



КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Distr.
GENERAL

TD/B/CN.2/10
30 May 1994

RUSSIAN
Original: ENGLISH

ПОСТОЯННЫЙ КОМИТЕТ ПО БОРЬБЕ С НИЩЕТОЙ
Вторая сессия
Женева, 25 июля 1994 года

Пункт 4 предварительной повестки дня

**ВЛИЯНИЕ ПРОГРАММ СТРУКТУРНОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ, ПОЛИТИКИ
СОЗДАНИЯ РАБОЧИХ МЕСТ И МЕР ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ УЧАСТИЯ
МЕЛКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ И МИКРОПРЕДПРИЯТИЙ В МЕЖДУНАРОДНОЙ
ТОРГОВЛЕ НА БОРЬБУ С НИЩЕТОЙ**

Проблемная записка секретариата ЮНКТАД

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>
ВВЕДЕНИЕ	1 - 2
I. ВЛИЯНИЕ ПРОГРАММ СТРУКТУРНОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ НА БОРЬБУ С НИЩЕТОЙ	3 - 32
A. История вопроса	3 - 5
B. Анализ накопленного опыта	6 - 11
C. Отдельные инструменты структурной перестройки	12 - 29
1. Либерализация финансовой сферы	13 - 16
2. Либерализация торговли	17 - 20
3. Либерализация рынков труда	21 - 22
4. Приватизация	23 - 24
5. Экономия бюджетных ресурсов	25 - 26
6. Либерализация внутренних рынков	27 - 29
D. Выводы	30 - 32
II. ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИКИ СОЗДАНИЯ РАБОЧИХ МЕСТ НА БОРЬБУ С НИЩЕТОЙ	33 - 58
A. История вопроса	33 - 43
B. Отдельные возможные стратегии создания рабочих мест	44 - 56
C. Выводы	57 - 58
III. СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УЧАСТИЯ МЕЛКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ И МИКРОПРЕДПРИЯТИЙ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛЕ	59 - 83
A. История вопроса	59 - 61
B. Нерегистрируемая трансграничная торговля (НТТ)	62 - 65
C. Горизонтальные и вертикальные связи в сфере регистрируемой торговли	66 - 71
D. Отдельные тематические исследования	72 - 79
1. Сектор мелких предприятий Лудхияны, Индия	73 - 75
2. "Парк" запасных частей в Кумаси, Гана	76
3. Мелкие обувные предприятия долины Синос, Бразилия	77 - 79
E. Выводы	80 - 84

ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящая проблемная записка была подготовлена в соответствии с директивами, содержащимися в программе работы, которая была принята Постоянным комитетом по борьбе с нищетой на его первой сессии в январе 1993 года 1/. Записка касается последствий, которые имеют для борьбы с нищетой следующие три фактора: а) программы структурной перестройки, б) политика создания рабочих мест и с) способы обеспечения участия мелких предприятий и микропредприятий в международной торговле. Вследствие уникальности, имманентно присущей каждому из вышеуказанных факторов, записка разделена на три самостоятельные части, которые в соответствующих случаях содержат перекрестные ссылки. Хотя каждая из этих трех тем представляет собой отдельную сферу и важна сама по себе, все они подчинены тематике структурной перестройки и имеют общий связующий элемент - обеспечение доходной занятости для бедных слоев населения. В проблемной записке затрагивается также множество смежных вопросов. В их числе - финансирование, торговля, приватизация, мелкие предприятия, транснациональные корпорации, наука и техника, развитие сельских районов и физическая инфраструктура. Одна часть этих вопросов относится к сфере особой компетенции и прямого ведения ЮНКТАД; а другая - к проблематике развития в целом, которая охватывается общим мандатом ЮНКТАД.

2. О социальных аспектах структурной перестройки и, если не об эффективных путях создания новых рабочих мест, то по крайней мере о существующих условиях на рынке труда в развивающихся странах, написано много. Однако в литературе, посвященной сектору мелких предприятий, практически ничего не говорится о международной торговле 2/. В свою очередь в литературе по торговой проблематике почти никакого внимания не уделяется сектору мелких предприятий, поскольку считается, что в данном случае о нем не стоит говорить из-за якобы присущих ему недостатков с точки зрения эффекта масштаба и

1/ Постоянный комитет по борьбе с нищетой, который был учрежден ЮНКТАД на ее восьмой сессии, имеет своей основной целью "содействие национальным и международным усилиям по предупреждению нищеты, борьбе с ней и сокращению ее масштабов, в частности в тех районах, где она носит более острый характер, а также разработке соответствующей национальной и международной политики". В основе методов работы Комитета лежит обмен национальным опытом, который осуществляется через следующие каналы: а) проведение рабочих совещаний, финансируемых за счет внебюджетных ресурсов, и б) созыв подготовительных совещаний межправительственной группы экспертов (МГЭ).

2/ Сектор мелких предприятий часто является предметом исследования в рамках следующих научных дисциплин и школ: неоклассическая экономика, связующие факторы роста в сельскохозяйственном развитии, неформальный сектор, гибкая специализация и децентрализация. Ни одна из этих школ не занимается напрямую вопросами взаимосвязи между сектором мелких предприятий и международной торговлей. В литературе, посвященной транснациональным корпорациям, также никак не затрагивается роль сектора мелких предприятий в развивающихся странах. См. J. Tendler, "The remarkable convergence of fashion on small-scale enterprises and the informal sector: what are the implications for policy?", Department of Urban Studies and Planning, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, 1987 (processed).

технологии 3/. Однако, вопреки бытующему мнению, отдельные данные, приведенные в части III настоящей записки, прямо наводят на мысль о том, что сектор мелких предприятий может играть важную и динамичную роль в производстве товаров, поставленных на экспорт, напрямую или через посредников. Например, группа мелких предприятий в долине Синос в Бразилии получила в 1991 году примерно 900 млн. долл. США от экспорта почти 100 млн. пар обуви. Таким образом, связанный с международной торговлей аспект деятельности мелких предприятий, на которых занято много бедноты, является "белым пятном" в исследовательской работе, и здесь обмен знаниями и национальным опытом на рабочем совещании в рамках подготовки к третьей сессии Постоянного комитета по борьбе с нищетой мог бы внести ценный вклад в анализ политики в важной области международной торговли и борьбы с нищетой.

3/ Такую предвзятую позицию разделяют даже авторы большинства книг и статей, посвященных сектору мелких предприятий. Например, в одной из монографий (см. M. Cortes, A. Berry and A. Ishaq, *Success in Small and Medium-Scale Enterprises: The Evidence from Colombia*, New York, Oxford University Press, 1987, p. 27) указывается следующее: "Поскольку для экспорта обычно требуется организационная структура определенных размеров, обеспечивающая возможности для разделения труда, международная торговля, как правило, является сферой деятельности крупных фирм. Некоторые промышленные изделия, поставляемые на экспорт, в частности изделия, предназначенные для развитых стран, должны быть сходны с товарами, обычно потребляемыми в покупающей стране; следовательно, для их изготовления может потребоваться сравнительно мощная и капиталоемкая технологическая база. Это требование является одним из барьеров для участия мелких производителей".

1. ВЛИЯНИЕ ПРОГРАММЫ СТРУКТУРНОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ НА БОРЬБУ С НИЩЕТОЙ

А. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

3. В 80-е годы произошел самый настоящий "взрыв" популярности программ, направленных на стабилизацию и структурную перестройку, причем программы второй категории сохранили свою исключительную значимость для политики большинства развивающихся стран и в 90-х годах. Причины их разработки хорошо известны: они связаны с дестабилизирующим эффектом второго нефтяного кризиса, падением цен на сырьевые товары, высокими реальными процентными ставками и с возникновением долгового кризиса в начале 80-х годов. С учетом того, что правительства практически всех развивающихся стран приняли решения о выполнении своих долговых обязательств, а также с учетом политики, проводимой в этой связи кредиторами, значительное сокращение потребления и капиталовложений было неизбежным. В то же время у ряда промышленно развитых стран и многосторонних кредитных учреждений сформировалось мнение, что экономические трудности развивающихся стран были во многом вызваны мерами государственного вмешательства и что вследствие этого их нужно кардинально пересмотреть. В этой связи программы стабилизации, охватывающие кредитно-денежную, фискальную политику и меры в области регулирования обменного курса, почти сразу же были дополнены программами структурной перестройки, в которых акцент делался на либерализации цен, финансовой сферы, торговли, системы государственных предприятий и рынков труда. На этом этапе, в отличие от предыдущего периода, когда многосторонние финансовые учреждения выделяли займы главным образом на развитие инфраструктуры и для удовлетворения основных потребностей, их кредиты стали все больше привязываться к факторам политики.

4. Несмотря на различия в практических подходах отдельных стран, ключевые задачи программ структурной перестройки заключались в том, чтобы стимулировать экспорт путем расширения ценовых стимулов и повысить эффективность распределения ресурсов, товаров и услуг в экономике. При этом одним из средств поощрения эффективности внутреннего производства считался допуск иностранных товаров и инвестиций в национальную экономику, который позволяет повысить дисциплину в условиях конкуренции с иностранными производителями. Меры структурной перестройки включали в себя отмену регулирования обменного курса, процентных ставок и ставок реальной заработной платы; сокращение или устранение различных форм субсидирования и контроля за ценами; введение или повышение платы за коммунальные услуги; и приватизацию государственных предприятий. Принятие таких мер подразумевало переход к рыночному механизму формирования цен и свертывание функций государства в хозяйственной сфере и в области регулирования экономической деятельности.

5. Оценка влияния структурной перестройки на нищету сопряжена с определенными трудностями, что объясняется разнообразием исходных экономических условий и структур в конкретных странах; отсутствием богатого опыта в области перестройки в большинстве стран; необходимостью выбора между краткосрочным облегчением бремени нищеты и долгосрочным сокращением масштабов нищеты на основе экономического роста; трудностями, связанными с разграничением того влияния, которое оказывает на нищету структурная перестройка, и

влияния других факторов, определяющих уровень жизни бедных слоев населения; а также проблемами учета соответствующих внешних эффектов и прогнозирования вероятных результатов в случае отсутствия перестройки. Кроме того, из-за неоднородного характера проблемы нищеты структурные реформы по-разному отражались на положении бедноты. В силу этих трудностей любой глобальный анализ структурной перестройки в преломлении к проблеме нищеты должен быть общим по характеру, избирательным по содержанию и предлагать умозаключения, с которыми при вдумчивом подходе иногда можно поспорить.

В. АНАЛИЗ НАКОПЛЕННОГО ОПЫТА

6. В отсутствие системы смягчения последствий внешних потрясений для развивающихся стран углубление проблемы нищеты в тех развивающихся странах, которые в 80-е годы столкнулись с долговым кризисом и ухудшением условий торговли, было неизбежным. Поэтому было бы неправильно относить на счет политики структурной перестройки то отрицательное воздействие на уровень жизни, которое объясняется в основном долговым кризисом и мерами жесткой экономии, вызванными кризисом. Сокращение социальных расходов в расчете на душу населения, например, было в большей степени связано с бюджетными ограничениями в рамках политики стабилизации и необходимостью выплаты растущих сумм в счет процентов по задолженности, чем конкретными мерами самой структурной перестройки. Но верно и то, что из-за крайне сильного воздействия структурной перестройки на макроэкономические параметры меры строгой экономии пришлось ужесточить и проводить в течение большего срока, чем требовалось для обеспечения макроэкономической перестройки. Как указывается ниже, либерализация процентных ставок усилила воздействие жесткой денежно-кредитной политики; либерализация торговли обусловила потребность в проведении дальнейших девальваций валют; а сокращение объема поступлений в результате либерализации торговли и финансовой сферы породило необходимость сокращения государственных расходов.

7. До настоящего времени структурная перестройка имела различные последствия для бедных слоев населения, как позитивные, так и негативные. Что касается позитивной стороны, то политика экономической либерализации в ряде случаев благоприятно сказалась на положении мелких фермеров, выращивающих продовольственные и экспортные сельскохозяйственные культуры 4/. Однако, как отмечается ниже, в рамках программ структурной перестройки, при реализации которых были ликвидированы государственные советы по сбыту, недостаточно внимания уделялось обеспечению того, чтобы преимуществами стимулирования экспорта воспользовались мелкие производители, а не торговые фирмы и другие посредники. С другой стороны, в результате структурных реформ сократились доходы большей части бедных горожан и широких слоев сельской

4/ Хотя падение цен на основные сырьевые товары за последнее десятилетие и привело к снижению реальных цен, уплачиваемых производителям экспортных сельскохозяйственных культур, в данном случае мы имеем дело с вопросом из области ошибок индукции, который лишь косвенно связан с вопросами, касающимися прямых последствий мер структурной перестройки для нищеты.

бедноты, занимающихся нетоварным хозяйством. Кроме того, произошло повышение цен на целый ряд товаров и услуг первой необходимости и массового потребления, включая коммунальные услуги, школьное обучение, медицинское обслуживание и основные продукты питания, реализуемые по официальным ценам, однако последствия повышения этих цен для бедноты были неодинаковыми. Рост цен в большей мере затронул городскую бедноту, поскольку основная часть сельской бедноты имеет ограниченный доступ или вообще лишена доступа к большинству этих товаров. В целом в среднесрочной перспективе программы структурной перестройки явно отрицательно сказались на положении городской бедноты, тогда как их последствия для сельской бедноты зависели от самых разных факторов, не последним из которых является степень концентрации земельной собственности в области производства экспортных сельскохозяйственных культур и широта охвата мелких производителей мерами стимулирования экспорта.

8. Помимо непосредственных последствий для уровня жизни, меры структурной перестройки влекут за собой также последствия в сфере распределения, которые затрагивают бедные слои населения, влияя на структуру капиталовложений, потребления и использования ресурсов. В некоторых случаях уже стало очевидным, что регрессивные сдвиги в сфере распределения, обусловленные политикой структурной перестройки, затронули бедноту в большей степени, чем это могло бы быть при отсутствии такой политики ^{5/}. В целом политика структурной перестройки повлияла на распределение доходов через факторы предложения и цен и вкупе с продолжающейся политикой стабилизации через сами уровни доходов и условия занятости. Например, что касается факторов предложения и цен, то рост внутренних процентных ставок, отражая относительную нехватку и более высокую международную мобильность финансового капитала в противовес относительному избытку и ограниченной мобильности наемной рабочей силы, привел к функциональному перераспределению доходов в пользу владельцев финансовых ресурсов. Последние получили возможность устанавливать высокую цену на финансовые активы, используемые внутри страны, поскольку либерализация рынков капитала и иностранной валюты позволяет им переводить свои ресурсы за границу, чтобы избежать риска их обесценения. Лица, получающие заработную плату, напротив, столкнулись с проблемой реального сокращения своих основных доходов в результате либерализации рынков труда, торговли и финансовой сферы, о чем говорится ниже.

9. Рост нищеты в связи со структурной перестройкой и, в частности, регрессивные сдвиги в распределении доходов между домашними хозяйствами четко прослеживаются в Латинской Америке. Первичной причиной сокращения реальных доходов, ухудшения доступа к услугам и их качества послужил серьезный экономический кризис начала 80-х годов, а затем к

^{5/} См., например, G. Datt, M. Ravallion, "Growth and redistribution of components of changes in poverty measures: a decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s", Journal of Development Economics, vol. 28, 1992.

этому прибавилось воздействие программ стабилизации и структурной перестройки, осуществляемых в регионе. В некоторых случаях эти отрицательные явления сглаживались ослаблением инфляции и некоторым оживлением экономического роста, что порождало чувство настороженного оптимизма. Однако основанные на структурной перестройке механизмы развития в регионе обусловили углубление неравенства в распределении доходов и менее стабильные условия занятости по сравнению с доперестроечным периодом 6/. Действительно, за период с 1980 по 1990 год доля получающих заработную плату лиц в ВВП упала на 6%, а доля экономических агентов возросла на 8% 7/. Кроме того, практически ничто не свидетельствует о том, что только начинающееся, судя по симптомам, экономическое оживление приносит какое-либо облегчение бедноте в Латинской Америке в целом. Доля бедного населения за 1980-1990 годы фактически возросла с 41% до 46%, причем доля городской бедноты увеличилась с 30% до 39%, а доля сельской бедноты в 80-е годы стабильно составляла примерно 60% 8/. В абсолютном выражении численность городской бедноты в 80-е годы возросла примерно в два раза, а именно: с 62,9 млн. человек в 1980 году до 115,5 млн. человек в 1990 году, а численность сельской бедноты возросла с 73 млн. человек до 80,4 млн. человек 9/. При этом доля городского населения, не имеющего средств к существованию, за тот же период возросла с 9% до 17%, а соответствующая доля сельского населения увеличилась с 28% до 30% 10/.

6/ См., например, O. Altimir, "Income distribution and poverty through crisis and adjustment", ECLAC Working Paper No. 15, Santiago, September 1993.

7/ См. R. Infante, "Labour market, urban poverty and adjustment: new challenges and policy options", International Institute for Labour Studies, 1995, p. 5.

8/ Соответствует подушевым доходам домашних хозяйств за чертой бедности, за которую принимается величина двух минимальных продовольственных бюджетов составлявших в 1988 году от 22 до 34 долл. на душу населения в месяц в городских районах. Оценки за 1980 год см. ECLAC, "Magnitud de la pobreza en America Latina en los anos ochenta", *Estudios e informes de la CEPAL*, United Nations publication, Sales No. 91.II.G.10, 1991. Оценки за 1990 год см. ECLAC, "Latin American poverty profiles in the early 1990s" (LC/L.716, Conf. 82/6), Santiago, Chile, 1992.

9/ Ibid.

10/ Под отсутствием средств к существованию в Латинской Америке понимаются подушевые доходы домашних хозяйств, которые меньше величины минимального продовольственного бюджета в конкретной стране, используемого для установления черты бедности. Ibid.

