



# Секретариат

Distr.  
LIMITED

ST/SG/AC.6/1997/L.8  
9 May 1997  
RUSSIAN  
ORIGINAL: SPANISH

ГРУППА ЭКСПЕРТОВ ПО ПРОГРАММЕ  
ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
В ОБЛАСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
И ФИНАНСОВ

Тринадцатое заседание  
27 мая-4 июня 1997 года

## НОВЫЙ ПОДХОД К РОЛИ ГОСУДАРСТВА В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Доклад, подготовленный Секретариатом\*

### СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
I. КОНЕЦ ВЕКА - ТРЕВОЖНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ В СОЦИАЛЬНОЙ ОБЛАСТИ .....	1 - 12	3
II. НОВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ДИСКУССИИ ПО ВОПРОСУ О СОЦИАЛЬНОМ РАЗВИТИИ .....	13 - 28	6
А. Сомнительный характер модели "просачивания" . . . . .	14 - 15	6
В. Ревальвация "человеческого" и общественного капитала .....	16 - 20	7
С. Новый подход к вопросу о неравенстве .....	21 - 25	10
D. Взаимосвязь между экономическим развитием и социальным развитием .....	26 - 28	12

\* При подготовке настоящего доклада Секретариат воспользовался услугами г-на Бернардо Кликсберга, который выступил в качестве консультанта.

## СОДЕРЖАНИЕ (продолжение)

	<u>Пункты</u>	<u>Стр.</u>
III. НОВЫЙ ПОДХОД К РОЛИ ГОСУДАРСТВА .....	29 - 47	13
IV. НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЦЕЛЯХ ПЕРЕСМОТРА РОЛИ ГОСУДАРСТВА В СОЦИАЛЬНОЙ ОБЛАСТИ .....	48 - 82	19
А. Пересмотр социальной политики .....	53 - 56	21
В. Радикальное совершенствование внутригосударствен- ной координации в социальной сфере .....	57 - 61	22
С. Децентрализация как возможность .....	62 - 67	24
D. Создание мегасетей .....	68	26
Е. Участие: генеральная стратегия .....	69 - 71	26
F. Повышение качества услуг .....	72 - 74	28
G. Продвижение к гибкому стилю управления .....	75 - 76	29
H. Обновление организационных структур .....	77 - 78	30
I. Уделение внимания специфичности деятельности в социальной сфере .....	79 - 82	30
V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ .....	83 - 88	32

## 1. КОНЕЦ ВЕКА – ТРЕВОЖНОЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ В СОЦИАЛЬНОЙ ОБЛАСТИ

1. Человечество подходит к концу XX века, добившись огромного и существенного прогресса в развитии своего научного, технологического и производственного потенциала. В многочисленных областях знаний одновременно происходят "эпистемологические прорывы", которые ведут к возникновению новых концептуальных моделей, обеспечивающих познание явлений; мы также являемся свидетелями новой волны технологических достижений, открывающих самые широкие перспективы. Достижения в таких областях, как телекоммуникации, микроэлектроника, биотехнология, материаловедение, станкостроение, информатика и роботика, в частности, ведут к преобразованию основных производственных структур. Потенциальные возможности производства товаров и услуг стремительно и многократно расширяются. В то же время наблюдается процесс революции "надежд": положено начало активному расширению основ демократии, в условиях которой население может избирать своих представителей, и все громче звучат требования о более широком представительном участии. Народы желают обладать реальным и более широким влиянием в системах принятия решений, при этом формируется все более широкое движение в пользу создания новых и более активных форм организации гражданского общества.

2. Тем не менее огромный потенциал в производственной области не ведет к существенному улучшению тяжелых условий жизни обширных слоев населения планеты. Существует огромная пропасть между имеющимися возможностями и повседневной жизнью населения. Кроме того, существует разрыв между достижениями в области демократизации, расширением прав граждан демократических стран, которые позволяют им потенциально высокий уровень участия в управлении, и состоянием социальной маргинализации и связанной с этим деградацией "гражданского общества", ведущей к возникновению многочисленных негативных факторов, препятствующих всеобщему участию населения. В этой связи сценарий социального развития, к которому было привлечено внимание мировой общественности в ходе исторической Всемирной встречи на высшем уровне в интересах социального развития, делает необходимым задаться рядом тревожных вопросов в отношении будущего.

