономического развития, который состоялся в Бангкоке. В ноябре 1984 года Международный центр по государственным предприятиям в развивающихся странах (МЦГП) провел совещание группы экспертов, посвященное роли государственного сектора в развитии развивающихся стран применительно к региональному контексту. Организация Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО) подготовила ряд исследований по странам по вопросу о роли государственных промышленных предприятий в процессе экономического развития (1983 год). В последние годы Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития организовал ряд совещаний по таким аспектам управления государственным сектором, как подготовка научно-технического персонала по вопросам управления (1983 год), использование современных административных и информационных систем для государственного управления в развивающихся странах (1983 год), учет с использованием метода начислений в развивающихся странах (1984 год), государственная ревизия и системы внутреннего контроля за управлением в



развивающихся странах (1984 год), методы и процедуры, применяемые при составлении государственного бюджета (1985 год), стандарты проведения ревизии в развивающихся странах (1985 год), повышение управленческой квалификации старших административных сотрудников (1985 год) и ревизия крупных проектов в области развития (1986 год). Управленческий и организационный аспекты развития, охватывающие ключевые вопросы управления государственным сектором в процессе развития, занимали важное место и в работе Всемирного банка 6/.

77. Что касается государственных предприятий, то Департамент, в сотрудничестве с МЦП, организовал межрегиональный практикум по оценке эффективности государственных предприятий в развивающихся странах, который состоялся в ноябре 1983 года в Любляне, Югославия 7/. Институт экономического развития Всемирного банка и МЦП организовали семинар по вопросу о практике и системах руководства государственными предприятиями с уделением особого внимания развивающимся странам, который состоялся в 1985 году. МЦП организовал также совещания по вопросу о роли государственных предприятий в обеспечении занятости (1983 год) и роли государственных предприятий/финансовых организаций (1983 год). Департамент (1986 год) и МЦП (1983 год) организовали по одному совещанию по вопросу о роли, эффективности и практике управления совместными предприятиями с участием государственного сектора.

78. Особое внимание в рамках этих совещаний и публикаций уделялось государственным предприятиям, системам государственного управления и отдельным аспектам роли государственного сектора. Вместе с тем в резолюции 34/137 Генеральной Ассамблеи в числе других важных вопросов назывались вопросы, касающиеся связей и взаимодействия между государственным и другими секторами. В последние годы развивающиеся страны приобрели в этой области ценный опыт. Поэтому было бы полезно наладить обмен этим опытом в рамках международных семинаров, результаты которых можно было бы впоследствии распространить среди самого широкого круга заинтересованных сторон.

## VII. ВЫВОДЫ

79. Государственный сектор играет доминирующую роль в процессе экономического развития развивающихся стран. Его лидирующая роль обычно проявляется по нескольким направлениям. Он мобилизует значительную долю всех экономических ресурсов страны в форме государственных поступлений. Он распределяет эти ресурсы и с помощью своей денежной и кредитной политики определяет основные направления социально-экономического развития. Он обеспечивает планирование развития, формирует экономическую и социальную инфраструктуру, определяет цены на основные товары и регулирует деятельность других секторов. Через государственные предприятия он непосредственно осуществляет производство и распределение определенных товаров и услуг. Во многих развивающихся странах государственный сектор представляет собой важный фактор структурной перестройки.

80. Однако экономический кризис 80-х годов, нашедший свое отражение в увеличении дефицитов национальных бюджетов и изменениях на международных товарных и финансовых рынках, обусловил возобновление дискуссий относительно роли государственного сектора. Во многих развивающихся странах возникла необходимость в проведении реформ. Руководствуясь этой необходимостью, развивающиеся страны внесли коррективы в управление на макроэкономическом уровне и регулирование деятельности на микроэкономическом уровне, в масштабы и характер деятельности государственных предприятий, в организацию государственной службы и управление государственными финансами, а также в кадровую политику. Хотя принятые во многих странах меры являются впечатляющими, еще многое предстоит сделать.

81. Все более широкое признание получает тот факт, что для обеспечения экономического развития многих развивающихся стран необходимо устранение ограничений структурного характера, а также создание условий для эффективного руководства экономикой. Что касается краткосрочных и среднесрочных перспектив, то для обеспечения экономического развития необходимо как повышение производительности, так и применение новых и эффективных методов управления экономикой. Из этого следует, что основными задачами, стоящими перед государственным сектором, являются обеспечение скоординированных политических рамок для повышения производительности, укрепление возможностей для эффективного управления экономикой и повышение эффективности и действенности системы государственного управления в соответствии с национальными задачами той или иной страны.

82. В последние годы развивающиеся страны накопили весьма обширный опыт в том, что касается роли государственного сектора в процессе экономического и социального развития. Однако систематического распространения этого опыта среди тех, кому он может больше всего пригодиться, не налажено. Анализ, обсуждение и распространение информации об этом опыте способствовали бы лучшему пониманию и более правильной оценке роли государственного сектора в обеспечении экономического и социального развития.

#### Примечания

- 1/ International Monetary Fund World Economic Outlook (April 1985), p. 64.
- 2/ Economic Report on Africa, 1984, p. 5.
- 3/ World Bank World Development Report, 1986, table 18, p. 214.
- 4/ R.P. Short, The role of public enterprises: an international statistical comparison, in Public Enterprise in Mixed Economies: Some Macro-Economic Aspects (International Monetary Fund, Washington, D.C., 1984), pp. 126-129.
- 5/ Jorge Barenstein, La gestión de empresas públicas en Mexico (Centro de Investigaciones de Desarrollo Economico, Mexico, 1983), pp. 75 and 182.
- 6/ World Bank, "Management in development" in World Development Report, 1983, pp. 41-128.
- 7/ United Nations, Performance Evaluation of Public Enterprises in Developing Countries: Criteria and Institutions (TCD/SEM.84/5), New York, 1984.

-----