10. Динамика изменения доходов и численности бедного населения была схожей в большинстве стран Африки, хотя здесь неравенство в уровнях доходов скорее не увеличилась, а уменьшилась 11/. К факторам, обусловившим падение доходов, относятся: бремя задолженности, которая превышает ВВП; ухудшение условий торговли; засухи; а в некоторых случаях - гражданские войны и беспорядки 12/. В итоге минимальная реальная заработная плата в большинстве африканских стран, расположенных к югу от Сахары, в 80-е годы сократилась по сравнению с 70-ми годами более чем на 40% 13/. При этом доля бедного населения в регионе в 80-е годы, согласно оценкам, возросла с 21% до 29% в городских районах и осталась неизменной на уровне 54% в сельских районах 14/. В то же время программы структурной перестройки в африканских странах, к югу от Сахары пока не принесли успеха в деле решительного перевода национальной экономики на рельсы устойчивого роста 15/. Даже в тех расположенных к югу от Сахары странах, которые, по мнению многосторонних финансовых учреждений, осуществляли перестройку более успешно по сравнению с другими, норма капиталовложений за последние несколько лет снизилась 16/. Хотя в результате девальваций валют реальные внутренние цены производителей время от времени повышались, экспортеры сырья, сталкивающиеся с неэластичной структурой спроса, наращивая свое производство, ничего не выигрывали в связи с ухудшением международных условий торговли. Кроме того, производительность земли и труда в сфере производства основных продуктов питания в большинстве стран региона остается неизменной или даже падает, несмотря на принятие мер структурной перестройки, направленных на стимулирование роста производства продовольствия для внутренних рынков.

11/ См. V. Jamal, J. Weeks, "The vanishing rural-urban gap in sub-Saharan Africa", *International Labour Review*, vol. 123, No. 3, 1988.

12/ См., например, F. Cheru, "Structural adjustment, primary resource trade and sustainable development in sub-Saharan Africa", *World Development*, vol. 20, No. 4, April 1992.

13/ См. ILO, Advisory Committee on Rural Development, Geneva, 1990.

14/ Черта бедности соответствует 370 долл. США в год на душу населения по ППС 1985 года (в соответствии с методологией Всемирного банка), см. *World Development Report 1990: Poverty*, (Oxford University Press, 1990), table 2.1. См. D. Ghai, (ed.), *The IMF and the South: The Social Impact of Crisis and Adjustment*, Zed Books Ltd., (London), 1991.

15/ См., например, ЮНКТАД, Доклад о торговле и развитии, 1993 год, UNCTAD/TDR/13 (vol. III), часть вторая, глава II; и A. Cornea, "Is adjustment conducive to long-term development? the case of Africa in the 1980s", *Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series No. 21*, UNICEF-ICDC, Florence, 1991.

16/ См. ЮНКТАД, цит. соч., и "Africa: a flicker of light", *The Economist*, 5 March 1994, pp. 23-28.

11. С другой стороны, опыт ряда восточноазиатских стран, был в целом позитивным. Социальные издержки стабилизации и перестройки в этих странах оказались сравнительно незначительными, поскольку они начали структурную перестройку до того, как диспропорции достигли критических размеров. Эти оперативные экономические меры, принятые на этапе зарождения макроэкономических диспропорций, в сочетании с быстрой реализацией мер по оказанию помощи бедным слоям населения позволили странам региона за каких-то несколько лет вновь встать на путь устойчивого экономического роста и сокращения масштабов нищеты. Кроме того, программы экономической перестройки, разработанные и реализованные этими странами, строились на жестком и прямом вмешательстве государства в торговлю и в другие секторы экономики 17/. Благодаря постоянной адаптации к меняющимся условиям, осуществлявшейся с учетом избранного ими собственного пути и по собственному желанию, эти страны смогли расширить экспорт продукции обрабатывающей промышленности и обеспечить успешное сочетание высоких устойчивых темпов роста с сокращением масштабов нищеты и макроэкономической стабильностью 18/.

С. ОТДЕЛЬНЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ СТРУКТУРНОЙ ПЕРЕСТРОЙКИ

12. Воздействие ортодоксальной политики перестройки на бедные слои населения зависит от сочетания, последовательности и сроков использования инструментов перестройки, а также от структурных особенностей и характера проблемы нищеты в конкретной стране. Ниже рассматривается ряд инструментов структурной перестройки, поскольку некоторые из них, как представляется, были связаны с чересчур негативными последствиями для бедных слоев населения в сравнении с теми позитивными структурными сдвигами, к которым они привели.

1. Либерализация финансовой сферы

13. Финансовая реформа стала необходимой во многих странах после внешних потрясений 80-х годов, когда финансовый сектор оказался в тяжелом положении и требовалось мобилизовать сбережения, в частности, для обслуживания долга. Кроме того, начало складываться общее понимание целесообразности отмены субсидий, присутствовавших во многих формах прямого кредитования, и повышения ставок по депозитам соразмерно темпам инфляции. Например, важным средством преодоления перекосов в соотношении цены капитала и цены рабочей силы стало считаться устранение отрицательных реальных процентных

17/ См., например, F.Stewart, "The many faces of adjustment", *World Development*, vol.9, No. 12, December 1991; E. Thornbecke, *Adjustment and Equity in Indonesia*, Development Centre Studies (Paris, OECD, 1992); и D. Demery, L. Demery, *Adjustment and Equity in Malaysia*, Development Centre Studies (Paris, OECD, 1992).

18/ См. A. Chowdhury, I. Islam, *The Newly Industrialising Economies of East Asia*, (London, Routledge, 1993); и World Bank, *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy* (New York and Oxford, Oxford University Press, 1993).

ставок 19/. Однако ортодоксальная политика структурной перестройки требовала срочной и полной отмены регулирования рынков кредита и процентных ставок, что на практике давало обратный эффект, поскольку макроэкономические условия были неустойчивыми, а кредитные учреждения имели неудовлетворительные балансы 20/. Вдобавок, как отмечается ниже, политика финансовой либерализации, которая проводилась слишком быстро и страдала непрагматичностью, в краткосрочной перспективе привела к углублению неравенства и нищеты.

14. Наиболее серьезная проблема заключалась в том, что поспешно начатая либерализация финансовой сферы привела к росту процентных ставок, которые до наступления стабилизации в экономике и укрепления веры в экономическое оживление были весьма высокими и неустойчивыми в реальном выражении. Дороговизна финансовых ресурсов, в свою очередь, привела к падению производительной эффективности финансов. В условиях, когда движущей силой капиталовложений выступало краткосрочное использование кредита, например потребительские кредиты и портфельные спекуляции обеспеченных слоев населения, было создано мало новых рабочих мест. В частности, доступ мелких предприятий к кредитным ресурсам был практически перекрыт 21/. Кроме того, выплаты высоких процентов по заемному капиталу осуществлялись предприятиями за счет фонда заработной платы, что приводило к снижению реальной заработной платы 22/.

19/ См. F. Bourguignon, C. Morrisson, *Adjustment and Equity in Developing Countries: A New Approach* (Paris, OECD, 1992).

20/ См. G. Caprio, I. Atiyas, J. Hanson (eds.), *Financial Reform: Theory and Experience* (Cambridge University Press, 1994); и G. Caprio, L. Summers, "Finance and its reform: beyond laissez-faire", Policy Research Working Paper No. 1171, World Bank, August 1993.

21/ См., например, F. Daramillio, F. Schiantarelli, A. Weiss, "The effects of financial liberalization on the allocation of credit: panel data evidence for Ecuador", Policy Research Working Paper No. 1092, World Bank, February 1993.

22/ См., например, ЮНКТАД, Доклад о торговле и развитии, 1991 год, UNCTAD/TDR/11 (vol. II), часть вторая, глава III; и Y. Akyuz, "Financial system and policies in Turkey in the 1980s", в Aricanli, Rodrick (eds.), *The Political Economy of Turkey: Debt, Adjustment and Sustainability* (London, Macmillan, 1990).

15. Если говорить о прямом воздействии борьбы с нищетой, то бремя завышенных реальных процентных ставок в официальном секторе экономики через неформальных ссудодателей легло на бедные слои населения, для которых кредит в результате этого стал чрезмерно дорогим 23/. Поскольку ссудодатели изъяли капитал из сферы неформального рынка, чтобы положить деньги на депозитные счета, приносящие высокий процент, "уличный" кредит стал для бедноты еще более дорогим и труднодоступным. Дефицит неформального кредита препятствует доступу бедных слоев населения к производственным ресурсам для сельского хозяйства и деятельности в неформальном секторе (см. часть II) и затрудняет выравнивание сезонного потребления для мелких фермеров.

16. Следует также отметить, что высокие процентные ставки вызывают удорожание государственного долга либо непосредственно, когда банки выступают держателями государственных облигаций, либо косвенно, когда государственные облигации частично теряют свою привлекательность с финансовой точки зрения 24/. Такое снижение чистого государственного дохода при прочих равных условиях порождает постоянное давление на денежно-кредитную и фискальную политику, затягивая период действия мер жесткой экономии.

2. Либерализация торговли

17. Определенная либерализация торговли в странах со средними уровнями доходов может оказаться полезной в долгосрочной перспективе там, где завышенные обменные курсы, поддерживаемые количественными ограничениями на импорт, создают структурные перекосы, обуславливающие неэффективность мер индустриализации. Однако влияние либерализации торговли на борьбу с нищетой является неоднозначным. Первоначальная замена количественных ограничений импортными тарифами может оказать благоприятное воздействие на доходы государства (хотя то обстоятельство, что большинству стран приходится "подавлять" импорт из-за трудностей, связанных с состоянием платежного баланса, делает этот источник государственных доходов на практике вовсе не таким существенным). Кроме того, мелкие городские предприятия (см. часть III) и мелкие фермеры, занимающиеся производством товарной продукции, в принципе оказываются в выигрыше от девальвации местной валюты и снижения или отмены экспортных налогов. Помимо этого, на мелких предприятиях в целом благоприятно сказалось выравнивание условий проникновения на рынок, конкуренции и доступа к основным импортируемым производственным ресурсам. Улучшение положения этих предприятий положительно отразилось на городской бедноте, поскольку их хозяйственная деятельность, как правило, является сравнительно трудоемкой.

23/ См. например, M. Nissanke, "Savings and financial policy issues in sub-Saharan Africa", в Y. Akyuz, G. Held, *Finance and the Real Economy: Issues and Case Studies in Developing Countries*, WIDER/ECLAC/UNCTAD, Santiago, 1993; и P. Owen, O. Solis-Fallas, "Unorganized money markets and 'unproductive' assets in the new structuralist critique of financial liberalization", *Journal of Development Economics*, vol. 31, No. 2, 1989.

24/ См. G. Caprio, L. Summers, *op. cit.*

18. С другой стороны, на следующем этапе единообразного сокращения импортных тарифов, что является важнейшей задачей политики либерализации импортного режима, правительства лишились значительной части дохода - пусть даже ограниченного, - который обеспечивался более высокими тарифами. Кроме того, снижение общего уровня защиты привело к удешевлению импорта, а это стало причиной ухудшения состояния платежного баланса. Из-за проблем внешнего финансирования, связанных с определенными обязательствами, возникла необходимость в проведении дальнейших девальваций национальных валют, в целях ослабления дефицита иностранной валюты. Вследствие "нарушения" реалистичного обменного курса, необходимого для макроэкономической перестройки, девальвация, диктуемая требованиями политики либерализации торговли, подхлестнула stagflationные тенденции в экономике 25/. Хорошо обеспеченные слои населения во многих случаях способствовали дальнейшему взвинчиванию курса инвалют, например на валютных аукционах, для того чтобы импортировать предметы роскоши. Поскольку импорт товаров, покупаемых на заработную плату, и промежуточных ресурсов для отечественных предприятий, занятых производством нетоварной продукции, становился все более дорогостоящим, это нанесло удар по потреблению и гарантиям занятости значительной части населения, включая многих бедных людей. Кроме того, хотя конкуренция со стороны импорта в долгосрочной перспективе может содействовать повышению производительности местных предприятий, в краткосрочной перспективе импорт престижных фирменных потребительских товаров приводит к вытеснению с рынка многих местных фирм-конкурентов, в результате чего сокращаются рабочие места, прямо или косвенно связанные с деятельностью этих предприятий.

19. Влияние политики либерализации торговли на экспорт было более ощутимым в трудоемких отраслях, требующих меньше импортируемых ресурсов; это объясняется тем, что девальвация сводит на нет преимущества экспорта в тех случаях, когда импортируемые ресурсы составляют большую часть стоимости производства. Последствия политики либерализации экспорта для доходов бедных слоев населения в целом были более благоприятными в преимущественно сельскохозяйственных странах и районах, где производство экспортных культур является трудоемким и где доминирующую роль в нем играют не плантационные хозяйства, а мелкие фермеры. Однако доля бедняков, которые непосредственно заняты в производстве экспортных сырьевых товаров, даже в лучшем случае

25/ См., например, D. Rodrick, "Closing the productivity gap: does trade liberalization really help?" в Helleiner (ed.), *Trade Policy, Industrialization, and Development: New Perspectives*, Oxford, (Clarendon Press, 1992).

зачастую меньше, чем это принято считать 26/. Кроме того, хотя в ряде стран предпринимались усилия в целях повышения реальных цен для производителей экспортной сельскохозяйственной продукции за счет снижения экспортных налогов, повышения регулируемых цен производителей и передачи производителям части более высоких поступлений в местной валюте, обусловленных снижением реального обменного курса, такие меры в целом оказались недостаточными для того, чтобы компенсировать падение цен на первичные сырьевые товары на мировых рынках за последнее десятилетие 27/. Доходы отдельных производителей оказались еще меньше в странах, где были упразднены государственные советы по сбыту и вместо производителей основные выгоды от экспортных стимулов получили торговые посредники 28/. Кроме того, когда упразднялись советы по сбыту, происходило ухудшение качества экспортных сырьевых товаров, и это подрывало позиции некоторых стран

26/ Даже в Кот-д'Ивуаре - стране, которую часто выделяют из-за наличия в ней большого числа мелких производителей, занимающихся производством экспортных сельскохозяйственных культур, - согласно оценкам, лишь 24% этих производителей, в 1980 году относились к категории лиц, находящихся за чертой бедности, против 42% среди производителей продовольственных культур. См. F. Stewart, *op. cit.* Аналогичным образом, в Гане более двух третей производителей какао обеспечивают менее одной трети общего объема производства какао. См. United States House of Representatives, "Structural adjustment in Africa: insights from the experiences of Ghana and Senegal", Washington, D.C., March 1989.

27/ См. World Bank, *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*, World Bank Policy Research Report (New York, Oxford University Press, 1994), pp. 76-81.

28/ Проблема, связанная с блокированием действия ценовых стимулов для мелких производителей, носила наиболее острый характер там, где были упразднены советы по сбыту. Результаты были более благоприятными для мелких производителей, когда советы по сбыту сохранялись и реорганизовывались, а частному сектору разрешалось конкурировать с ними, или когда цены производителей, устанавливаемые советами по сбыту, привязывались к ценам мирового рынка. Анализ этих разнообразных механизмов см. *ibid.*

на мировых рынках, а производители в таких случаях сталкивались с проблемой еще большего снижения цен, соответствующего потере премиальной надбавки при экспорте 29/.

В условиях невиданного падения цен производителей в некоторых странах появились признаки отказа производителей от вложения средств, например, в посадку новых шоколадных деревьев; это порождает беспокойство по поводу будущих экспортных возможностей отрасли, поскольку цикл "созревания" новых деревьев составляет 10 лет 30/.

20. Если вести речь о странах, стремящихся к расширению экспорта полуфабрикатов и готовых товаров, например с помощью сектора мелких предприятий, где занято много бедняков (см. часть III), то стоит напомнить, что поразительные успехи ряда восточноазиатских стран в области стимулируемого экспортом экономического роста наводят на мысль о том, что тщательно продуманные и контролируемые меры государственной поддержки могут быть более действенными в расширении экспорта, чем торговая политика, основанная на статичных принципах эффективности системы распределения 31/.

29/ Например, роспуск Совета по какао Нигерии (СКН) в 1986 году, согласно сообщением, оказал "крайне негативное воздействие на качество какао", производимого страной. "Без инфраструктуры сортировки, которая прежде обеспечивалась СКН, поставки какао стали абсолютно ненадежными, и Нигерия быстро лишилась ценовой надбавки за качество на мировом рынке какао". В 1993 году, встревожившись по поводу того, что Всемирный банк намеревается добиться также упразднения Совета по сбыту какао Ганы, "предприятия - потребители какао недвусмысленно выразили Всемирному банку свое беспокойство относительно сохранения жесткого контроля за качеством первосортного какао, производимого Ганой". Вразрез с тенденцией, предполагавшей демонтаж государственного сектора, Малайзия "в 1990 году учредила Совет по какао Малайзии с прямой целью обеспечить контроль за качеством. Совет в полном объеме несет ответственность за лицензирование и выполняет другие функции по регулированию деятельности предприятий - производителей какао, включая обеспечение должной сортности поставляемого на экспорт какао на территории всей страны". См. C. Brenner, *Technology and Developing Country Agriculture: The Impact of Economic Reform*, Development Centre Studies (Paris, OECD, 1993).

30/ См. например, M. Brown, P. Tiffen, *Short Changed: Africa and World Trade*, (London and Boulder, Colorado, Pluto Press, 1992), pp. 46-50.

31/ В связи с вопросом о торговой политике развивающихся стран в одном из программных документов, подготовленном японским Фондом экономического сотрудничества с зарубежными странами, который занимается оказанием официальной помощи, указывалось, что проинтервенционистская политика на рынках играет существенную роль в реализации стратегий развития, строящихся на расширении экспорта. См. J. Weeks, "Credit where descredit is due", *Ceres*, No. 143, September-October 1993.

3. Либерализация рынков труда

21. Либерализация рынков труда подразумевает сокращение или полное свертывание государственного вмешательства в вопросы индексации заработной платы, в выработку законодательства о минимальной заработной плате и других норм, затрагивающих условия сокращению числа имеющихся рабочих мест из-за высоких расходов работодателей на рабочую силу и что такое сокращение спроса на рабочую силу в официальном секторе приводит к росту предложения рабочей силы в неформальном секторе, что обуславливает сокращение реальных доходов в неформальном секторе 32/.

22. В действительности же, в 80-е годы заработная плата в официальном секторе существенно упала, однако в неформальном секторе доходы сократились еще больше из-за того, что на него легло основное бремя трудоустройства увольняемых работников, а также роль своеобразного амортизатора в условиях сокращения реальной заработной платы и отсутствия новых рабочих мест в официальном секторе 33/. Даже в 90-е годы либерализация рынков труда не привела к ожидавшемуся увеличению спроса на рабочую силу в официальном секторе (см. часть II). Более того, многие фирмы, которые систематически сокращали занятость в кризисные годы, не возобновили практику найма нового персонала даже тогда, когда цикл деловой активности вступил в более благоприятную фазу и были вновь достигнуты показатели загрузки производственных мощностей предкризисного периода 34/. До сих пор это вылилось лишь в увеличение предложения рабочей силы и в сохранение низкого уровня реальной заработной платы. Однако, хотя средствами политики либерализации рынков труда и не удалось блокировать это ухудшение условий занятости, не исключено, что в отсутствие такой политики положение маргинальных слоев рабочей силы оказалось бы еще хуже (см. часть II).