3. Согласно данным Всемирного банка, 1,3 млрд. жителей планеты имеют доходы меньше 1 долл. США в день, в результате чего они живут в условиях крайней нищеты. Две пятых части населения мира не имеют доступа к надлежащим санитарным услугам и электричеству<sup>1</sup>. Согласно докладу Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) в последнее время имело место резкое увеличение числа бедных людей в результате снижения их доходов. В период с 1965 по 1980 год их число составляло 200 млн. человек, а в период с 1980 по 1993 год – 1 млрд. человек. Еще примерно 800 млн. человек страдали от недоедания и примерно 500 млн. человек хронически недоедают; 17 млн. человек ежегодно умирают от поддающихся лечению инфекционных заболеваний, таких, как диарея, малярия и туберкулез<sup>2</sup>.

4. Показатели занятости, которые определяют основу социальных трудностей, свидетельствуют о наличии глубинных процессов роста безработицы и ухудшения качества имеющихся трудовых мест. В докладе Международной организации труда (МОТ), озаглавленном World Employment Report, отмечается, что в 1995 году 30 процентов всего трудоспособного населения мира либо было безработным, либо работало неполное время. Наряду с существованием высоких показателей безработицы имеет место постоянное перемещение рабочей силы в сторону так называемой неофициальной экономики. Являясь довольно разнородной по своему характеру, эта экономика, как правило, характеризуется серьезными недостатками, ибо в ее основе лежит отсутствие стабильной работы, отсутствие четких перспектив, отсутствие какой-либо социальной защиты, низкие доходы и очень низкий уровень производительности по сравнению с государственной экономикой, учитывая ограниченное наличие ресурсов, технологий и кредитов. Например, в Латинской Америке занятость в неформальном секторе составляла 40,2 процента от общей

численности несельскохозяйственной рабочей силы, занятой в 1980 году. В 1995 году этот показатель составил 55,7 процента. Показатель официальной безработицы в этом регионе, согласно оценкам, в 1996 году составлял 16,2 процента<sup>3</sup>. Помимо данных, касающихся масштабов безработицы, следует упомянуть и о показателях, касающихся средней продолжительности времени безработицы. Этот показатель, который, как представляется, в свою очередь продолжает ухудшаться, имеет, согласно мнению Роберта Солоу, очень большое значение. В проведенном им анализе Солоу обращает внимание на высокие социальные издержки продолжительных периодов отсутствия занятости. Он отмечает, что для людей продолжительная безработица имеет многочисленные отрицательные последствия, которые обычно не охватываются традиционными экономическими исследованиями. Она ведет, в частности, к апатии, уменьшению интереса к социальной жизни и постепенному отсеву из рядов рабочей силы<sup>4</sup>. Для безработных характерна утрата самоуважения.

5. В современном мире нищета в особой степени затрагивает женщин и детей. Согласно данным МОТ, число женщин среди бедных, безработных и неполностью занятых лиц является непропорционально высоким. Дети являются особенно уязвимыми перед лицом нищеты. Существует огромный разрыв между достижениями, которые могут быть обеспечены современной медицинской технологией и показателями детской смертности в бедных регионах. Третья часть детей в развивающихся странах страдает от недоедания. Детская смертность среди детей в возрасте до 5 лет в этих странах составляет 97 человек на 1000, т.е. в шесть раз больше, чем этот же показатель в развитых странах. Согласно данным, представленным Детским фондом Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ), ежегодно в Латинской Америке и Карибском бассейне умирают от поддающихся профилактике болезней 600 000 детей<sup>5</sup>. В различных странах растет число трудящихся, которые под воздействием тяжелых условий вынуждены соглашаться на работу в ужасных условиях эксплуатации. В многочисленных городах обостряется проблема роста числа беспризорных детей, живущих на улицах, и бедные дети превращаются в наиболее излюбленную мишень для торговцев наркотиками.