32/ См., например, D.Woodward, *Debt, Adjustment and Poverty in Developing Countries*, vol. II, Pinter Publishers in association with Save the Children, London, 1992, chap. 7.

33/ В Латинской Америке, например, реальные доходы в расчете на одного работника в 1980-1987 годах сократились на 15% в частном секторе и на 32% - в государственном секторе. Показатель поглощения рабочей силы неформальным сектором за эти годы возрос на 56%, а доходы в расчете на одного работника соответственно сократились на 41%. См. PREALC, "Evolution of the labour force market during 1980-1987", Santiago, 1988.

34/ См. Организация Объединенных Наций, "Международное сотрудничество в ликвидации нищеты в развивающихся странах: доклад Генерального секретаря" (A/46/454), 2 октября 1991 года, стр. 170.

4. Приватизация

23. Благодаря рационализации структур занятости и заработной платы, а также повышению ранее субсидировавшихся цен приватизация государственных предприятий помогла многим развивающимся странам ускорить реализацию задач структурной реформы, связанных с обеспечением рыночного механизма цен. Такое разгосударствление в целом оказалось полезным для традиционных товарных секторов, где либерализация рынков во многом может обеспечить соблюдение дисциплины производителями. Кроме того, социальные трудности, вызванные рационализацией штатов работников, отчасти были смягчены пополнением государственного бюджета за счет единовременных поступлений от разгосударствления. Более того, в некоторых странах эти поступления в основном или полностью были использованы для борьбы с нищетой при помощи различных мер прямого государственного вмешательства в экономику 35/. Кроме того, когда государственные предприятия продавались иностранным инвесторам, приватизация оказывалась полезным единовременным источником иностранной валюты, смягчая остроту внешнеэкономических трудностей. Однако в долгосрочной перспективе в случае продажи лишь потенциально прибыльных предприятий положение правительств, видимо, ухудшится, поскольку в их распоряжении останутся лишь убыточные государственные предприятия. Репатриация прибылей иностранными инвесторами также будут ограничивать наличие иностранной валюты. Что касается отечественных покупателей приватизируемых предприятий, то использование ими ограниченных ресурсов для этой цели, а не для вложений в новые производственные мощности является еще одной причиной сокращения инвестиций в связи с ортодоксальными программами перестройки.

24. Если подходить к этой проблеме через призму борьбы с нищетой, то вопрос, как правило, заключался не столько в том, желательно или нежелательно проводить приватизацию, сколько в том, следует ли приватизировать все государственные предприятия 36/. Например, программы приватизации, судя по всему, впадали в крайности при продажах коммунальных предприятий, которые обеспечивали существенный внешний эффект. Когда надлежащие государственные схемы регулирования и консультативные механизмы не являются частью пакета приватизационных мероприятий пакета, возникает риск, что приватизированные коммунальные предприятия могут отключить подачу электроэнергии и воды во все неформальные городские поселения, где домашние хозяйства являются

35/ Малайзия направила средства, сэкономленные благодаря приватизации, на проекты борьбы с нищетой; Филиппины использовали часть поступлений для финансирования своей программы аграрной реформы; Ямайка передала средства, полученные от разгосударствления, в распоряжение фонда "Микро инвестмент девелопмент эйдженси лтд.", который обеспечивает финансирование микропредприятий в таких секторах, как рыболовство в глубоководных районах моря, свиноводство и выращивание товарных культур. См. ЮНКТАД, "Разработка, осуществление и результаты программ приватизации: межстрановой анализ национального опыта" (TD/B/WG.3/7 и Rev.1 и 2), 1994 год.

36/ См. ЮНКТАД, Доклад о торговле и развитии, 1992 год, UNCTAD/TDR/12 (Vol. V), часть третья, глава II.

малообеспеченными и многие незаконно пользуются этими коммунальными услугами 37/. Помимо того, в тех случаях, когда технические факторы обуславливают практическую невозможность конкуренции, приватизация подобных естественных монополий обычно не приводила к такому повышению эффективности, которое соответствовало бы росту реальных цен для потребителей 38/. Однако следует отметить, что увеличение тарифов на коммунальные услуги, по-видимому, в большей степени затрагивает обеспеченные слои населения, чем бедноту; если бедные домашние хозяйства подключены к системам снабжения питьевой водой и канализации, то в конечном итоге вполне может оказаться так, что они будут платить за воду, подаваемую "на коммерческой основе" приватизированными компаниями сферы водоснабжения меньше, чем они раньше платили за воду, покупаемую у частных уличных торговцев 39/.

5. Экономия бюджетных ресурсов

25. Как уже отмечалось, из-за мощного воздействия политики либерализации многим странам, осуществляющим структурную перестройку, пришлось продлить сроки действия мер жесткой бюджетной экономии. В условиях бюджетных ограничений расходы на потребление, как правило, обеспечивались ценой урезания инвестиций. Хотя подушевой показатель социальных расходов и уменьшился, их доля в ВВП и общем объеме государственных расходов, как правило, оставалась на предкризисном уровне, что позволяло сохранять социальную стабильность 40/. Однако капиталовложения сокращались из-за фискальных ограничений и выплат процентов по задолженности. За исключением в целом неизменившейся доли государственных расходов на начальное образование, которые представляют одновременно и вложения в человеческий капитал, и затраты на общественное

37/ По этому вопросу см. R. Devlin, "Privatizations and social welfare in Latin America" - документ, представленный для Конференции "Новая Европа и новый мир" ("The New Europe and the New World"), Latin American Centre, St. Anthony's College, Oxford University, 9-11 September 1992.

38/ См. D. Woodward, *op. cit.*, Chap. 7.

39/ В Лиме, например, бедные семьи используют в шесть раз меньше воды, чем обеспеченные семьи, однако их месячная плата за воду (частным продавцам воды) в три раза больше. В Джакарте 32% городского населения, составляющего 8 млн. человек, покупают воду у уличных торговцев. См. "Of wets and water", *The Economist*, 26 March 1994, p. 17.

40/ См., в частности, IMF, *Government Financial Statistics*, Washington, D.C., (за 1993 год и предыдущие годы); G. Cornia, F. Stewart, "The fiscal system, adjustment and the poor", UNICEF, Innocenti Occasional Papers No. 11, Florence, 1990; и D. Berstecher, R. Carr-Hill, *Primary Education and Economic Recession in the Developing World since 1980*, (Paris, UNESCO, 1990).

потребление 41/, государственные расходы на инвестиционную деятельность в период реализации стабилизационных программ сократились, а на этапе проведения структурных реформ так и не возросли. Хотя внешние ресурсы и составляли неотъемлемую часть пакетов перестроечных мер, в странах, осуществляющих ортодоксальные программы структурной перестройки, сокращение капиталовложений было более значительным, чем в странах, не проводящих реформы, или в странах, проводящих неортодоксальную политику перестройки 42/. Независимо от того, что в теории структурная перестройка должна сводить к минимуму потребность в новых инвестициях за счет обеспечения более эффективного и продуктивного использования существующих ресурсов, сохраняется вероятность того, что из-за сокращения избыточных производственных мощностей возобновившийся экономический рост окажется неустойчивым, если он не будет подкреплён в достаточной мере новыми государственными капиталовложениями (которые являются одним из важнейших условий стимулирования частных капиталовложений), а также частными производственными инвестициями.

26. Выбор между краткосрочным облегчением бремени нищеты за счет расходов на потребление и долгосрочным сокращением масштабов нищеты за счет расходов на капиталовложения никак нельзя назвать простым, однако краткосрочные интересы обеспечения политической устойчивости программ стабилизации и перестройки на практике, как правило, преобладали над задачами осуществления производственных капиталовложений. Вместо споров по этому поводу внимание можно было бы затратить на обеспечение более действенной ориентации социальных расходов на удовлетворение насущных потребностей бедноты, а капитал в больших объемах направлять на те инфраструктурные инвестиции, которые в состоянии стимулировать новые производственные капиталовложения со стороны частного сектора (см. часть II), а также обеспечить удовлетворение насущных человеческих потребностей в таких областях, как снабжение чистой питьевой водой и санитария. Можно изменить структуру государственных капиталовложений таким образом, чтобы она более эффективно способствовала решению проблемы нищеты (см. часть II). К сожалению, ни многосторонние финансовые учреждения, ни страны-доноры не выделили достаточной помощи, которая позволила бы осуществляющим перестройку странам направлять ресурсы на государственные капиталовложения без дальнейшего урезания социальных расходов.

6. Либерализация внутренних рынков

27. Ключевой принцип политики структурной перестройки заключался в том, чтобы дать возможность рынкам формировать цены и служить арбитром в распределении ресурсов. Позитивное или негативное влияние этой политики и степень ее воздействия на бедные слои населения были неодинаковыми и зависели от доли бедных людей, проживающих в городских

41/ См., например, G. Psacharopoulos, "Returns to investment in education", Policy Research Working Paper 1067, World Bank, January 1993.

42/ См. J. Weeks, op. cit.

и сельских районах, а в сельских районах - от распределения активов и возможностей доступа к производственным ресурсам между бедными и обеспеченными слоями. Например, в большинстве стран, расположенных к югу от Сахары, девальвации и либерализация цен на основные продукты питания, а также политики их сбыта способствовали изменению внутренних условий торговли в пользу сельского хозяйства. Однако даже в Африке ведущие позиции в производстве основных продуктов питания, реализуемых на рынке, зачастую занимают крупные, а не мелкие производители 43/. Кроме того, тезис об улучшении положения мелких производителей может вызывать сомнения, учитывая рост стоимости производственных ресурсов и - в случае перехода торговли основными продуктами питания в руки частного сектора - перекачку значительной части прибыли, связанной с повышением цен на сельскохозяйственную продукцию, в карманы посредников 44/.

28. Из-за быстрого роста цен на основные услуги, продукты питания и другие товары первой необходимости либерализация внутренних рынков причинила ущерб - по крайней мере в краткосрочной перспективе - и городской бедноте, и безземельным крестьянам. Например, сокращение или отмена продовольственных субсидий и повышение цен на сельскохозяйственную продукцию отрицательно сказались на бюджетах домашних хозяйств, испытывающих нехватку продовольствия, особенно в городских районах. Кроме того, рост цен на некоторые продовольственные товары привел к скачку цен на товары-заменители и тем самым обострил проблемы с питанием в домашних хозяйствах, которые зависят от заработной платы 45/. Что касается основных услуг, то введение платы за медицинское обслуживание, сократив бюджетные расходы государства на удовлетворение основных потребностей, привело к

43/ В Мали, например, 28% сельских домашних хозяйств, согласно сообщениям, обеспечивают 90% продаж зерна. См. J. Dione, "Food security and policy reform in Mali and the Sahel", в Dasgupta (ed.), *Issues in Contemporary Economics, Volume 3: Policy and Development* (London, Macmillan, 1991).

44/ По сообщениям "Оксфам", например, после упразднения Совета по сбыту сельскохозяйственной продукции в Замбии частные торговцы стали покупать продукцию у фермеров по цене, составляющей менее половины минимальной цены, которая ранее устанавливалась государством. См. "Afrika: a flicker of light", *op. cit.*

45/ Если говорить, например, о высвобождении цен на продовольственные товары, то следует отметить, что либерализация рынка одного продукта питания может повлечь за собой в краткосрочной перспективе скачок цен на этот товар из-за широкой спекуляции, что, в свою очередь, приводит к повышению цен на другие продукты питания и ограничению спроса на непродовольственные товары. См., например, G. Durufle, "Structural disequilibria and adjustment policies in Madagascar", в Campbell, Loxley (eds.), *Structural Adjustment in Africa*, (London, Macmillan, 1989).

увеличению смертности и заболеваемости среди многих семей, которые являются слишком бедными, чтобы позволить себе такие большие траты 46/.

29. Однако либерализация рынков может благоприятно сказываться на положении бедных людей в тех секторах экономики, где из-за системы регулирования они не имели возможности найти подходящее жилье и осуществлять мелкую предпринимательскую деятельность (см. часть II). Помогая отчасти снять опасения бедных людей по поводу возможных притеснений, выселения или сноса их дома и микропредприятия, политика либерализации, которая является нейтральной по отношению к неформальному сектору, может способствовать направлению личной инициативы и коллективных усилий на удовлетворение основных потребностей в жилье и поощрение предпринимательства, обеспечение занятости в строительстве и накопление основного капитала 47/.

D. ВЫВОДЫ

30. Перестройка требуется всем странам не только для преодоления последствий внешних потрясений, но и для обеспечения возможности постоянной адаптации к меняющимся структурам мирового спроса и конкурентоспособности, технологическим сдвигам и долгосрочным тенденциям в эволюции ценовых пропорций. Политика структурной перестройки, взятая на вооружение многими развивающимися странами, помогла им добиться этой гибкости за счет выправления экономических диспропорций, уменьшения дефицита и преодоления других инерционных препятствий. Кроме того, усиление акцента на роли рыночных сигналов при принятии решений в состоянии помочь странам в более эффективной адаптации к меняющейся экономической обстановке. Однако ортодоксальные подходы к структурной перестройке в их нынешнем виде часто препятствовали успешным экономическим преобразованиям и оживлению экономического роста с расчетом на среднесрочную перспективу. Во-первых, доктринерские подходы к дерегулированию и либерализации выходят за рамки прагматической оптимальности и тем самым скорее вредят, чем помогают, в частности, тем странам с низким уровнем доходов, которые имеют ограниченные возможности для переориентации своей экономики в среднесрочной и даже долгосрочной перспективе.

46/ Например, по данным "Оксфам", после введения платы за медицинское обслуживание в клиниках Зимбабве в центральной больнице в Хараре во время родов умерло в три раза больше женщин. См. "Africa: a flicker of light", *op. cit.* См. также P. Gertler, J. van der Gaag, *The Willingness to Pay for Medical Care: Evidence from Two Developing Countries*, (Washington, D.C., World Bank and Johns Hopkins University Press, 1990).

47/ См., например, H. de Soto, *The Other Path; The Invisible Revolution of the Third World*, (New York, Harper and Row, 1989); и A. Woodfield, *Housing and Economic Adjustment*, (London and New York, Taylor & Francis, 1989).

Во-вторых, крайне важное значение имеет должная последовательность и упорядоченность, поскольку до кардинального улучшения состояния бюджета и платежного баланса практически нет никакого смысла либерализовывать экономику. Меры либерализации оказали очень мощное воздействие на макроэкономическую политику - например, через влияние либерализации торговли на платежные балансы или финансовой либерализации на денежно-кредитную политику, - что привело к неоправданно долгому сохранению и обострению социальных трудностей, связанных с программами стабилизации. Таким образом, с учетом всех соображений имеет смысл заменить чересчур прямолинейную политику либерализации более продуманными, прагматичными мерами; взять на вооружение более эволюционистский и сбалансированный подход к определению последовательности и сроков осуществления структурных реформ; сохранить за государством активную роль в целях восполнения пробелов в рыночном механизме и осуществлять прямое вмешательство в области поощрения экспорта, стимулирования инвестиций и проведения реформ в государственном секторе.

31. Отчасти из-за вышеуказанных потрясений, вызванных структурными реформами, их воздействие на бедные слои населения в большинстве развивающихся стран в целом до настоящего времени было негативным. Масштабы нищеты в сельских районах не изменились, а в городах в 80-е годы возросли и сегодня по-прежнему остаются более значительными, чем до кризиса. Поскольку большая часть бедноты занята в производстве товаров для местных рынков, их доходы сократились, тогда как стоимость многих товаров первой необходимости возросла. Либерализация финансовой сферы и торговли отрицательно повлияла на их возможности в области занятости как в краткосрочной, так и в среднесрочной перспективе. Положение бедных людей, участвующих в товарном производстве, оказалось лучше, однако во многих случаях они, похоже, получили лишь ограниченные выгоды от политики либерализации. В целом производители экспортных сельскохозяйственных культур пострадали в результате падения мировых цен на их товары, а там, где были упразднены советы по сбыту, в результате того, что ценовыми стимулами воспользовались не они, а частные торговые посредники. Углубление неравенства в уровнях доходов и сокращение производственных капиталовложений частного и государственного секторов в долгосрочной перспективе вряд ли позволяют рассчитывать на сокращение масштабов нищеты.

32. Хотя рынки играют очень важную роль, исторический опыт показывает, что сокращения масштабов нищеты в условиях полностью свободного рынка ожидать не приходится. Несмотря на то, что свободный рынок может служить эффективным арбитром в распределении дефицитных ресурсов, он не обеспечивает правильной оценки общественных благ, которые являются определяющими для способности бедноты удовлетворять свои насущные потребности. Следовательно, для обеспечения в ближайшем будущем устойчивого роста и сокращения масштабов нищеты необходимо в меньшей степени ориентироваться на рыночное саморегулирование и больше внимания уделять прямому государственному вмешательству в экономику. Правильность этой посылки уже подтвердили восточноазиатские страны, которые использовали собственные формулы структурной перестройки. В тех случаях, когда может стоять проблема выбора между экономическим ростом и борьбой с нищетой, необходимо принимать такие корректировочные меры в пользу бедноты, которые должны в максимально возможной степени отвечать потребностям решения проблемы нищеты. Например, поскольку либерализация рынков может в конечном итоге способствовать

возобновлению экономического роста, но при этом передача функций по торговле сельскохозяйственной продукцией частным посредникам может оказаться неблагоприятной для мелких фермеров, целесообразно будет неуклонно придерживаться политики рыночной либерализации, но реформировать, а не упразднить неэффективные советы по сбыту сельскохозяйственной продукции. Кроме того, поскольку перестроечные меры, как правило, приводят к углублению неравенства в уровнях доходов, для ограничения и сокращения масштабов нищеты по-прежнему необходимы будут дополнительные стратегии и программы, предусматривающие эффективное целенаправленное вмешательство государства, а не исключительную опору на рыночные механизмы и теорию "просачивания благ сверху вниз". Более того, должный баланс между продуманными макроэкономическими структурами и политикой, с одной стороны, и отвечающей интересам бедных слоев населения политикой, с другой стороны, является залогом успешной реализации задачи, связанной с обеспечением устойчивого роста при сокращении масштабов нищеты 48/.