6. Крайняя социальная напряженность, накопившаяся в упомянутых районах, и другие негативные факторы создают благоприятную почву для процессов ослабления социальной ткани общества, включая такие процессы, как распад семей и рост преступности. Под воздействием социальных проблем во многих странах серьезно ослабла роль семьи как центрального института общества, гаранта моральных норм, источника начального образования, профилактики в области здравоохранения, основ любви, моделей поведения и т.д. При этом наблюдается явление утраты роли мужчины. С другой стороны, в различных обществах наблюдается резкий рост показателей преступности. Так, в частности, журнал "Экономист" отмечает, что в наши дни большинство городов Латинской Америки стали менее безопасными, чем 10 лет назад<sup>6</sup>.

7. Все вышеупомянутые проблемы образовали "порочные круги" нищеты. Проблемы в области питания, отсутствие прочных семейных уз, трудности в плане поступления в школу и получения дальнейшего образования и маргинализация рынка труда ведут к формированию ситуации социальной изоляции, которая имеет тенденцию к самовоспроизводству.

8. На фоне тесной связи между нищетой и социальной изоляцией в мире наблюдается резкое обострение условий с точки зрения социального неравенства и поляризации. Согласно данным ПРООН, за последние 30 лет уровень доходов 20 процентов самых бедных людей в мире сократился с 2 до 1,45 процента мировых доходов, в то время как доходы 20 процентов самых богатых людей возросли с 70 до 85 процентов общемирового богатства. Социальные диспропорции увеличились в два раза в период с 1960 по 1990 год. На фоне вопиющей поляризации доходов в мире особое место занимают 358 мультимиллионеров, имеющих в настоящее время богатство, размер которого превышает все доходы, накопленные 45 процентами самого бедного

населения мира, т.е. 2,3 миллиардами людей. Диспропорции с точки зрения уровня доходов и наличных капиталов с точки зрения доступа к кредитам ведут к еще более острым противоречиям, которые имеют многообразные последствия в самых важных областях, таких, как доступ к системам образования и дальнейшего образования, качество образования, которое получают бедные люди, и возможности использования полученных знаний.

9. Наряду с этими уже известными формами неравенства возникают новые. Стремительное развитие коммуникаций, кульминационным моментом которого является связь с помощью компьютеров, открывает гигантские возможности для распространения информации и ее обмена, однако обширные слои населения могут оказаться лишенными доступа к этому, в результате чего возникнет еще одна пропасть между богатыми и бедными. Мартин Хопенхайн обращает внимание на тревожную опасность появления новых форм "кибернетической безграмотности", которая затронет людей, не имеющих доступа к различным областям информатики<sup>7</sup>.

10. Стремясь привлечь внимание мировой общественности к серьезному характеру проблемы неравенства, Администратор ПРООН на Всемирной встрече в Копенгагене подчеркнул, что решение этой проблемы в ближайшее десятилетие является исключительно важной и неотложной задачей. Аналогичным образом Председатель Всемирного банка отметил, что "обеспечение распределения благ развития представляет собой одну из самых серьезных проблем для мировой стабильности. Социальная несправедливость может свести на нет экономический и политический прогресс", и он далее подчеркнул: "Мы должны самым тщательным образом изучить показатели и порядок распределения доходов"<sup>8</sup>. Роберт Солоу считает, что, для того чтобы убедить население в необходимости осуществления политики в области развития, "необходимо, чтобы все социальные группы осознали понятие справедливости в том смысле, что каждая группа населения должна получать справедливую долю экономического прогресса"<sup>9</sup>. Крайняя нищета и значительная поляризация общества являются основными элементами сценария, которые наносят серьезный ущерб возможностям серьезного экономического роста и одновременно серьезно затрагивают возможности демократического управления в развивающихся странах. Отсутствие прогресса, который позволил бы улучшить трудные условия каждодневной жизни обширных слоев населения, ведет к значительной утере авторитета демократических правительств и ограничивает сферу их деятельности в области управления.