48/ См., например, согласованные выводы Межправительственной группы экспертов по борьбе с нищетой (TD/B/CN.2/GE.1/L.2), 28 января 1994 года.

II. ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИКИ СОЗДАНИЯ РАБОЧИХ МЕСТ НА БОРЬБУ С НИЩЕТОЙ

A. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

33. Согласно оценкам, около 120 млн. человек в мире являются безработными, а 700 миллионов имеют лишь неполную занятость 49/. То обстоятельство, что эти показатели не намного ниже оценочных показателей численности бедного населения в мире 50/, не вызывает удивления, поскольку безработица и частичная занятость относятся к числу наиболее важных факторов, определяющих низкий уровень жизни людей 51/. Разумеется, бедность характеризуется и другими важнейшими детерминантами, такими, как ограниченность доступа к средствам удовлетворения основных потребностей человека (помимо занятости), а также отстраненность от политической власти и от участия в жизни общества. Однако блокирование доступа к доходной занятости представляет собой такую форму маргинализации, которая - в отсутствие социальной защиты со стороны государства или тесных семейных или общинных связей - равнозначна крайней нищете. Фактически бедность преобладает прежде всего в тех домохозяйствах, которые возглавляют лица, не имеющие регулярной работы и лишь символически работающие не по найму, в первую очередь женщины.

34. Неоднородность состояния рынков труда и распределения бедного населения означает, что связь между бедностью и занятостью варьируется в зависимости от состава и местонахождения домашних хозяйств, а также в зависимости от структурных факторов на рынках труда. В целом на уровень занятости со стороны предложения влияют рост

49/ См. Организация Объединенных Наций, "Всемирная встреча на высшем уровне в интересах социального развития: общий обзор", (A/CONF.166/PC/6), 14 декабря 1993 года.

50/ Согласно оценкам Всемирного банка (который за черту бедности взял показатель годового дохода на душу населения в размере 370 долларов по паритету покупательной способности доллара в 1985 году), число бедных в мире в 1990 году составляло в общей сложности 1 133 млн. человек. См. World Bank, *World Development Report, 1992: Development and the Environment* (New York, Oxford University Press, 1992), table 1.1.

51/ Занятость занимает в ряду факторов, обуславливающих уровень жизни (в частности, бедность), первое место, опережая фактор образования, а образование является наиболее важным фактором, влияющим на распределение доходов среди людей, не относящихся к бедным слоям. См., например, J. Harris, K. Kannan, G. Rodgers, "Urban labour market structure and job access in India: a study of Coimbatore", International Institute for Labour Studies, Research Series No. 92, Geneva, 1990; и "Pesquisa de condicoes de vida na grande S. Paulo: principais resultados", SEADE, Sao Paulo, 1992.

численности населения, показатели экономической активности, миграции и образования, а со стороны спроса - расширение объема производства, производительность труда, трудоемкость технологий, различные структурные факторы и методика распределения имеющихся рабочих мест. Этот последний аспект является главным фактором, определяющим грань между бедными и обеспеченными слоями населения, особенно в городских районах. Способы, с помощью которых общество ограничивает шансы в жизни и мобильность некоторых из своих членов, имеют такое же важное значение для объяснения разрыва в уровнях заработной платы и наличия "ловушек сегментации рынка труда", в которые попадают многие бедные люди, как и различия в производительности труда работающего населения.

35. В условиях высоких темпов роста населения, миграции людей в города и сегментации рынков труда темпы экономического роста должны быть достаточно высокими: только в этом случае процесс "просрочивания благ роста" позволит создать достаточное число адекватных рабочих мест для бедноты. Среди развивающихся стран наибольших успехов в генерировании качественных рабочих мест для бедных людей добились те немногие страны, в которых темпы роста составляли до 8-10% в год. Но в будущем даже такие темпы роста могут оказаться недостаточными. Глобализация экономики означает, что обеспечивающая конкурентоспособность той или иной страны производительность труда должна впредь расти еще более быстрыми темпами, а из этого следует, что прирост занятости в официальном секторе на каждую дополнительную единицу выпускаемой продукции будет постепенно снижаться. Вместе с тем тенденция возрастания гибкости рынков труда в результате все более активного использования практики рационализации труда и использования внешних источников рабочей силы может оказаться выгодной для многих бедняков в неформальном секторе рынка труда. Действительно, судя по всему, в будущем относительное сокращение занятости скорее всего более серьезно затронет требующие высокой квалификации рабочие места в официальном секторе, нежели случайную и низкооплачиваемую работу, которая перепадает в основном работникам с низкими уровнями доходов.

36. Невзирая на очевидную тенденцию увеличения предложения нерегулярной и низкооплачиваемой работы, положение с занятостью бедных слоев населения в городах в 80-е годы значительно ухудшилось в результате долгового кризиса и предпринимавшихся впоследствии усилий в области стабилизации и структурной перестройки (см. часть I). Вопреки бытующему мнению о том, что безработица в развивающихся странах представляет собой явление, затрагивающее в основном средний класс, уровень безработицы среди бедных слоев в ряде стран втрое превысил уровень безработицы среди обеспеченных слоев населения 52/. Выживание в подобных ситуациях становилось возможным благодаря

52/ См. например, J. Burle de Figueiredo, J. Lachaud, G. Rodgers. "Poverty and urban labour markets in developing countries", документ, представленный на симпозиуме по теме "Нищета: новые подходы к анализу и политике", Международный институт исследований в области труда, 22-24 ноября 1993 года, Женева.

взаимной материальной помощи членов семьи, чередованию дней, когда работы не было, с днями наличия работы, благодаря продаже имущества, одалживанию средств или наличию неофициальной низкооплачиваемой работы. Еще более плачевным было положение частично занятых городских слоев населения. В результате притока безработных и получающих очень низкую плату работников - многих из официального сектора - произошло насыщение неформального сектора; в то же время спрос на товары и услуги неформального сектора в результате спада и экономических трудностей в целом снизился. Однако положение было бы еще хуже, если бы в неформальном секторе не удалось создать рабочие места благодаря более активному использованию официальным сектором внешних источников рабочей силы, а также - в странах с дефицитом баланса внешних расчетов - благодаря налаживанию ремонта и технического обслуживания транспортных средств и других импортируемых товаров длительного пользования, которые было невозможно заменить или снабдить запасными частями за счет импорта 53/. Кроме того, увольнявшиеся из официального сектора работники, получавшие крупные выходные пособия, во многих случаях учреждали собственные мелкие предприятия, создавая тем самым новые рабочие места в неформальном секторе.

37. Положение в области занятости сельской бедноты в целом не претерпело радикальных изменений. Многие из них, стремясь оградить себя от негативных последствий структурных изменений в экономике, ушли в натуральное сельское хозяйство. Однако там, где девальвация валюты и политика либерализации торговли создали стимулы для производства сельскохозяйственной продукции на экспорт, возросшая прибыльность механизированной обработки земли привела к вытеснению рабочей силы и к выселению арендаторов с занимаемых земель в тех сельских районах, в которых концентрация земельной собственности была высокой 54/. С другой стороны, в тех сельских районах, где мелкие фермеры, ведущие трудоемкое хозяйство, увеличили свое производство, среагировав на рыночные сигналы, возможности занятости в фермерских хозяйствах и за их пределами расширились.

38. Ситуация на рынке труда, сложившаяся в настоящее время в большинстве развивающихся стран, свидетельствует о том, что государственная политика создания рабочих мест, проводившаяся в прошлые десятилетия, оказалась не в состоянии принести успех в борьбе с нищетой. Действительно, правительства развивающихся стран предпринимали энергичные попытки создать рабочие места для своего экономически активного населения, но

53/ См., например, исследование по Кумаси в части III настоящего доклада. Вместе с тем следует отметить, что существует множество примеров зависимости неформального сектора от импорта; речь идет о тех случаях, когда отсутствие доступа к импортным компонентам и сырью не позволяет неформальному сектору проводить в жизнь стратегии рециркуляции и импровизации в условиях дефицита импортных ресурсов. В этой связи см., например, K. Meagher, "Limits to labour absorption: conceptual and historical background to adjustment in Nigeria's urban informal sector", UNRISD Discussion Paper, No. DP 28, Geneva, December 1991.

54/ См., например, J. Chonchol, "Agricultural modernization and peasant strategies in Latin America", *International Social Sciens Journal*, May 1990.

в большинстве случаев они, похоже, не добились особых результатов с точки зрения трудоустройства бедных слоев. Примерно до конца 60-х годов акцент делался на быстрой импортозамещающей индустриализации в целях ускорения процесса развития и создания качественных рабочих мест как для бедных, так и для обеспеченных слоев населения. В процессе этой индустриализации неотъемлемой частью стратегии кадрового планирования и развития людских ресурсов были меры по созданию возможностей для дальнейшего образования. Кроме того, некоторые страны в рамках планирования взяли на вооружение концепцию создания региональных полюсов роста с целью замедлить миграцию в столичные города, а также стимулировать развитие и расширение возможностей трудоустройства во второстепенных городах и периферийных районах. Некоторые из них избрали социалистический путь развития, который предусматривал более равное распределение рабочих мест и доходов в экономике. Ряд других стран предпочел взять курс на развитие своих экспортных секторов как движущей силы роста и расширения занятости, приняв стратегии, которые варьировались от комплексной политики обеспечения роста за счет ускоренного развития экспорта до таких более ограниченных подходов, как создание зон экспортной переработки анклавного типа для привлечения иностранных инвестиций. В некоторых случаях "зеленая революция" принесла выгоды как крупным, так и мелким фермерам и обеспечила дополнительные рабочие места для безземельных 55/. В некоторых частях Латинской Америки, Восточной и Западной Азии, а также Восточной Африки земельные реформы позволили уменьшить масштабы нищеты, открыв многим представителям сельской бедноты

55/ В большинстве стран Азии ускорение роста, достигнутое благодаря достижениям "зеленой революции", в целом принесло выигрыш сельской бедноте, хотя и не столь крупный, как богатым людям. Следуя примеру крупных фермеров, мелкие фермеры, - правда, с опозданием, - начали использовать новые семена и удобрения, что принесло им выгоды и позитивно сказалось на положении сельскохозяйственных рабочих в результате повышения спроса на рабочую силу. С другой стороны, влияние новшеств, внедрявшихся главным образом более крупными фермерами, на сельскую бедноту зачастую было отрицательным, что было обусловлено вытеснением рабочей силы и выселением арендаторов вследствие механизации фермерского труда и роста прибыльности возделывания земли самими землевладельцами. См., например, G. Scobie, "Investment in international agricultural research: some economic dimensions", World Bank Staff Working Paper No. 361, Washington, D.C., 1979; и D. Lal, "Agricultural growth, real wages and the rural poor in India", *Economic and Political Weekly*, vol. 11, No. 26, 1976.

доступ к перераспределенным активам 56/, а программы переселения и колонизации дали возможность переселенцам обосноваться в некоторых районах на новых землях.

39. Хотя некоторые страны и добились весомых результатов в сокращении масштабов или даже в практическом искоренении крайней нищеты за счет достаточно быстрого наращивания производительной занятости 57/, большинству это не удалось. Во многих странах все более рельефно начала обозначаться сегментация рынка труда между сравнительно привилегированным слоем объединенных в профсоюзы рабочих в современном секторе и беднотой в неформальном секторе. С замедлением темпов роста в 70-е годы возросло политическое давление на государственный сектор, от которого требовали создания рабочих мест в правительственном аппарате и на государственных предприятиях для трудоустройства выпускников средних и высших учебных заведений. Некоторые правительства начали даже проводить политику обеспечения гарантированной занятости в государственном секторе для всех выпускников университетов. Однако в 80-е годы возникновение острых бюджетных проблем, а в некоторых случаях также роспуск государственных предприятий и реализация программ

56/ Земельные реформы с тем или иным успехом были проведены в Ираке, Исламской Республике Иран, Республике Корея и Сирийской Арабской Республике в 50-е годы; в Боливии, Мексике, Никарагуа, Перу, Сальвадоре, Чили и Эквадоре - в регионе Латинской Америки после 60-х годов; и в 70-е годы - в Зимбабве и Эфиопии. На плановой основе земля была перераспределена также во Вьетнаме, Китае и на Кубе в период, когда к власти пришли правительства, сделавшие ставку на социалистическую плановую экономику. Результаты земельных реформ зачастую были неоднозначными, и в некоторых странах со временем эти реформы были сведены на нет или обращены вспять. Однако, невзирая на то, что во многих случаях общий выпуск продукции в результате реформ сократился, люди, ради которых они проводились, оказались в выигрыше, получив более широкий доступ к продуктам питания и повысив уровень своей жизни. С другой стороны, аграрные реформы в густонаселенных сельскохозяйственных районах, как правило, оказывали лишь минимальное воздействие на занятость и уровни заработной платы и, следовательно, приносили лишь символическую пользу тем безземельным и бедным крестьянам, которые не получили землю. По Латинской Америке см., например, W. Thiesenhusen (ed.), *Searching for Agrarian Reform in Latin America* (London, Unwin Hyman, 1989).

57/ См., например, S. Ng, R. Tyers, "A specific factors approach to the analysis of labour policy in Singapore", *Developing Economies*, Vol. 30, No. 1, 1992.

приватизации замедлили рост занятости в государственном секторе 58/. Хотя большинство занятых в государственном секторе не относятся к бедным слоям 59/, снижение уровней заработной платы в этом секторе в 80-х годах привело к тому, что многие из них оказались близкими к черте бедности, а некоторые даже опустились за эту планку. В ряде случаев для трудоустройства растущей армии безработной молодежи были созданы национальные молодежные службы и приняты другие специальные программы в интересах молодых людей, однако обычно они не охватывали тех бедных людей молодого возраста, которые не имели образования.

40. В условиях безудержного роста безработицы и частичной занятости и, следовательно, углубления нищеты и неравенства многие правительства сочли целесообразным принять специальные программы обеспечения занятости. Чрезвычайные программы занятости "первого поколения" были разработаны, в частности, в 70-е годы в Ботсване, Индии и Чили 60/. Хотя по сути дела эти программы относились к категории программ социального

58/ Показатели занятости в государственном секторе достигли своего пика в начале 80-х годов, когда они составили 4,6 работников на 100 жителей в Латинской Америке, 2,8 - в Азии и 1,9 - в Африке. Показатели совокупной государственных служащих и рабочих в общей численности занятых в несельскохозяйственных отраслях составляли 33 на 100 жителей в Африке и 21 на 100 жителей в Латинской Америке. См. P. Heller, A. Tait, "Government employment and pay: some international comparisons", IMF Occasional Paper No. 24, Washington, D.C., 1982.

59/ Правительственные и полугосударственные секторы в большинстве развивающихся стран обеспечивают работой лишь очень небольшую часть экономически активного населения в нижних трех децилях кривой распределения доходов. В конце 80-х годов, например, этот показатель составлял 3,5% в Перу и 1,6% в Кот-д'Ивуаре. См. P. Glewwe, D. de Tray, "The poor in Latin America during adjustment: a case study of Peru", Living Standards Measurement Study (LSMS) Working Paper No. 56, World Bank, Washington, D.C. 1989, и "The poor during adjustment: a case study of Côte d'Ivoire", LSMS Working Paper No. 47, World Bank, Washington, D.C., 1988.

60/ Программы обеспечения занятости в Ботсване были нацелены на решение проблем, связанных с ограниченностью возможностей трудоустройства в сельских районах, и на обеспечение "минимума средств к существованию в периоды сильной засухи". См. A. Andrews, "Employment schemes in Botswana" (mimeo), Employment Strategies Branch, ILO, Geneva, 1993. Благодаря чилийской государственной программе занятости в разгар экономического кризиса в 1993 году было обеспечено трудоустройство 222 900 человек, что позволило снизить безработицу до 19% с 32-процентного уровня, который был бы неизбежным без такой программы борьбы с безработицей. См. J. Martinez, "Efectos sociales de la crisis económica: Chile, 1980-1985", LC/R.519, ECLAC, Santiago, October, 1986. Схема гарантированной занятости, реализуемая в индийском штате Махараштра (принятая в законодательном порядке программа, предусматривающая предоставление работы по запросу), является, пожалуй, "первой программой, гарантирующей право на труд в качестве "основного права" в развивающейся стране". См. S. Acharya, "The Maharashtra Employment Guarantee Scheme: a study of labour market interventions", ARTEP Working Paper, ILO, India, 1990.

вспомоществования, по их линии производились выплаты не натурой, а наличными, причем обычно за участие в программах общественных работ и строительства. Благодаря использованию своеобразных методов "самоотбора" участников этих программ (тяжелый физический труд, оплачиваемый по ставкам ниже установленного законом минимального уровня) удавалось сводить на нет заинтересованность более или менее обеспеченных слоев населения в получении этих рабочих мест 61/. С конца 80-х годов специальные программы трудоустройства, финансируемые за счет внешних источников, были приняты в Боливии, Буркина-Фасо, Гане, Гондурасе, Замбии, Зимбабве, Мадагаскаре, Мали, Мексике, Нигере, Перу, Сенегале, Шри-Ланке и Чили. Эти программы позволили обеспечить работой тех людей, доходы которых упали в результате потери рабочего места или повышения цен на продовольствие в период осуществления программ структурной перестройки 62/. Вместе с тем из-за сравнительно небольшого размера их "трудоустроительных" компонентов и выбора критериев, по которым из сферы их охвата порой выпадали самые бедные слои, эти программы в целом принесли пользу лишь небольшой части населения, проживающего за чертой бедности 63/. Однако главная проблема, характерная для большинства таких программ, заключается в том, что при выходе за рамки местного уровня в деле обеспечения временной работой всех тех имеющих лишь неполную занятость бедных людей, которые в ней нуждаются, институциональные сложности и бюджетные трудности становятся практически непреодолимыми, а основная цель - вырвать бедные слои из пут нищеты и вывести их на уровень экономической самообеспеченности - остается по сути нереализованной.

61/ "Самоориентация" такого рода в целом дает большую отдачу с точки зрения затрат, чем установление в административном порядке показателей охвата сугубо бедных слоев населения. См. M. Ravallion, "Reaching the rural poor through public employment: arguments, experience and lessons from South Asia", World Bank Research Observer, vol. 6, 1991.

62/ См., например, "Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty: progress and challenges", World Bank, Washington, D.C., April 1993, Box 8.

63/ Трудности, возникавшие в деле охвата этими схемами бедных слоев населения, были обусловлены тем, что они представляли собой "чисто распределительные, не имеющие четкой сферы охвата, надстроечные временные учреждения, находившиеся в зависимости от внешних средств", которые были созданы для смягчения негативных последствий неполумерных программ структурной перестройки. Вместе с тем зачастую они были более эффективными в деле "генерирования социальных и экономических активов, приносящих более крупные косвенные выгоды бедным слоям", чем чрезвычайные программы обеспечения занятости 70-х годов. См. F. Stewart, W. van der Geest, "Adjustment and social funds: political panacea or effective poverty reduction?" (mimeo), ILO, Employment Strategies Branch, Geneva, 1994.

41. В ряде стран государственный сектор, зачастую при содействии неправительственных организаций, попытался также создать возможности для samozанятости за счет схем кредитования. Некоторые из этих схем были рассчитаны непосредственно на бедные слои населения, например: программы обеспечения оборотным капиталом уличных разносчиков, женщин, торгующих на рынках, и других мелких розничных торговцев. При этом инвестиционный капитал обычно предоставлялся в кредит менее бедным людям, которые, в свою очередь, часто нанимали бедняков для работы на вновь созданных или расширяющихся мелких предприятиях. В сельских районах, где бедные слои зачастую не имеют собственной земли или иного обеспечения, кредитование обычно осуществлялось на базе совместной групповой ответственности, при которой непогашение долга одним из участников группы ставит под угрозу доступ к будущим кредитам для всей группы. Программы кредитования для сельских и городских районов, которые действуют по вышеописанному принципу, имеются, в частности, в Бангладеш, Индии, Индонезии, Шри-Ланке, Эквадоре, Доминиканской Республике, Кении, Сенегале и Зимбабве. Уже в последнее время такие схемы кредитования были включены в программы социальных инвестиционных фондов, например в Боливии. Однако сравнительная ограниченность состава группы бедных людей, которые извлекли из этого пользу, и крайне незначительное увеличение их доходов свидетельствуют о том, что подобные схемы кредитования представляют собой лишь паллиатив в деле борьбы с нищетой 64/.

42. Разочарование по поводу того, что индустриализация и стимулирование роста не принесли ожидавшихся успехов в деле создания качественных рабочих мест для большинства бедноты, побудило многие развивающиеся страны и международные организации пересмотреть некоторые из своих посылок. В условиях существования макроэкономических трудностей, которые ограничивают возможности в области создания рабочих мест за счет реализации политики экономического стимулирования, все активнее рассматривается вопрос о целесообразности применения стратегии опоры на саморегулирование экономики за счет включения политики либерализации рынков труда в программы структурной перестройки. Согласно этой позиции, рынок является действенным арбитром, и, следовательно, регулирование и государственное вмешательство в функционирование рынков факторов производства и товаров приводят лишь к уменьшению количества создаваемых рабочих мест. Экономические реформы рассматриваются как механизм вовлечения бедных слоев в процесс развития за счет высвобождения из-под контроля цен, которые мелкие фермеры, являющиеся самостоятельными хозяевами, получают за выращиваемые ими продовольственные культуры, а в городских районах - за счет сокращения масштабов использования монопольной практики и поощрения более интенсивного использования труда по сравнению с капиталом (см. часть I). С другой стороны, законы, по которым уровень заработной платы поднимается над планкой стоимости предельного продукта труда, рассматриваются как рычаги, противодействующие

^{64/} См., например, M. Muqtada, "Special employment programmes - issues and challenges" в Muqtada (ed.), *The Elusive Target: An Evaluation of Target-Group Approaches to Employment Creation in Rural Asia*, ILO, 1989.

созданию рабочих мест. Поскольку жесткие административные методы не всегда позволяют увязывать заработную плату с производительностью труда, их применение, как правило, осуждается. При этом считается, что гибкая заработная плата, напротив, позитивно влияет на способность экономики реагировать на потрясения в спросе и предложении, генерировать соответствующие сигналы, направляющие формирование человеческого капитала, и вести конкурентную борьбу на международных рынках. Методика установления заработной платы, ориентирующаяся на рыночные силы, а не на цели социальной справедливости, отстаивается в тех случаях, когда правительства проводят реформы гражданской службы, включающие в себя, в частности, мероприятия по рационализации занятости в государственном секторе. Выплата крупных пособий при расторжении трудовых договоров, осуществляемая с целью гарантировать определенный уровень доходов увольняемым работникам в случае отсутствия сетей социальной защиты безработных подвергается критике за то, что эта мера препятствует созданию рабочих мест, а также ограничивает мобильность и производительное использование рабочей силы. Более того, нередко утверждают, что жесткие нормы регулирования рынка труда, такие, как правила, определяющие наем и увольнение рабочих и служащих, являются для частного официального сектора не абсолютным барьером, а своего рода косвенным рычагом воздействия: это побуждает фирмы изыскивать пути обхода таких норм, например, посредством заключения субподрядных соглашений с предприятиями неформального сектора 65/.

43. Вместе с тем, по утверждениям других, подход, основанный на саморегулировании, не позволяет ни исправить изъяны рынка, ни защитить бедные слои населения. Определенное государственное вмешательство рассматривается как необходимая мера, позволяющая установить минимальные условия труда и оградить определенные факторы рынка труда от конкурентного давления. Считается, например, что бесконтрольная конкуренция может принести вред, если она порождает терпимое отношение к эксплуатации детского труда, а также к бесчеловечным условиям труда и к отсутствию надлежащих правил техники безопасности в странах, которые стремятся выиграть в конкурентной борьбе за привлечение прямых иностранных инвестиций. Кроме того, считается, что активная политика нормирования минимальной заработной платы имеет важное значение не только для тех людей, которые получают такую зарплату,

65/ Более подробное изложение этих тезисов см. A. Van Adams, "The World Bank's treatment of employment and labour market issues", World Bank Technical Paper No. 177, June 1992; и World Bank, World Development Report 1987 (New York, Oxford University Press, 1987), Box 4.1.

но и в качестве точки отсчета для всех остальных 66/. И наконец, соглашаясь со сторонниками подхода, основанного на саморегулировании, в том, что при расширении доступа к рабочим местам на всех уровнях продолжается генерирование все новых и новых рабочих мест самими бедными слоями и для бедных слоев в неформальном секторе, сторонники государственного вмешательства считают все же, что хорошо продуманные программы поддержки неформального сектора позволяют добиться больших успехов, чем статичный нейтралитет системы саморегулирования.

В. ОТДЕЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНЫЕ СТРАТЕГИИ СОЗДАНИЯ РАБОЧИХ МЕСТ

44. Выдвигая предложения, касающиеся создания дополнительных рабочих мест в условиях высоких темпов населения и миграции, следует проявлять благоразумие и чувство реализма. С одной стороны, совершенно очевидно, что предполагаемая взаимосвязь между макроэкономической политикой, экономическим ростом и созданием рабочих мест в современном мире отнюдь не является автоматической. С учетом влияния политики структурной перестройки (см. часть I) и конкурентного давления со стороны все более интегрированной глобальной экономики (см. часть III) нет никаких гарантий, что с оживлением экономики и ее возвратом на прежний путь роста произойдет автоматическое возвращение к условиям стабильной и доходной занятости. С другой стороны, все больше фактов свидетельствуют о том, что значительное число низкооплачиваемых рабочих мест может быть создано за счет оказания помощи мелким предприятиям 67/ и поощрения государством трудоемких производств в сельских районах 68/.

66/ Существует естественный нижний предел цены рабочей силы, который основан на минимальных потребностях для существования. Однако уровень заработной платы зависит также от ряда институциональных факторов, которые тоже формируют ее определенный нижний предел. С учетом того, что фиксирование нижнего предела заработной платы на слишком высоком уровне поощряет рост параллельной, маргинальной самозанятости, приносящей более низкий доход, главная задача заключается в установлении такой точки отсчета минимальной заработной платы, которая позволяла бы оградить бедноту от вероятности снижения уровня жизни до абсолютного минимума и в то же время не сужала бы их возможности для доходной занятости. Навязывание извне и жесткое выдерживание норм повышения ставок заработной платы, особенно в сельских районах, не может считаться подходом, благоприятным для бедных слоев, если это приводит к повышению уровня безработицы. См., например, M. Lipton, M. Ravallion, "Poverty and policy", документ, представленный на Симпозиуме по теме "Нищета: новые подходы к анализу и политике", Международный институт исследований в области труда, 22-24 ноября 1993 года, Женева.

67/ Различия между микропредприятиями, малыми предприятиями и мелкомасштабным сектором описываются в части III.

68/ См., в частности, "Poverty anywhere is a threat to prosperity everywhere: an interview with Gerry Rodgers of the International Institute for Labour Studies", *The Courier*, No. 143, January-February 1994.

45. Рекомендую основные принципы политики в области создания рабочих мест, целесообразно предусмотреть, чтобы она была эффективной с точки зрения затрат, давала возможность действовать на широкомасштабной основе и органично вплеталась в условия на рынках труда и в экономике. Если исходить из этих критериев, то политика, содействующая трудоустройству бедных слоев в национальной экономике, является более предпочтительной по сравнению с проектами привлечения рабочей силы для конкретных работ, которые не позволяют обеспечить органичное участие бедных слоев в экономике и не позволяют им выйти на уровень экономической самообеспеченности. Помимо этого, для достижения максимальных результатов на первых порах имеет смысл сосредоточить внимание на мерах по стимулированию создания рабочих мест в тех районах - зачастую обделенных природными ресурсами, - которые выпали из поля зрения или даже подвергаются активной дискриминации со стороны правительств и общества, т.е. в тех районах, где беднейшие слои зачастую составляют большинство населения. Причина, по которой следует выбирать неблагополучные районы, заключается в том, что потенциал, внутренне присущий всем людям, которые стремятся улучшить условия своей жизни, можно высвободить с большим успехом и гораздо быстрее в районах, где личная предприимчивость в прошлом отнюдь не поощрялась или даже подавлялась, чем в районах, где она уже долгое время стимулируется и вознаграждается. В городских трущобах и удаленных от центров отсталых сельских районах, например, позитивной реакции можно добиться благодаря принятию на государственном уровне мер, основанных на доверии, сотрудничестве и активной поддержке создания рабочих мест, в том числе самостоятельной занятости, а также благодаря увеличению объема производства. Кроме того, внимание следует заострить на расширении возможностей самостоятельной занятости женщин, поскольку они традиционно принадлежат к категории наиболее обездоленных среди бедных слоев населения. Вместе с тем следует иметь в виду, что политика создания рабочих мест в неблагополучных городских и сельских районах в лучшем случае может дать лишь частичный ответ на проблему безработицы; ни при каких обстоятельствах подобная политика сама по себе не в состоянии ликвидировать бедность.

46. В интересах более полного использования имеющихся факторов производства, а также создания для бедных людей возможности реализовать тот потенциал, которым они обладают с рождения, предлагаются следующие направления действий: либерализация неформального сектора; обеспечение основной инфраструктуры и закрепление прав на землю в неформальных городских поселениях; предоставление кредитов для стартового и оборотного капитала мелким предпринимателям в городских и сельских районах; создание инфраструктуры в отсталых сельских районах; а также предоставление помощи на уровне НИОКР в области биотехнологии в целях повышения объема производства и производительности труда мелких производителей в бедных водными ресурсами сельскохозяйственных районах. Хотя в непосредственном выигрыше от таких мер государственного вмешательства не во всех случаях окажутся именно беднейшие слои, количество дополнительных рабочих мест, которые прямо или опосредованно будут созданы на микропредприятиях, в строительстве, сельском хозяйстве и за пределами ферм, может быть значительным.

47. Следует напомнить, что в городском неформальном секторе существует целый ряд возможностей для создания рабочих мест, будь то с помощью субподрядных соглашений с официальным сектором или за счет налаживания мелкомасштабного производства изделий,

импорт которых в силу нехватки иностранной валюты затруднен 69/. В целом использование более трудоемких технологий в секторе мелких предприятий (по сравнению с сектором крупномасштабного промышленного производства) открывает в нем более широкие возможности для проведения политики создания рабочих мест 70/. В этих обстоятельствах пакет мер по стимулированию занятости в городских районах, включающий в себя освобождение неформального сектора от громоздких процедур и ограничений; закрепление прав землепользования; создание основной инфраструктуры; а также предоставление доступа к небольшим кредитам для получения стартового и оборотного капитала, в состоянии обеспечить создание рабочих мест благодаря поощрению мелкомасштабных строительных работ, а также росту и расширению микропредприятий в основных и второстепенных городах. Для достижения максимальной отдачи этот пакет мер следует сориентировать на неформальный сектор, в частности на надомные предприятия, которые представляют собой неотъемлемую часть экономической и социальной структуры в большинстве городов развивающегося мира. Гибкость и независимость, присущие предприятиям, организуемым на дому, вкупе с возможностями, которые такая организация труда открывает для сочетания доходной деятельности с домашними обязанностями, делает эту форму хозяйственной организации особенно привлекательной для некоторых категорий работников, например для кустарей и других лиц, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью, в частности для многих женщин. Несмотря на запретительные нормы, обычно в одной десятой части или даже в одной четверти квартир и домов в крупных городах располагаются предприятия такого типа: они приносят в городских хозяйствах до 4% доходов 71/. Кроме того, создание предприятий на дому приносит занимающим их владельцам доходы и поощряет их к улучшению физического состояния своего жилья и предприятий, непосредственно генерируя тем самым рабочие места в малом строительстве и косвенно расширяя занятость в сфере разработки,

69/ В Объединенной Республики Танзания, например, в 80-е годы произошел "взрыв" мелкомасштабного производства таких видов продукции, как мыло, кустарные текстильные изделия, лак для мебели, матрасы, керосиновые лампы и пр. См. A. Tripp, "Defending the right to subsist: the State vs. the urban informal economy in Tanzania", WIDER Working Paper No. 59, Helsinki, August 1989.

70/ См., например, J. Page, W. Steel, "Small enterprise development: economic issues from African experience", World Bank Technical Paper No. 26, 1984.

71/ См., например, P. Strassmann, "Types of neighbourhood and home-based enterprises: evidence from Lima, Peru", *Urban Studies*, vol. 23, 1986.

производства и сбыта местных строительных материалов 72/. Особенно мощные стимулы для модернизации собственного жилья и, как это будет описано ниже, расширения предприятий появляются в тех случаях, когда становятся доступными основные коммунальные услуги 73/.

48. Задача тех, кто отвечает за разработку политики, заключается в максимальном использовании потенциала надомных предприятий в области обеспечения занятости и, параллельно с этим, в принятии мер для гарантирования достойных условий труда для работников, занятых в кустарном производстве на дому 74/. Постепенная легализация неформального сектора, в том числе предприятий, организуемых на дому, которую следует начать с закрепления прав землепользования, поможет интегрировать микропредприятия в формальную экономику и тем самым облегчит проверку условий труда 75/. Вместе с тем надлежит принять меры к тому, чтобы свести к минимуму издержки и проблемы, связанные с легализацией этого сектора, и в то же время обеспечить достаточную привлекательность выгод такой легализации 76/. Эти выгоды должны включать в себя гарантии прав землепользования, обеспеченность необходимой инфраструктурой и доступ к кредитам.

72/ См., например, M. Raj, B. Mitra, "Households, housing and home-based economic activities in low-income settlements", в Raj and Nientied (eds.), *Housing and Income in Third World Urban Development* (London, Aspect Publishing, 1990).

73/ См., например, P. Strassmann, "The timing of urban infrastructure and housing improvement by owner-occupants", *World Development*, vol. 12 No.7, July 1984.

74/ Как утверждается в докладе Генерального директора МОТ за 1991 год, "задача органов, ответственных за разработку политики, состоит в том, чтобы попытаться максимально использовать потенциал неформального сектора по созданию занятости и максимально повысить уровень защиты и распространяемого на него регулирования". См. МОТ. Доклад Генерального директора: Дилемма неформального сектора, Женева, 1991 год, стр. 16.

75/ См., например, L. Vega, "Home work: towards a new regulatory framework", *International Labour Review*, vol. 131, No. 2, 1992.

76/ Следует, например, проводить различие между теми положениями, которые имеют исключительно важное значение для охраны здоровья населения и безопасности работников, и теми нормами, которые представляют собой лишние препятствия для работы предприятий, организуемых на дому. См. G. Tipple, "Shelter as workplace: a review of home-based enterprise in developing countries", *International Labour Review*, vol. 132, No. 4, 1993.

49. Поскольку большинство "микропредпринимателей" не могут позволить себе иметь собственные электрогенераторы и водопроводную систему 77/, важное значение для поощрения роста и расширения микропредприятий имеет их подключение к коммунальным сетям. Кроме того, подключение к коммунальным системам способно снизить риск для здоровья людей, занятых такой работой; например, использование электрического освещения гораздо лучше для зрения работников, занятых вышиванием в качестве кустарного промысла, чем применение керосиновых ламп. Еще одним важным катализатором в деле формирования мелких предприятий является доступ к кредитам для организации дела, и в этой связи наличие жилья имеет то преимущество, что его можно использовать в качестве обеспечения кредитов 78/. Более того, используя жилье в качестве обеспечения, можно будет мобилизовывать значительные суммы капитала для сектора микропредприятий 79/. При этом процентные ставки при кредитовании микропредприятий должны быть реалистичными, положительными, но не завышенными (см. часть I). Хотя приведенные выше предложения по мерам политики рассчитаны на надомные предприятия, которые составляют большую часть мелких предприятий в городском неформальном секторе, само собой разумеется, что такой же подход можно применять и для создания рабочих мест в мелких ремонтных мастерских и на других предприятиях, которые организуются не в квартирах и домах, занимаемых владельцами (вопрос о предприятиях, объединяющихся по "кустовому принципу", рассматривается в части III).

77/ См., например, K. Lee, A. Anas, "Manufacturers' responses to infrastructure deficiencies in Nigeria: private alternatives and policy options", Infrastructure and Urban Development Department Discussion Paper INU 50, World Bank, Washington, D.C., 1989.

78/ В Лиме, например, городским скваттерам по закону разрешается регистрировать владение землей, на которой они проживают (но не право собственности на нее), передавать имущественные права на свое жилье страховой компании в обмен на гарантии погашения полученных ими займов и тем самым договариваются с банками о получении кредитов на организацию или расширение мелких предприятий. См. "Black economies in Latin America: safe as houses", *The Economist*, 12-18 November 1988, p. 78.