11. Какой подход следует применить, чтобы улучшить вызывающее тревогу социальное положение? Является ли нищета неизбежным естественным состоянием или своеобразным условием? Совершенно ясно, что во многих регионах планеты дело обстоит не так. Этот вопрос зависит от наличия таких важных ресурсов, как полезные ископаемые, сельскохозяйственные ресурсы, источники энергии, стратегические сырьевые материалы. Является ли нищета индивидуальным явлением, которое следует объяснять неудачами отдельных лиц? Каких-либо эмпирических данных, подтверждающих подобные концепции, нет. В информационном документе по этому вопросу, который был представлен на Всемирной встрече в Копенгагене Комиссией видных деятелей под руководством бывшего президента Чили Патрисио Эйлвина, отмечается: "Как правило, бедные люди не виноваты в том, что они оказались в таком положении. Многие из них являются предприимчивыми людьми, которым удается преодолеть состояние нищеты, когда они получают минимальную поддержку или когда в целом улучшаются условия в их стране"<sup>10</sup>.

12. Перед лицом сохранения и обострения этой проблемы в настоящее время осуществляются новые исследования с целью поиска соответствующих решений и осознания этих проблем, что ведет, в свою очередь, к постановке более глубоких вопросов в отношении роли и задачи государства. Ниже мы остановимся более подробно на этих новых направлениях мысли. На более позднем этапе анализа мы дадим их общее описание, а также определим, какой должна быть роль государства в социальной области в развивающихся странах. При этом мы постараемся

рассмотреть основные направления развития институциональной структуры и государства при выполнении этой роли и рассмотрим вопрос о правлении, которое является наиболее актуальным для обеспечения эффективного функционирования государства в социальной области, и в заключение – сделаем окончательные выводы. Во всех случаях наш анализ будет иметь предварительный характер, наша задача состоит в том, чтобы привлечь внимание к необходимости существенного пересмотра содержания повестки дня для обсуждения этой тематики.

## II. НОВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ ДИСКУССИИ ПО ВОПРОСУ О СОЦИАЛЬНОМ РАЗВИТИИ

13. Недавно Шахид Джавед Бурки, один из заместителей Председателя Всемирного банка, отметил, что: "Положение бедных людей, в частности 20 процентов самых бедных, не улучшается. Это касается, в частности, двух регионов: Латинской Америки и Африки"<sup>11</sup>. Сохранение и обострение социальных проблем и общее требование найти решение этой проблеме, которое лежало в центре прений на Встрече на высшем уровне в интересах социального развития, стимулировали обширные дебаты, в ходе которых по отдельности были рассмотрены многие из посылок, лежавших в основе действий в социальной области за последнее десятилетие. Учитывая чувство бессилия и отсутствия реакции на модели, которые "на бумаге" предлагали эффективные решения, а также ограниченные результаты от их применения, нам необходимо рассмотреть основные элементы дееспособности этих моделей и постараться найти на основе анализа альтернативные модели, которые могут оказаться более плодотворными. Среди основных обсуждаемых в настоящее время направлений анализа, в котором принимают участие представители правительств, научных учреждений, видные деятели гражданского общества, международные организации, занимающиеся вопросами сотрудничества и финансирования, а также представители мировой общественности, фигурируют некоторые из предложений, которые будут в кратком виде рассмотрены ниже.

### A. Сомнительный характер модели "просачивания"

14. В последние десятилетия в целом ряде получивших широкое хождение моделей предлагались решения, в основе которых лежала идея "просачивания". Основные известные гипотезы конструировались на основе видения, в соответствии с которым население должно было идти на значительные жертвы для достижения макроэкономических целей, которые предполагали формирование экономической и финансовой стабильности, экономического прогресса и в конечном итоге его просачивание с целью охвата всего населения, включая самые бедные его слои, с тем чтобы вытянуть его из положения "крайней бедности". Эта модель требовала соответственно продолжительного периода ожиданий, с тем чтобы в течение этапа фактически насильственного накопления и отсрочек была создана основа "счастливого сценария". Однако, как это уже неоднократно имело место в прошлом, реальные события не соответствовали предполагаемым целям модели. Как представляется, путь к развитию является гораздо более сложным, чем такие предположения, что, в частности, подтверждают многочисленные исследования, описываемые в докладах ПРООН о развитии людских ресурсов, которые охватывают практически все развивающиеся страны и содержат полные данные за последние десятилетия. Эти данные свидетельствуют о том, что реальная жизнь функционирует совершенно иначе, чем предполагается в гипотезах. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что страны должны стремиться к достижению экономической стабильности, финансовой благонадежности, повышению своей конкуренции и увеличению объема валового внутреннего продукта, однако это не ведет автоматически к эффекту "просачивания". Скорее даже наоборот, прежние показатели могут быть улучшены и в то же время будут продолжать ухудшаться или оставаться без изменений условия жизни слоев населения, находящихся в самом неблагоприятном положении. В своем годовом докладе за 1995 год Всемирный банк отмечает, что улучшение распределения доходов и