79/ То обстоятельство, что в Лиме, например, средняя восстановительная стоимость единицы неформального жилья в 1989 году составляла, согласно оценкам, 22 000 долл. США и что общая восстановительная стоимость всего неформального жилого фонда была равна 8,3 млрд. долл. США, свидетельствует о большом потенциале использования неформального жилья в качестве обеспечения для расширения кредитования микропредприятий. См. H. de Soto, *The Other Path; The Invisible Revolution of the Third World*, *op. cit.*

50. Стимулирование роста и расширения микропредприятий с помощью подобных мер вполне позволяет удвоить вклад этого сектора в доход городских хозяйств, т.е. поднять его до порядка 8%, и тем самым обеспечить существенное увеличения количества мест для низкооплачиваемой, неквалифицированной работы, которую стремится получить городская беднота. Вместе с тем следует иметь в виду, что увеличение числа микропредприятий, не сопровождающееся соответствующим ростом спроса, может привести к невиданному обострению конкуренции, которое приведет к дальнейшему снижению уровня заработной платы. Таким образом, было бы лучше, если бы принятие такого пакета мер совпало с экономическим оживлением. В Гане, например, благодаря росту в экономике за период с 1983 по 1989 год средняя занятость в выборке микропредприятий увеличилась с 3,4 до 6,6 работника 80/.

51. Политика создания рабочих мест имеет важное значение для городских районов, но необходимо поощрять расширение доходной деятельности и на селе. Фактически развитие сельских районов является краеугольным камнем любой стратегии решения вопросов занятости во многих развивающихся странах. В частности, в наименее развитых странах сельское хозяйство остается основным сектором экономики: оно вносит практически 40-процентный вклад в ВВП и обеспечивает работой основную часть экономически активного населения. Согласно оценкам, в Африке по найму работает менее 10% лиц, относящихся к категории самодельного населения; это свидетельствует о том, что решение проблемы рабочих мест в этом регионе, где показатели концентрации земельной собственности и доли безземельных людей в общей численности сельского населения сравнительно низки, заключается прежде всего в развитии продуктивной деятельности в сельском хозяйстве 81/. Поскольку мелкие производители зачастую уже обладают потенциалом для расширения своего производства, задача заключается в том, чтобы дать им средства для перехода с натурального на товарное производство. Под этим, естественно, подразумевается выправление существующих уже долгое время перекосов и перегибов в моделях роста, которые характерны для путей развития, выбираемых большинством развивающихся стран, т.е. переосмысление подхода, согласно которому сейчас предпочтение отдается развитию современного городского, а не сельского сектора, проведению индустриализации, а не развитию сельского хозяйства, а также выращиванию экспортных, а не традиционных продовольственных культур. Бедные

80/ См. W. Steel, L. Webster, "Small enterprises in Ghana: responses to adjustment", World Bank Industry Series No. 33, Washington, D.C., 1990.

81/ См. J. Vandermoortele, "Youth and employment in sub-Saharan Africa: some facts and figures", доклад о работе регионального рабочего совещания, состоявшегося в городе Буа (Камерун) 24-28 ноября 1986 года, Экономическая комиссия для Африки, Аддис-Абеба, 1987 год.

слои населения в сельских районах нуждаются, в частности, в таких активах и услугах, как подъездные дороги, ирригация, кредит, подходящая технология, прежде всего связанная с выращиванием традиционных культур, охрана окружающей среды, повышение производственной роли женщин, а также развитие несельскохозяйственных видов деятельности, приносящих доход. Различные меры, предлагаемые ниже, следует рассматривать как взаимодополняющие, а не альтернативные подходы. Основной упор следует сделать на повышении продуктивности мелких фермеров в тех сельских районах, которым до сих пор не уделялось никакого внимания. Если можно обеспечить устойчивый рост производства в мелких фермерских хозяйствах, то в условиях роста покупательной способности мелких фермеров можно развивать и побочную деятельность. Следует отметить, что наращивание производства продовольствия поможет удовлетворить увеличивающийся спрос на продукты питания по мере продолжающегося роста мелких и крупных городов. Например, в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, чтобы поспеть за ростом населения и процессом урбанизации, производство продовольствия на протяжении следующих 30 лет необходимо будет удвоить 82/.

52. Большую часть рабочей силы в сельских районах можно трудоустроить за счет принятия комплекса мер, нацеленных на повышение производительности сельского хозяйства, а также на расширение и диверсификацию различных видов фермерской и побочной деятельности, занятость в которых связана с сельскохозяйственным сектором. Исходя из этого набора задач, первым элементом комплекса мер по стимулированию занятости в сельских районах следует сделать принятие программ кредитования микропредприятий для поощрения семейных и общинных проектов в таких областях, как птицеводство, рыболовство, переработка продовольственного сырья, ремонтные работы, а также другие виды доходной деятельности в фермерских хозяйствах и за их пределами. Системы группового кредитования и несения коллективной ответственности позволяют эффективно преодолеть проблемы, связанные, в частности, с предоставлением женщинам, которые не имеют ссудного обеспечения, доступа к кредитам. Такие программы позволяют создать дополнительные рабочие места благодаря внедрению трудоемкой технологии, а также генерировать больший объем сбережений для осуществления капиталовложений в соответствующих сельских районах. Они помогут наладить производство выгодных товаров в этих районах и в целом укрепить межотраслевые связи, содействующие усилению рыночной ориентации в хозяйственной деятельности сельской бедноты, которая, как правило, является маргинализованной и выпадает из поля зрения правительств при разработке национальных программ и политики в области развития. Явные успехи, достигнутые при осуществлении программ такого рода, например в Бангладеш и Индонезии, наводят на мысль о необходимости продолжения и активизации усилий по как

82/ См., например, С. Delgado, "Why domestic food prices matter to growth strategy in semi-open West African agriculture", *Journal of African Economies*, vol. 1, No. 3, 1992; и D. Seckler (ed.), *Agricultural Transformation in Africa*, Winrock International Institute for Agricultural Development, Arlington, Virginia, 1993.

можно более широкому освоению этого опыта в развивающихся странах 83/. Кроме того, как описывается ниже, автономные темпы роста в сельском хозяйстве позволят повысить эффективность этой стратегии развития самозанятости благодаря установлению прямых и обратных связей с сельским хозяйством.

53. Вторым элементом предлагаемого комплекса мер должны стать капиталовложения в инфраструктуру слаборазвитых, бедных водными ресурсами сельских районов, в которых зачастую сосредоточено самое бедное население и особенно остро стоят проблемы нищеты. При реализации таких проектов общественных работ следует заострять внимание на участии бенефициаров в определении и разработке проектов. Эти проекты будут включать в себя строительство сельских подъездных дорог для обслуживания районов, которые из-за нехватки хороших пахотных земель и труднодоступности заселяются преимущественно беднотой 84/. Еще одной приоритетной задачей является создание небольших и недорогостоящих ирригационных систем, которые будут обслуживаться и эксплуатироваться самими бедными слоями населения при периодической технической поддержке со стороны государственных ведомств. В засушливых или полузасушливых районах, где интенсивность использования грунтовых вод не должна превышать интенсивности их восполнения, главный акцент можно сделать на создании систем водосбора, т.е. недорогостоящих конструкций для сбора и концентрации сточных вод. Третья приоритетная задача будет заключаться в проведении мероприятий по борьбе с эрозией, устройству контурных валиков, террасированию, охране почв и водных ресурсов, облесению, рациональному использованию пастбищных угодий, а также в проведении иных мероприятий по охране окружающей среды. При продуманном планировании и реализации использование подобных трудоемких форм капиталовложений позволит смягчить остроту проблемы сезонного снижения занятости в сельских районах и

83/ Примеры программ такого рода, которые поддерживаются МФСР в странах Африки к югу от Сахары, - это "Фонд Музди" в Малави, Фонд развития сельских районов в Мали, а также схемы взаимного кредитования в Гвинее и Конго. См. IFAD, "The state of world rural poverty: a profile of Africa", IFAD, Rome, 1993, pp. 26-27.

84/ При удовлетворительном соотношении труда и капитала успеха в повышении экономической эффективности можно добиться в том случае, если проекты общественных работ будут трудоемкими и в то же время будут в достаточной мере обеспечиваться нужными ресурсами и оборудованием для подкрепления усилий местной рабочей силы. Риск состоит в том, что давление определенных кругов может привести к чрезмерной опоре на стандартное оборудование, особенно в тех случаях, когда в строительстве большая часть оборудования простаивает, а мощности существенно недоиспользуются. См. J. Tendler, "Rural projects through urban eyes", World Bank, Staff Working Paper No. 532, Washington, D.C., 1982; и J. Howe, P. Richards, Rural Roads and Poverty Alleviation (Boulder, Colorado, Westview Press, 1985).

остроту проблемы нищеты ценой, которая будет выглядеть скромной по сравнению с издержками использования традиционных инвестиционных стратегий 85/. Кроме того, большинство рабочих мест, которые будут созданы при осуществлении проектов общественных работ, и большая часть выгод от этих инвестиций поступят бедным слоям населения. Однако такие проекты общественных работ не принесут особых успехов, если мелким производителям в этих районах не будут предоставлены подходящие сельскохозяйственные технологии и консультационные услуги.

54. Таким образом, третьим элементом пакета мер по стимулированию занятости в сельских районах будет разработка рычагов для наращивания фермерского производства в маргинальных сельских районах. Если вопросам развития крупномасштабного производства в районах, сравнительно хорошо обеспеченных ресурсами, практически везде посвящается большое число исследований, то исследовательских работ, имеющих прямое отношение к мелким производителям, ведущим свое хозяйство на малоплодородных почвах и в районах без систем ирригации, практически не проводится. Под влиянием опыта узкоспециализированных крупномасштабных сельскохозяйственных предприятий, исследователи, как правило, заостряют свое внимание на отдельных культурах, а не на вопросах взаимодействия между культурами, которые имеют гораздо большее значение для мелких производителей, вынужденных налаживать сложные системы производства, уделяя внимание одновременно и выпуску продукции, и устойчивости доходов. Одним из перспективных способов увеличения выпуска фермерской продукции и числа рабочих мест является применение в этих районах достижений биотехнологии, связанных с выращиванием засухоустойчивых культур, которые способны связывать собственный азот в почве и, следовательно, не требуют применения химических удобрений 86/. Таким образом, биотехнология - как и "зеленая революция" до нее - в состоянии повысить спрос на рабочую силу в расчете на единицу площади земли 87/. Еще

85/ См., например, J. Gaude, L. Watzlawick, "Employment creation and poverty alleviation through labour-intensive public works in least developed countries", *International Labour Review*, vol. 131, No. 1, 1992.

86/ Показатели использования удобрений в странах Африки, расположенных к югу от Сахары, являются очень низкими по сравнению с другими развивающимися регионами: в 1990 году в них применялось в среднем 9 кг питательных веществ для растений на гектар культивируемых земель против, например, 69 кг в Южной Азии. Дефицит орошаемых земель в странах Африки к югу от Сахары вряд ли может служить здесь причиной, поскольку в Индии, согласно оценкам, на неорошаемых землях используют как минимум в три раза больше удобрений, чем в этих африканских странах. Проблема скорее связана с затратами, которые необходимо производить для закупки небольших партий удобрений, а также со значительными издержками при доставке грузов морем, их обработке и перевозке внутренним транспортом. См. World Bank, *Adjustment in Africa: Reforms, Results, and the Road Ahead*, op. cit., p. 87.

87/ См., например, M. Lipton, R. Loghurst, "Modern varieties, international agricultural research, and the poor", Consultative Group on International Agricultural Research Study Paper No. 2, World Bank, Washington, D.C., 1985.

важнее то, что она откроет возможности для получения работы теми людьми, проживающими в неблагополучных сельских районах, которые готовы мигрировать в города и тем самым позволит создать рабочие места в фермерских хозяйствах и за их пределами там, где прежде их число было минимальным 88/. Например, в Кении, где биотехнология используется на клеточном уровне при выращивании картофеля 89/, фермеры, применяющие биотехнологию, как установлено, используют в два раза больше затрат труда на единицу площади обрабатываемой земли, чем остальные производители 90/.

55. В широком смысле биотехнология представляет собой технологию использования живых организмов для модификации, в частности, характерных методов растениеводства. Как и технологии, применявшиеся до нее в эпоху "зеленой революции", она связана с использованием генетического материала растений. Вместе с тем биотехнология позволяет выйти за пределы метизации и преодолеть барьеры, препятствующие скрещиванию различных биологических видов. Так, например, можно ввести гены кактуса в зерна пшеницы, кукурузы или соевые бобы и тем самым получить менее влаголюбивые культуры. Кроме того, генная инженерия дает возможность получать растения, которые связывают свой собственный азот в почве через микроорганизмы, и, таким образом, открывает перспективы для улучшения плодородия почв и уменьшения деградации окружающей среды 91/. Помимо этого, благодаря изменению циклов роста и созревания ряда растений создается возможность диверсификации культур и получения нескольких урожаев в год 92/. Таким образом,

88/ Под воздействием эффекта мультипликатора число рабочих мест может увеличиться не только в фермерских хозяйствах, но и за их пределами. Согласно оценкам, например, увеличение добавленной стоимости реализуемой сельскохозяйственной продукции на 1 доллар приносит дополнительный доход от нефермерской деятельности в сельских районах в размере 83 центов в Азии и в размере 50 центов в Африке. См. FAO, "Rural poverty in the 1990s", *Rural Development*, No. 15, January 1994.

89/ См. L. Mureithi, B. Makau, "Biotechnology and farm size in Kenya", WEP Research Working Paper, ILO, Geneva, 1989.

90/ См. *Agriculture: Towards 2010*, FAO, Rome, 1993.

91/ Данные о таких достижениях в Китае и Австралии см. W. Anderson, "Food without farms", *The Futurist*, January-February 1990.

92/ См., например, H. Miller, S. Ackerman, "Perspective on food biotechnology", *FDA Consumer*, March 1990.

биотехнология дает определенную гибкость, что позволяет использовать ее для удовлетворения нужд наиболее бедных фермеров в самых неблагополучных районах 93/.

56. Вместе с тем в области передачи и распространения биотехнологии могут возникнуть трудности. Национальные и международные исследовательские центры, разработавшие в свое время технологии "зеленой революции", сталкиваются с проблемой, которая сводится к следующему: какие пути они могут изыскать для продолжения своей работы на общее благо в области совместной разработки и передачи усовершенствованных технологий развивающимся странам и между ними, если их доступ к результатам исследований в области биотехнологии блокируется защитой прав интеллектуальной собственности 94/. Хотя, проводя исследования, частные биотехнологические фирмы руководствуются прежде всего соображениями краткосрочного характера - стремлением получить прибыль (например, занимаются созданием заменителей и новых продуктов, появление которых может нанести удар по экспортерам сырья), эта нацеленность на извлечение прибыли отнюдь не препятствует сотрудничеству некоторых фирм со своими правительствами (выступающими в данном случае в роли доноров) и с системой Организации Объединенных Наций в проведении в духе партнерства некоммерческих мероприятий на благо общества, направленных на разработку семян улучшенного качества для мелких производителей в малоплодородных, засушливых сельских районах 95/. Что касается маркетинга семян в развивающихся странах, то

93/ Интересная информация о реальных и потенциальных социальных последствиях применения биотехнологии в развивающихся странах приводится в следующих работах: I. Ahmed, "The bio-revolution in agriculture: key to poverty alleviation in the Third World?", *International Labour Review*, vol. 127, No. 1, 1988; и "Advanced agricultural biotechnologies: some empirical findings on their social impact", *International Labour Review*, vol. 128, No. 5, 1989.

94/ См., например, ЮНКТАД, "Торговые и связанные с развитием аспекты и последствия новых и новейших технологий: пример биотехнологии" (TD/C.6/154), Женева, 1991 год.

95/ Такие мероприятия уже проводились, в частности в сфере здравоохранения. В усилиях по борьбе с риштой (*Dracunculus medinensis*) в Западной Африке, например, участвовали доноры - Всемирная организация здравоохранения - и такие частные компании, как "Э.И. Дюпон", которая предоставила нейлоновые фильтры, а также "Америкен цианамид", которая выделила для этого специальный ларвицид. Еще в одном случае ПРООН, ВОЗ и Всемирный банк объединили свои усилия с фармацевтической компанией "Мерк" в деле разработки и испытания препарата под названием "ивермектин", который компания "Мерк" распространяет бесплатно в Африке и Латинской Америке для лечения "речной слепоты" (онхоцеркоза). См. Организация Объединенных Наций, "Международное сотрудничество в ликвидации нищеты в развивающихся странах" (A/46/454), 20 октября 1991 года.

преодолению изъянов рыночного механизма в области распределения семян и консультирования бедных фермеров в тех странах, где в результате политики приватизации и рыночной либерализации государственный сектор прекратил выполнять такие функции (см. часть I), могли бы помочь неправительственные и иные общинные организации 96/. Там, где движущей силой в производстве продовольствия являются женщины, важное значение будет иметь организация женских групп и, по мере возможности, их охват услугами квалифицированных женщин-консультантов. Но особенно важно в условиях сложной организации и диверсифицированности сектора мелких фермерских хозяйств, которые, как правило, выращивают разные культуры, собирают более одного урожая в год и действуют в разной агро-социологической среде, - тесно увязать исследовательскую деятельность и работу в области агротехнической пропаганды.

С. ВЫВОДЫ

57. На протяжении целых десятилетий усилия по созданию качественных рабочих мест в рамках борьбы с нищетой приносили обескураживающие результаты. Хотя экономический рост принес благо всем слоям общества, даже наиболее бедным и уязвимым его членам, сегментация рынка труда с ростом экономики стала еще более резкой. Как оказалось, правительствам легче обеспечить образование, здравоохранение и иные услуги для удовлетворения основных потребностей, чем удовлетворить такую важную потребность любого человека, как получение достойной работы. Трудности, связанные с созданием качественных рабочих мест такими темпами, которые дают возможность поспевать за ростом численности населения и развитием процесса миграции, в последние годы усугубились долговым кризисом и политикой структурной перестройки. Конкурентное давление со стороны глобальной экономики, которая становится все более интегрированной, а также либерализация политики на рынке труда в рамках структурной перестройки еще больше сузили перспективы обеспечения большинства населения развивающегося мира гарантированной и должным образом оплачиваемой работой.

58. Ввиду трудностей в деле создания рабочих мест и неблагоприятными перспективами для рынка труда, с которыми приходится считаться руководителям большинства развивающихся стран, выдвигая новые инициативы и предлагая новые ориентиры, необходимо проявлять благоразумие и реализм. Следовательно, для начала нужно признать, что, поскольку здесь не избежать компромисса, вопросу о количестве рабочих мест, создаваемых для бедного населения, следует уделять больше внимания, чем вопросу о качестве предлагаемой работы. Во-вторых, цель политики в области создания рабочих мест должна заключаться в нахождении ниш для бедных слоев населения на рынке труда, а не в опоре на проекты привлечения рабочей силы для конкретных работ, которые не позволяют обеспечить

^{96/} См., например, S. Wiggins, "NGOs and local level seed supply in The Gambia", Overseas Development Institute, London, 1992.

органичное участие бедных слоев в экономике и не позволяют им выйти на уровень экономической самообеспеченности. В-третьих, с учетом того, что в прошлом процессы развития и роста были несбалансированными, одним из путей увеличения числа рабочих мест (включая улучшение условий для самостоятельной занятости) могло бы стать применение подхода, предусматривающего на первых порах сосредоточение усилий на создании рабочих мест в неблагополучных районах и максимально возможный охват такими целенаправленными мерами женской части населения. Выправление этих перекосов само по себе позволит создать рабочие места и обеспечить доходную занятость в таких районах. В этой связи предлагаются следующие меры, нацеленные на создание большего числа рабочих мест: либерализация неформального сектора; создание базисной инфраструктуры и закрепление прав землепользования в неформальных городских поселениях; предоставление кредитов мелким предпринимателям в городских и сельских районах; создание базисной инфраструктуры в отсталых сельских районах; а также создание и распространение более качественных семян в целях увеличения выпуска продукции мелкими производителями в малоплодородных и засушливых сельских районах. Хотя такой эклектический подход и не является панацеей, он дает важное преимущество, позволяя вызвать мощный эффект взаимного подкрепления усилий, который имеет важное значение с точки зрения создания дополнительных рабочих мест для бедных слоев населения.

III. СПОСОБЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ УЧАСТИЯ МЕЛКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ И МИКРОПРЕДПРИЯТИЙ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛЕ

A. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

59. Ввиду серьезных экономических потрясений и процессов трансформации, которые переживают в настоящее время многие развивающиеся страны, интерес к мелким предприятиям в последние годы вновь возрос. В условиях, когда большинство крупных предприятий стали жертвами долгового кризиса и проводимой в последнее время политики структурной перестройки (см. часть I), сектор мелких предприятий продемонстрировал свою способность превратиться в альтернативный механизм стимулирования экономического оживления, создания дополнительных рабочих мест и сокращения масштабов нищеты (см. часть II). И действительно, многие считают, что благодаря формируемому этим сектором спросу на эффективное использование неквалифицированной рабочей силы для выполнения трудоемкой работы он способен внести вклад в уменьшение масштабов бедности за счет обеспечения производительной занятости 97/. Помимо этого, вследствие стремления стран укрепить сферу своих внешних расчетов возрос интерес к роли этого сектора в международной торговле. Курс на либерализацию торговли, взятый во многих развивающихся странах, еще больше повысил интерес к возможностям сектора мелких предприятий в новых условиях. Хотя мелким фирмам и не достает "внутреннего эффекта масштаба", присущего крупным фирмам, они, как считают, имеют конкурентные преимущества в экспортном секторе, поскольку способны использовать эффект внешних связей и быстрее приспосабливаются к изменяющимся условиям 98/.

97/ Общеизвестно, что с учетом реальных вмененных издержек использования факторов производства сектор мелких предприятий обеспечивает более эффективное задействование труда и капитала по сравнению с сектором крупных предприятий и тем самым одновременно содействует уменьшению масштабов бедности и увеличению объема производства. См. I. Little, D. Mazumdar, J. Page, *Small Manufacturing Enterprises: A Comparative Study of India and Other Economies* (Oxford University Press, 1986), pp. 4-5.

98/ См. C. Sabel, "Changing models of economic efficiency and their implications for industrialisation in the Third World", в Foxeley, McPherson, O'Donnell (eds.), *Development, Democracy and the Art of Trespassing*, University of Notre Dame Press, 1986.

60. Согласно общепринятому определению, сектор мелких предприятий состоит из хозяйственных единиц и предприятий, на которых занято от 1 до 50 человек и которые занимаются несельскохозяйственной деятельностью в сельских и городских районах. Преобладающей формой предприятий в этом секторе являются микропредприятия, на которых занято до 10 человек 99/. К этой же категории относятся самозанятые лица в неформальном секторе. С другой стороны, на малых предприятиях бывает занято от 11 до 50 человек, и они действуют как в неформальном, так и в официальном секторах экономики 100/. Можно привести примеры участия в международной торговле мелких предприятий самых разных размеров: от самозанятых лиц, действующих на индивидуальной основе, до предприятий современного сектора, которые относятся к верхнему звену категории малых предприятий. Хотя большинство мелких предприятий действует в сфере услуг, а основная часть остальных занимается производством товаров, замещающих импортную продукцию, есть немало примеров "кустового" объединения мелких фирм и микропредприятий с целью прямого или косвенного участия в производстве продукции на экспорт.

61. Приводимый ниже анализ построен следующим образом: он начинается с описания деятельности мелких хозяйственных единиц в неформальной, как правило, нелегализованной, торговле; затем в нем рассматриваются характеристики мелких предприятий, объединяющихся в группы, и их связи с международной торговлей; после этого приводятся примеры, иллюстрирующие динамику участия сектора мелких предприятий в производстве продукции на экспорт (на базе трех конкретных исследований); и, наконец, излагаются предложения относительно возможных мер государственной политики в этой области. Как показывает практика, самозанятые лица действуют в основном в сфере нерегистрируемой трансграничной торговли, а микропредприятия и малые предприятия, группирующиеся по географическому признаку и опирающиеся на субподрядные соглашения, осуществляют в международной торговле официальные (регистрируемые) операции.

99/ Согласно оценкам, микропредприятия обеспечивают работой, например, 83% промышленной рабочей силы в Замбии (1985 год) и 66% на Филиппинах (1974 год). См. С. Liedholm, D. Mead, "Small-scale industries in developing countries: empirical evidence and policy implications", USAID, Washington, D.C., 1986.

100/ Следует отметить, что существуют и такие определения мелких предприятий и микропредприятий, которые не всегда совпадают по своим критериям с традиционными определениями. В одном из недавних исследований, посвященных мелким предприятиям, ПРООН, например, определила микропредприятия как хозяйственные единицы, на которых занято до 4 человек, а малые предприятия как хозяйственные единицы, на которых занято от 5 до 25 человек. См. UNDP, "Development of rural small industrial enterprise: lessons from experience", UNIDO, Vienna, 1988.

В. НЕРЕГИСТРИРУЕМАЯ ТРАНСГРАНИЧНАЯ ТОРГОВЛЯ (НТТ)

62. Нерегистрируемая трансграничная торговля (НТТ) представляет собой контрабанду товаров, на торговлю которыми распространяются ограничения, или их продажу без надлежащей документации. Вне зависимости от того, как рассматривать НТТ: как прискорбное проявление преступной деятельности или как логичную реакцию хозяйственных субъектов на рыночные перекосы, - такая торговля представляет собой явление, которое зачастую приобретает значительный размах в странах, страдающих от "подавления импорта", и в регионах, где разрыв в уровнях цен на соседних национальных рынках является очень большим. Кроме того, она, как правило, процветает в районах, где налицо противоречие между древними торговыми традициями и национальными границами, которые были определены еще в период колониализма и которые никак не учитывают существование тесных трансграничных связей между членами одной и той же этнической группы.

63. Несмотря на отсутствие точных данных, считается, что НТТ во многих странах с низким уровнем доходов превышает объем официально регистрируемой торговли 101/. Товары, продаваемые в соседних странах, включают в себя: предметы роскоши, на которые в одной из стран установлены высокие тарифы; товары, которые на одном из рынков оказываются более дорогими в результате обеспечиваемой государством защиты отечественных производителей, налаживающих их выпуск 102/; такую продукцию, как основные продовольственные товары, которые субсидируются в одной из стран; товары, предложение которых на данном рынке является ограниченным из-за нехватки иностранной валюты; сельскохозяйственную продукцию, за которую производители в одной из стран получают низкие закупочные цены; а также экспортные сельскохозяйственные культуры из стран, в которых обменный курс национальной валюты является завышенным 103/. Если вести речь о товарах, ввозимых из промышленно развитых стран для продажи на местном "черном" рынке, то следует отметить, что возможность их закупки за рубежом появляется

101/ См., например, A. Deardorff, W. Stolper, "Effects of smuggling under African conditions: a factual, institutional and analytical discussion", *Weltwirtschaftliches Archiv*, 126 No.1, 1990.

102/ Такая система защиты, как правило, строится на применении высоких пошлин и количественных ограничений в отношении импортной продукции, которая вступает в конкуренцию с товарами, производимыми внутри страны.

103/ Например, производители экспортной сельскохозяйственной продукции зачастую имеют возможность "заработать" в несколько раз больше, чем они обычно получают в национальной валюте, осуществляя продажу своей продукции контрабандистам за доллары или за какую-либо другую иностранную валюту и обменивая эту иностранную валюту в национальную на "черном" рынке. См., например, "Le café dans l'économie mondiale", *Marchés tropicaux*, 29 апреля 1988 года.

благодаря присутствию в этих странах рабочих-мигрантов, перечисляющих свою заработную плату, или проживанию в них родственников граждан стран-импортеров 104/.

64. Обычно НТТ занимаются экономические субъекты двух типов. Прежде всего, это мелкооптовые торговцы с низкими уровнями доходов, которые используют различные средства для провоза небольших партий товаров через национальные границы. Зачастую они продают товары или сельскохозяйственные культуры, которые производятся в небольших количествах либо их собственными силами, либо их близкими родственниками в неформальном секторе. В этой категории много женщин. Обходить таможенный контроль людям этой группы помогают личные связи с местными жителями по обеим сторонам границы. Потоки в такой торговле в совокупности часто бывают очень значительными, хотя суммы, задействованные в каждой отдельно взятой трансграничной операции, невелики. Во-вторых, в этой торговле участвуют группы, состоящие из организованных, порой вооруженных профессионалов, осуществляющих незаконные поставки более крупных партий товаров.

65. У НТТ есть свои положительные и отрицательные стороны. Если говорить об отрицательной стороне, то следует отметить, что неуплата налогов и пошлин, которая органически присуща НТТ, уменьшает доходы правительства. Аналогичным образом уменьшение поступлений в иностранной валюте, связанное с незаконной трансграничной торговлей, негативно сказывается на валютных резервах. Кроме того, в результате этого в местную культуру и экономику может проникнуть коррупция. Что же касается положительной стороны, то, расширяя доступ к дефицитным ресурсам, контрабанда частично предотвращает потерю богатства, которая становится результатом действий жестких торговых ограничений. Например, поскольку в каналах такой торговли используются местные валюты, это позволяет увеличить товарообмен между странами, в которых ощущается нехватка иностранной валюты, и дает им возможность вести в конвертируемых валютах исключительно официальную торговлю. Во-вторых, нелегальная трансграничная торговля обеспечивает занятость как в самой торговле, так и - косвенным образом - в производственных отраслях.

С. ГОРИЗОНТАЛЬНЫЕ И ВЕРТИКАЛЬНЫЕ СВЯЗИ В СФЕРЕ РЕГИСТРИРУЕМОЙ ТОРГОВЛИ

66. Мелкие предприятия, как правило, находят рыночные ниши в тех областях экспортной деятельности, где внутрифирменный эффект масштаба имеет второстепенное значение. Например, прядильное производство само по себе характеризуется определенным эффектом масштаба, тогда как трикотажное производство можно разделить на этапы крашения,

^{104/} См., например, J. Dawson, "The relevance of the flexible specialisation paradigm for small-scale industrial restructuring in Ghana", *IDS Bulletin*, vol.23, No.3, July 1992.

вязания, вышивания и другие операции, с которыми могут справляться по отдельности различные мелкие предприятия 105/. Во втором случае эффекта масштаба можно добиться за счет таких внешних факторов, как микроинтеграция и технологические связи, которые складываются при объединении и сотрудничестве мелких предприятий в рамках горизонтальных связей и на основе субподрядных соглашений 106/. Сочетание горизонтальных связей с другими производителями, а также вертикальных связей вниз по технологической цепочке с микропредприятиями, выступающими поставщиками, и вверх по цепочке с экономическими субъектами, имеющими доступ к иностранным рынкам, позволяет сектору мелких предприятий обеспечить своеобразную коллективную эффективность, которая дает ему возможность участвовать в международной торговле.

67. Горизонтальные связи дают сектору мелких предприятий одно конкурентное преимущество: возможность гибкой специализации. Суть концепции гибкой специализации заключается в совместном использовании ресурсов и обеспечении взаимодополняемости хозяйственной деятельности, которая зачастую налаживается между мелкими предприятиями, расположенными в непосредственной близости друг от друга. Когда подобные хозяйственные группировки обеспечивают не только географическую, но и отраслевую концентрацию, это дает выигрыш с точки зрения эффективности, гибкости, специализации, а зачастую и с точки зрения новаторства, что имеет исключительно важное значение для ведения конкурентной борьбы за пределами местных рынков. Главными характеристиками таких объединений обычно являются глубина и плотность интеграционных связей, а организационные принципы их работы сводятся к тому, что группы мелких производителей поддерживаются микропоставщиками сырья и полуфабрикатов и мелкими поставщиками услуг (см. часть II). Разделение труда на каждом из предприятий такой группы, как правило, является неглубоким, что создает возможность для гибкой организации работы внутри фирмы, тогда как разделение труда между этими предприятиями часто является ярко выраженным, что

105/ В качестве примеров можно привести также производство велосипедов и швейных машин, где для изготовления различных деталей и компонентов требуются совершенно разные операции. См. M. Tewari, "Understanding the organization of production: the State, intersectoral linkages, and the historical conditions of accumulation in Ludhiana's industrial regime", Cambridge, Centre for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, July 1993.

106/ Концепция гибкой специализации, базирующейся на создании промышленных групп по "кустовому" признаку, была выдвинута еще Альфредом Маршаллом, который указывал на эффект экономии, обусловленный концентрацией специализированных предприятий в определенных районах. См. A. Marshall, *Principles of Economics*, eighth edition (London, Macmillan, 1920), ch.X.

позволяет получать выигрыш в результате межфирменной специализации 107/. Не менее важное значение имеет то обстоятельство, что создание таких групп предприятий часто дает возможность коллективно решать общие проблемы либо напрямую, через ассоциации производителей, либо косвенным путем - за счет использования помощи со стороны государства 108/. Таким образом, преимущество горизонтальных связей в секторе мелких предприятий заключается в том, что они позволяют сочетать гибкость и специализацию, присущие этому сектору, с соответствующим эффектом масштаба, которого можно добиться через межфирменные связи.

68. Вместе с тем следует отметить, что объединение мелких предприятий в группы не всегда приводит к внедрению новшеств, повышению качества и гибкости, которые имеют важное значение для успеха в экспортной деятельности 109/. Кроме того, на каждое мелкое предприятие, которое добивается успеха в получении доступа к международным рынкам, приходится бесчисленное множество предприятий, которые проигрывают в конкурентной борьбе даже на местных рынках. В тех случаях, когда некоторые предприятия добиваются успеха, а большинство терпит неудачу, анализ показывает, что первые из них, как правило, оказываются более крупными, более современными и более обеспеченными фирмами "малого сектора", которые прямо включаются в производство товаров на экспорт. Как явствует из конкретных исследований, которые описываются ниже, важную роль в объяснении причин и логики действия некоторых объединенных в группы фирм в области налаживания экспортного производства играют также исторические и другие исключительные обстоятельства.

69. Помимо горизонтальных форм связей, позволяющих добиться повышения эффективности коллективными усилиями, исключительно важную роль в обеспечении возможности выхода на международные рынки для мелких предприятий могут также играть связи за пределами их объединений. К межфирменным вертикальным связям относятся субподрядные соглашения с

107/ См. M. Piore, C. Sabel, *The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity* (New York, Basic Books, 1984); и W. Sengenberger, "Economic and social perspectives of small enterprises", *Labour and Society*, vol. 13, No. 3, July 1988.

108/ См. H. Schmitz, "On the clustering of small firms", *IDS Bulletin*, vol. 23, No. 3, July 1992.

109/ Примеры того, что в одних случаях объединение предприятий в группы приносило успех в достижении гибкой специализации, а в других случаях этого не происходило, описываются в работе H. Schmitz, "Small firms and flexible specialization in developing countries", *Labour and Society*, vol. 15, No. 3, 1990.

крупными отечественными экспортерами 110/, контакты с местными филиалами транснациональных корпораций или соглашения о лицензировании и закупках с иностранными компаниями. Для развития таких связей не всегда требуется объединение субподрядчиков в группы для налаживания производства на базе гибкой специализации. Например, субъекты, специализирующиеся на экспортном маркетинге, часто выполняют функции посредников в получении заказов на экспортные поставки как для объединенных в группы, так и для отдельных мелких предприятий 111/. Вне зависимости от того, каким образом действуют фирмы: объединяясь в группы или в индивидуальном порядке, - в результате заключения субподрядных соглашений они получают следующие преимущества: новые производственные возможности, возможность уменьшить объем работы по маркетингу, а в некоторых случаях возможность получить от подрядчиков оборотный капитал и услуги по повышению квалификации своих кадров. Главный недостаток этого метода заключается в том, что подрядчики, выступающие посредниками, оставляют в своем кармане крупную долю прибылей, которые в случае их отсутствия поступали бы мелкому производителю. В свою очередь, для подрядчика выгоды от заключения субподрядных соглашений сводятся к тому, что снижаются цены и повышается гибкость системы производства, а недостатки - к повышению риска, связанного с низким качеством и с невыдерживанием согласованных сроков поставок.

70. Опираясь на небольшую базу, сектор мелких предприятий развивающегося мира стремительно расширил свои возможности в области заключения международных субподрядных соглашений. Наиболее быстрым этот рост был в Восточной и Южной Азии, Северной Африке и в отдельных странах Латинской Америки и Карибского бассейна. Заключение

110/ В Республике Корея, например, практика заключения субподрядных соглашений для опосредованных экспортных операций, т.е. поставки промежуточной продукции другой корейской фирме для ее переработки на экспорт, используется практически так же широко, как и в Японии. См., например, Y. Rhee, B. Ross-Larson, G. Pursell, *Korea's Competitive Edge: Managing the Entry into World Markets* (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984).