ликвидация нищеты не являются одним из обязательных следствий эффекта "просачивания" роста. В одном из исследований, посвященных анализу причин кризиса мексиканской экономики, Всемирный банк отмечает: "В течение многих лет существовало мнение, что самым эффективным путем сокращения масштабов нищеты и социального неравенства является ускорение экономического роста. Однако практический опыт свидетельствует о том, что, хотя ускорение темпов экономического роста является необходимым условием, это не является обязательным условием для сокращения масштабов нищеты и социального неравенства"<sup>12</sup>. В докладе "Развитие людских ресурсов, 1996 год" ПРООН обращает внимание на необходимость уделения внимания структуре и качеству роста, ибо даже в условиях роста могут иметь место безработица, изоляция, отсутствие участия, ослабление национальной культуры, уничтожение основ будущего в результате нанесения ущерба окружающей среде.

15. Все более широкое осознание неэффективности модели "просачивания" свидетельствует о том, что отношения между экономическими и социальными факторами являются гораздо более сложными, чем предполагалось в данной модели, и так же, как и в случаях с другими моделями, история ее отвергла, и поэтому необходимо искать новые пути.

#### В. Ревальвация "человеческого" и общественного капитала

16. Основные направления анализа и дискуссии сосредоточены на более глубоком анализе до настоящего времени еще недостаточно исследованного воздействия различных форм накопления капитала на процесс развития. Отмечается, что наряду с традиционными формами капитала: природный капитал общества, в основе которого лежат природные ресурсы, и накопленный капитал, являющийся результатом производства (инфраструктура, торговый капитал, финансовый капитал и т.д.), существуют две другие формы капитала, которые необходимо изучить более подробно, а именно "человеческий" капитал и капитал общественный. В первом случае речь идет о качестве людских ресурсов, а во втором – о таких качественных элементах, как общечеловеческие ценности, культура, возможности предпринимать согласованные действия и создавать сети и взаимодействие с основными слоями общества. В процессе анализа причин экономического роста в одном из исследований Всемирного банка по 192 странам сделан вывод о том, что по крайней мере 64 процента роста следует отнести на счет "человеческого" капитала и капитала общественного<sup>13</sup>.

17. Формирование "человеческого" капитала означает систематические и последовательные инвестиции в такие области, как образование, здравоохранение и питание среди прочих. В конце нашего века инвестиции в образование стали одной из наиболее эффективных форм инвестирования. Это объясняется радикальными переменами, происходящими в производственных секторах. Эти сектора ориентируют свою деятельность на эффективное использование знаний как основного элемента наиболее высокопроизводительных моделей. Основой высокотехнологичных отраслей промышленности являются чисто теоретические знания, и есть все основания полагать, что эта тенденция будет усиливаться. Лестер Туроу утверждает, что XXI век станет "веком интенсивных знаний" и что знания "станут единственным источником конкурентных преимуществ на долгосрочную перспективу"<sup>14</sup>. В частности, он отмечает, что в электронно-вычислительных машинах практически не используются природные ресурсы, а в основном – накопленные знания. В этой связи Туроу отмечает, что предприятия, которые сегодня делают инвестиции в образование своих сотрудников, получают высокие показатели отдачи на свои капиталовложения, которые в два раза выше, чем чистые инвестиции в оборудование и машины. Роберт Рейч, бывший министр труда Соединенных Штатов Америки, подчеркивает решающее значение образования, полагая, что "победителями в новой глобальной и переменчивой экономике станут те, кто сможет выявлять и решать проблемы, оперировать символами и анализировать их, создавать информацию и управлять ею". Он рекомендует своей собственной стране, Соединенным Штатам Америки, "делать