111/ Процесс образования субъектов, специализирующихся на экспортном маркетинге, порой может принимать неожиданные повороты. Например, в рамках соглашения о неакционерных формах участия, подписанного в 1979 году между компанией "Деш Гармент" (Бангладеш) и корпорацией "Тэу" (Республика Корея), 130 работников фирмы "Деш" прошли шестимесячный курс обучения в компании "Тэу" в Республике Корея. По возвращении в Бангладеш 115 из них покинули фирму "Деш" и создали свои собственные мелкие предприятия или нашли работу на других, вновь созданных швейных фабриках. Эти работники оказались основными агентами, распространившими знания об организации производства, управлении и экспортном маркетинге в швейной отрасли страны, что в итоге привело к резкому росту экспорта ее продукции. См. Y. Whee Rhee, "The catalyst model of development: lessons from Bangladesh's success with garment exports", *World Development*, vol. 18, No. 2, February 1990.

международных субподрядных соглашений облегчается достижениями в сфере связи и технологии, устойчивым снижением тарифных барьеров в странах-импортерах и появлением систем интегрированного международного производства 112/. Поскольку объем работы в каком-либо одном месте зачастую зависит от ресурсов, поступающих из других мест, благодаря механизму подрядных соглашений с участием транснациональных корпораций произошла интернализация многих направлений в международном разделении труда. В таких отраслях, как чулочно-носочная и обувная промышленность, децентрализация достигла уровня, когда транснациональные корпорации в рамках субподрядных соглашений перемещают практически все трудоемкие производственные процессы в страны с низким уровнем заработной платы, поручая эти функции мелким и средним предприятиям, а в странах их базирования фактически остаются лишь их товарные знаки, звенья, занимающиеся разработками и дизайном, и сети розничной торговли 113/.

71. Воздействие субподрядных соглашений в области экспорта на борьбу с нищетой является неоднозначным. Там, где заключаются субподрядные соглашения, появляются рабочие места, о которых в прошлом не было и речи. Кроме того, часто в субподрядные соглашения включаются положения об оказании помощи в подготовке кадров и технического содействия, что позволяет повысить уровень квалификации работников и обогатить человеческий капитал 114/. Однако, поскольку при заключении субподрядных соглашений крупные предприятия, по крайней мере отчасти, руководствуются соображениями снижения затрат на заработную плату, уровень оплаты труда, пособий и гарантий занятости тех, кто работает по субподряду, обычно низкий. Это особенно характерно для тех вариантов, когда субподрядная цепочка является длинной: в этом случае вознаграждение, получаемое работниками, должно быть достаточно низким для того, чтобы их коллективный труд поддерживал многослойную подрядную систему и в то же время обеспечивал конкурентоспособность конечного продукта по сравнению с заводскими затратами труда в развивающемся мире 115/.

112/ См., например, "Транснациональные корпорации и положение в сфере занятости: доклад секретариата ЮНКТАД" (E/C.10/1994/3), 13 февраля 1994 года.

113/ См., например, ILO, *Recent Developments in the Leather and Footwear Industry: Report 1*, Sectoral Activities Programme, Fourth Tripartite Technical Meeting for the Leather and Footwear Industry, Geneva, 1992, p. 25.

114/ Например, в Таиланде в рамках субподрядных соглашений в области производства мотоциклов и холодильников подрядчики в некоторых случаях берут на себя функции по подготовке кадров, а также оказывают помощь своим субподрядчикам в контроле за качеством продукции. См. A. Sibunruang, "The employment effects of multinational enterprises in Thailand", Multinational Enterprises Programme Working Paper No. 54, ILO, Geneva, 1988.

115/ См., например, R. Ofreneo, "Labour market, labour institutions and economic growth in the Philippines", p. 72, документ, представленный на рабочем совещании МОТ по теме "Учреждения, ведающие вопросами труда, и экономическое развитие", Бали, Индонезия, 4-6 февраля 1992 года.

D. ОТДЕЛЬНЫЕ ТЕМАТИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

72. Конкретные исследования помогают понять, что требуется от объединений мелких предприятий для завоевания места в международной торговле. Они позволяют осмыслить и понять эволюцию и динамику роста экспорта, стратегий, конкуренции, сегментации, а также горизонтальных и вертикальных связей внутри сектора мелких предприятий и с ассоциированными хозяйственными субъектами. Ниже описываются три конкретных исследования, которые были проведены в азиатском, африканском и латиноамериканском регионах.

1. Сектор мелких предприятий Лудхияны, Индия 116/

73. Лудхиянский округ Пенджаба, в котором в 1990 году было зарегистрировано более 30 000 мелких фирм, производит 95% чулочно-носочных изделий страны, 85% компонентов для швейных машин и 60% велосипедов и компонентов к ним. Значительная часть этой продукции экспортируется; например, почти 20% комплектующих деталей велосипедов поступает на мировые рынки из Лудхияны. Среди лудхиянских предприятий-экспортеров на мелкие предприятия приходится в стоимостном выражении около 60% всего объема промышленного экспорта. Малые предприятия обычно получают сырье и полуфабрикаты от микропредприятий и продают свою продукцию непосредственно на международных рынках.

74. Сектор мелких предприятий Лудхияны сформировался за многие годы практически с нуля. Как правило, люди, которые сначала выполняли перепадавшую им время от времени работу, трудились большую часть суток, накапливали средства для приобретения оборудования, создавали мастерские и маленькие фабрики и в конце концов переходили на независимую субподрядную основу. Выделявшиеся государством небольшие кредиты помогали этим предпринимателям создавать мелкие предприятия в области металлообработки, чулочно-носочного производства, производства станков и компонентов для велосипедов. Широкое распространение получили внутрифирменная специализация и межфирменные субподрядные соглашения.

75. Приток большого числа мигрантов в этот район в последние годы привел к быстрому росту и диверсификации деятельности лудхиянских предприятий в сфере услуг и в торговле. Например, увеличилось число торговых агентов, которые обеспечивают владельцев предприятий информацией и контактами для проникновения на экспортные рынки. Кроме того, в Лудхияне было учреждено множество различных государственных организаций, которые

116/ Данное исследование основано на работе M. Tewari, "Understanding the organization of production: the State, intersectoral linkages, and the historical conditions of accumulation in Ludhiana's industrial regime", *op. cit.*

оказывают поддержку местной промышленной группе, проводя исследования и разработки, обучая работников, оказывая помощь в области экспорта и обеспечивая льготы мелким и средним фирмам. Помимо этого государство выделило для размещения новых фирм промышленные объекты с хорошо развитой инфраструктурой. Свыше 90 ассоциаций товаропроизводителей, организованных по отраслевому принципу и объединяющих в своем составе фирмы разных размеров, поддерживают контакты с местным правительством, требуя от него предоставления ресурсов, услуг в области подготовки кадров, обеспечения условий для участия в отдельных выставках-ярмарках за рубежом и пр. Со своей стороны, эти ассоциации дают государству эффективные рычаги для проведения стандартизации и контроля за качеством продукции большого числа участвующих в них мелких фирм, облегчая работу государственных учреждений по сертификации качества продукции этих фирм, например при оказании помощи местной промышленности по производству швейных машин в получении ниши на международном рынке. Ассоциации товаропроизводителей сыграли также исключительно важную роль в обеспечении непосредственного доступа к иностранным рынкам. Например, группа производителей комплектующих деталей для велосипедов, которые прежде поставляли свою продукцию на экспорт через торговые дома и крупные фирмы, в середине 80-х годов создали экспортный консорциум для осуществления прямых экспортных поставок и, следовательно, для увеличения своих доходов. Первоначально эта идея была высказана их клиентами в Таиланде и Индонезии, которые хотели добиться экономии на чисто административных расходах за счет закупки различных комплектующих деталей непосредственно у их производителей на основе единого аккредитива и которые в этой связи не желали действовать через торговых посредников, взимавших дополнительные комиссионные.

2. "Парк" запасных частей в Кумаси, Гана 117/

76. В 80-х годах в промышленном городке Суаме, в северном пригороде Кумаси, было создано объединение мелких предприятий, получившее название "парка". Это образованный неформальным сектором промышленный парк снабжает по заказам Гану и соседние страны запасными частями для технического обслуживания и ремонта транспортных средств. Причиной роста и быстрого развития этой отрасли, специализирующейся на переработке отходов, послужила образовавшаяся нехватка иностранной валюты в период экономического кризиса в первой половине 80-х годов. Породив товарный дефицит внутри страны, этот кризис фактически открыл рынок для мелких предприятий, которые в иных условиях попросту не могли быть конкурентоспособными. Автомобильные запасные части, импорт которых прекратился, копировались и воспроизводились в специализированных мастерских "парка", оснащенных различными видами металлорежущего оборудования. Имея возможность опираться на поставки необходимого сырья и специализированную помощь соседних предприятий, отдельные предприятия создали себе репутацию эффективных и надежных партнеров. Кроме того, 17% этих мелких предприятий по заказам производили и поставляли запасные части владельцам автомобилей в соседних странах. С повторным открытием ганской экономики для

^{117/} Данное исследование основано на следующих работах: Н. Schmitz, "Small firms and flexible specialisation in developing countries", *op. cit.*; и J. Dawson, "The relevance of the flexible specialisation paradigm for small-scale industrial restructuring in Ghana", *IDS Bulletin, op. cit.*

импорта, происшедшим в последние годы, мелкие предприятия в Кумаси продолжают успешно действовать в сфере ремонта автомобилей, но утратили часть своих сравнительных преимуществ в области производства запасных частей для внутреннего рынка и соседних стран.

3. Мелкие обувные предприятия долины Синос, Бразилия 118/

77. В период с 1970 по 1990 год Бразилия увеличила свою долю в мировом экспорте кожаной обуви с 0,5% до 12,3% и вышла на третье место среди экспортеров этой продукции после Италии и Республики Корея. Самый быстрый рост этой отрасли в Бразилии был отмечен в долине Синос, где проживают потомки немецких поселенцев, которые, по установившейся традиции, предпочитают самозанятость продаже своего труда другим. В долине Синос примерно 450 объединившихся фирм, производящих обувь, экспортируют 70% своей продукции в Соединенные Штаты и Европу: в 1991 году они поставили на экспорт почти 100 млн. пар обуви на сумму около 900 млн. долл. США.

78. Из этих 450 фирм примерно 100 являются мелкими предприятиями. Помимо них, здесь действуют около 100 микропредприятий, которые на субподрядной основе выполняют отдельные трудоемкие операции для изготовления экспортируемой обуви (например, прострочка верха обуви и изготовление подошвы). Размещая внешние заказы на такую работу, производители получают возможность сэкономить средства на содержании помещений, на оборудовании и особенно на затратах труда. Помимо пяти-шести крупных производителей, которые поддерживают вертикальные интеграционные связи, большинство предприятий этой отрасли используют субподрядные и иные соглашения для получения компонентов и услуг, которые они сами не производят и не предоставляют. Активно развиваются организации, предоставляющие им поддержку, в том числе примерно 70 агентов по экспорту, которые оказывают производителям помощь в разработке продукции, ее маркетинге и в соблюдении основных стандартов качества и условий поставок. Помимо этого, благодаря развитию обувной промышленности в долине Синос возникли шесть промышленных ассоциаций, две профессиональные ассоциации, организация, регулярно проводящая выставки-ярмарки, и четыре центра (с разной долей участия государственного и частного секторов), которые предоставляют услуги в области подготовки кадров и по линии технического содействия.

^{118/} Данное исследование основано на следующих работах: Н. Schmitz, "Small shoemakers and Fordist giants: tale of a supercluster", IDS Discussion Paper No. 331, University of Sussex, Brighton, September 1993; и E. Klein, "La cadena de distribución y la competitividad de las exportaciones latinoamericanas: las exportaciones de calzado del Brazil" (LC/G1669), ECLAC, Santiago, 1991.

79. Изменения, происшедшие в 90-х годах на международных рынках, где теперь предпочтение отдается более мелким заказам и более коротким срокам поставок, привели к повышению экономической эффективности мелких производителей долины Синос. По мере повышения стандартов качества, ужесточения условий поставок и углубления специализации и межфирменного разделения труда производители активно устанавливали и развивали более регулярные контакты со своими поставщиками и работниками, которых они консультировали и обучали с целью повышения качества работы. Совокупное влияние таких факторов, как доверие и взаимность, которые укрепились за долгие годы развития добрых человеческих отношений и деловых связей, обеспечили возможность для стабильного и эффективного развития этого сотрудничества. Однако, невзирая на рост обувной промышленности и ее успехи в области экспорта, заработная плата в долине Синос остается низкой. Уровень занятости здесь в результате экспортного бума в обувной промышленности за последние годы стремительно вырос, а уровень заработной платы в реальном выражении с начала 80-х годов упал. Главная причина этого падения уровня заработной платы заключается в избытке местной рабочей силы, который возник в результате массового перемещения в этот район людей из других частей страны. Вместе с тем в связи с происходящим в 90-х годах переносом акцента в обувном производстве с количества на качество продукции требования к квалификации и, следовательно, уровень заработной платы вполне могут возрасти.

Е. ВЫВОДЫ

80. Большинство бедных людей, участвующих в международной торговле, занимаются контрабандой. Такая трансграничная торговля помогает обеспечивать занятость и стимулировать экономический рост за счет перераспределения материальных благ в соответствии с законами рынка. Поскольку поведение, которое большинство бедных людей считает вполне допустимым, официально квалифицируется как преступное, мелкие торговцы оказываются вынужденными нести более высокие операционные затраты, а определенная доля их средств в форме своеобразной mzды перепадает отнюдь не бедным людям, например представителям таможенных органов. Отсюда следует, что меры по борьбе с преступностью следует ориентировать в первую очередь на крупных дельцов и тех должностных лиц, которые обеспечивают им протекцию. Если правительства намерены уменьшить масштабы мелкой контрабанды, то они должны свести к минимуму стимулы для развития такой незаконной торговли путем выправления перекосов в экономике и упрощения торговых процедур.

81. Мелкие предприятия играют важную роль в сокращении масштабов бедности. Поскольку они предлагают работу, имеющую трудоемкий характер, это позволяет им более эффективно по сравнению с крупными предприятиями справляться с задачей обеспечения работой бедных людей, которые, как правило, являются неквалифицированными. Вместе с тем, как показало исследование, проведенное в Бразилии, создание большего числа рабочих мест за счет развития экспорта необязательно приводит к повышению уровня заработной платы. Уровень заработной платы зависит от предложения на рынке труда, которым может воспользоваться этот сектор, а число работников может быстро возрасти в результате миграции людей из районов страны, переживающих кризис.

82. Большинство мелких предприятий, занимающихся законными внешнеторговыми операциями, опираются на те или иные системы поддержки. Если отбросить прямое государственное субсидирование, то остаются два основных варианта. Один из них - объединение одних мелких предприятий с другими мелкими предприятиями для создания действенной системы взаимной поддержки и совместного использования ресурсов. Другой

вариант заключается в использовании мелкими предприятиями контактов и ресурсов хозяйственных субъектов, имеющих доступ к международным рынкам, например, через заключение субподрядных соглашений с местными филиалами транснациональных корпораций. Обычно для того, чтобы мелкие предприятия могли вести конкурентную борьбу на международных рынках, требуется развитие межфирменных вертикальных и горизонтальных связей. В этой связи следует отметить, что такая торговля может вестись и с развивающимися странами, как это явствует из исследований, проведенных в Индии и Гане, и с развитыми странами.

83. Судя по результатам проведенных исследований, в тех случаях, когда мелкие предприятия добиваются наибольших успехов в сфере официальной внешней торговли, между ними прослеживается целый ряд общих черт. Прежде всего для всех них характерной особенностью является наличие межфирменных горизонтальных связей и связей с поставщиками, основанных на принципах конкуренции и взаимовыгодного сотрудничества. Во-вторых, эти взаимоотношения становятся более тесными благодаря доверию и взаимной поддержке, в основе которых зачастую лежат этнические или родственные связи. В-третьих, как показывает опыт, создание эффективно действующих отраслевых ассоциаций часто позволяет добиться успеха в получении государственной поддержки и в установлении прямых контактов с зарубежными импортерами. В-четвертых, возможности для роста объединений мелких предприятий, повышения качества их продукции и получения доступа к иностранным рынкам создает государственная поддержка, оказываемая на определенных решающих этапах. Возможности осуществления прямых поставок за рубеж, обеспечиваемые государственными учреждениями, и особенно отраслевыми ассоциациями, позволяют мелким предприятиям получать большую часть выручки от экспорта, которую в противном случае забирали бы себе крупные посредники.

84. Правительства могут оказывать помощь в стимулировании роста и экспортной деятельности сектора мелких предприятий различными способами. На макроэкономическом уровне девальвации, проводимые с целью поддержания реалистичных обменных курсов (см. часть I), приносят пользу мелким фирмам и их поставщикам, поскольку устраняют барьеры на пути экспорта, использования местного труда и других местных ресурсов, которые возникают в случае завышения курсов валют. На более низком, отраслевом, уровне правительства, как показывает опыт, могут стимулировать развитие экспорта путем отмены экспортных налогов и применения одинакового режима к любой экспортной деятельности, например, посредством предоставления доступа к банковским кредитам для финансирования оборотного капитала не только крупным экспортерам, но и мелким производителям промежуточной экспортной продукции 119/. К другим способам оказания государственной

119/ См., например, Y. Rhee, B. Ross-Larson, G. Pursell, Korea's Competitive Edge: Managing the Entry into World Markets, *op. cit.*

помощи мелким предприятиям относятся: а) создание промышленных парков, оснащенных системами водо- и электроснабжения, для поощрения объединения мелких предприятий в группы; и б) создание финансируемых и поддерживаемых государством местных учреждений, занимающихся исследованиями и разработками, оказанием помощи в области контроля качества и техническим обучением кадров, в целях содействия повышению конкурентоспособности объединений мелких предприятий на международном уровне. Однако эта последняя форма государственной помощи не должна навязываться сверху, а должна предоставляться для удовлетворения оправданных потребностей, которые выявляются и доводятся до сведения правительства ассоциациями, представляющими группы мелких предприятий. В таких случаях повышается вероятность более эффективного использования помощи и ее более рационального распределения через соответствующие представительные органы объединений мелких предприятий.

- - - - -