инвестиции в образование и повышение квалификации нашего населения; хорошие общественные школы и великолепные государственные университеты. Государственные в самом широком смысле этого слова, т.е. доступные для всех и пользующиеся всеобщей поддержкой"<sup>15</sup>. Говоря об основополагающей исторической роли образования в наше время, Жак Делор указывает: "Прогресс человечества в значительной степени зависит от образования... В наши дни все большее подтверждение находит мысль о том, что в нашем арсенале образование является одним из самых могучих средств, которыми мы располагаем для формирования будущего"<sup>16</sup>. Передовые в экономическом и технологическом плане страны во много раз увеличили свои ассигнования, выделяемые на образование, науку и технику. Недавно Япония одобрила увеличение на 50 процентов своего самого высокого бюджета в области науки и техники за последние пять лет. В следующем пятилетнем периоде он составит 155 млрд. долл. США. К 2000 году финансирование науки и техники по линии правительств вырастет в два раза по сравнению с объемом ассигнований 1992 года. В Республике Корея инвестиции на цели образования составляют 10 процентов валового внутреннего продукта, что является самым высоким показателем среди развивающихся стран. Начиная с 1994 года Израиль осуществляет новую реформу своей передовой системы образования, что будет означать увеличение на 33 процента в реальном исчислении объема средств, выделяемых на образование, что позволит, в частности, ознакомить всех преподавателей во всех школах с достижениями в области информатики и обеспечит всеобщее внедрение указанных достижений в классных помещениях. Передовые частные предприятия значительно увеличили свои бюджеты на подготовку и повышение квалификации своего персонала, и в настоящее время эти расходы в некоторых из них составляют порядка 10 процентов общих расходов от номинальной заработной платы.

18. Как подтверждает практика, расходы на здравоохранение, являющиеся одним из основных элементов развития людских ресурсов, дают самую высокую отдачу. Благодаря минимальным инвестициям удалось добиться значительных результатов в осуществлении мероприятий, спонсорами которых явились Всемирная организация здравоохранения, Панамериканское бюро здравоохранения и ЮНИСЕФ, например, в устранении таких причин высокой смертности среди новорожденных, как диарея и холера. Сочетание усилий в области здравоохранения и всеобщего образования имеет исключительно высокий потенциал. Существует мнение о том, что одним из наиболее рентабельных капиталовложений до конца века явится расширение и совершенствование качества образования детей в наименее развитых районах. Согласно расчетам Всемирного банка, увеличение продолжительности школьного образования на три года для детей в этих районах позволит сократить детскую смертность примерно до 15 человек на 1000. Это также позволит значительно увеличить уровень их знаний и позволит им гораздо лучше принимать решения, когда они столкнутся с такими вопросами, как подростковая беременность, планирование семьи, предродовая профилактика, уход за новорожденными и диетическое питание.

19. Со своей стороны, общественный капитал может иметь весьма важное значение для общего экономического прогресса и повышения благосостояния. В широко распространенном исследовании Роберта Путмана на основе практических примеров подтверждается важный вклад социального капитала в развитие<sup>17</sup>. Автор отмечает, что речь идет об общественном товаре: "особые характеристики социального капитала, такие, как доверие, нормы и сети, который, как правило, является общественным товаром, отличным от традиционного капитала, который, как правило, является частным товаром". Речь идет о процессе динамической оценки: "Так же как и в отношении всех общественных товаров, частные агенты, как правило, недооценивают роль и значение общественного капитала". Такая недооценка является ошибочной, ибо значимость этого капитала может иметь решающее значение. Анализируя опыт Италии, Путман отмечает ключевую роль общественного капитала. Он определяет некоторые из его конкретных элементов: "В развитых районах Италии, в отличие от Неаполя, на протяжении продолжительного времени социальное доверие являлось ключевым элементом отличительного характера этих районов, что



содействовало их экономическому развитию и повышению роли правительства. Во многих случаях необходимо сотрудничество между законодательной властью и властью исполнительной, между трудящимися и руководителями, между политическими партиями, между правительством и частными группами, между небольшими фирмами и другими имеющими к этому отношение элементами. И тем не менее установление договорных отношений и осуществление контроля во многих случаях является дорогостоящим или невозможным, в то же время обеспечение исполнения с помощью привлечения третьей стороны является практически невозможным. Доверие является залогом сотрудничества. Чем выше уровень доверия в обществе, тем шире возможности для сотрудничества. В свою очередь, сотрудничество как таковое порождает доверие. Постоянное накопление общественного капитала является решающим элементом истории, который лежит в основе кругов добродетели в гражданском обществе Италии".

20. Человеческий капитал и общественный капитал были в последние годы "открыты вновь", и было бы невозможно дать надлежащую оценку развитию, не учитывая их соответствующего веса в качестве "показателей" развития.

### С. Новый подход к вопросу о неравенстве

21. В данном случае традиционно принятые модели анализа были отброшены в сторону конкретными историческими событиями, и это открыло широкие возможности для исследования данной темы, разработки новых моделей и поиска новых решений.

22. Как считают Нэнси Бердсол, Дэвид Росс и Ричард Сабот, "утверждение о том, что существует обратная связь между темпами роста и сокращением масштабов неравенства, служило одним из основных постулатов традиционных экономических теорий в отношении характера процесса развития"<sup>18</sup>. С точки зрения указанных теорий высокая степень неравенства необходима для получения эффекта накопления и стимулирования развития. Тем не менее активный эконометрический анализ опыта двух регионов мира – Юго-Восточной Азии и Латинской Америки – в последние 30 лет ведет к противоположным результатам. Бердсол, Росс и Сабот задаются вопросом: "Почему в этом случае мы сталкиваемся с относительно низкими темпами экономического роста и высокой степенью неравенства в Латинской Америке и низкой степенью неравенства и быстрыми темпами роста в восточной части Азии?". В то время как в странах Юго-Восточной Азии предпринимались активные усилия по сокращению масштабов неравенства, показатели которого значительно сократились, а степень участия в доходах между 20 процентами самого богатого населения и 20 процентами наиболее беднейшего населения достигла показателя 8 к 1 в Республике Корея, в Латинской Америке степень поляризации усилилась, и разрыв составляет 26 к 1 в Бразилии, и он значительно увеличился в Мексике, Аргентине и в целом во всем регионе. Среди других аспектов отмечается присутствие "порочных и добродетельных кругов" в зависимости от того, улучшается или ухудшается степень равенства в вопросах равноправия, образования и роста. Согласно упомянутому исследованию, в 50-е годы показатель числа учеников в начальных школах в Бразилии составлял 60 процентов, что было гораздо выше, чем в Республике Корея, где этот показатель составлял 35 процентов. В следующие три десятилетия на фоне роста показателей неравенства в Бразилии эти показатели значительно сократились в Республике Корея. Этот и другие факторы определили, что число учеников в Бразилии значительно сократилось, в то время как показатель числа учащихся в школах в Республике Корея превысил 90 процентов. Согласно журналу "Экономист", изменение показателей неравенства в Бразилии происходило следующими образом:

ТАБЛИЦА 1		
ДИНАМИКА РАСПРЕДЕЛЕНИЯ РАСХОДОВ БРАЗИЛИЯ		
	Процентная доля национального дохода	
	1970 год	1994 год
1 процент самого богатого населения	8	15
25 процентов самого бедного населения	16	12
<u>Источник:</u> <u>The Economist</u> , 29 апреля 1995 года.		

23. Применение коэффициента Джини для определения степени неравенства при распределении доходов в Латинской Америке, Африке, Юго-Восточной Азии и Восточной Азии позволяет следить за тем, каким образом этот коэффициент, величина которого возрастает по мере увеличения неравенства, отражает заметные различия в пользу той или иной группы в этих двух

последних регионах, где в свою очередь отмечался самый активный и наиболее устойчивый, чем в других регионах, рост.

ТАБЛИЦА 2			
ДОЛЯ НАСЕЛЕНИЯ В НАЦИОНАЛЬНОМ ДОХОДЕ (В ПРОЦЕНТАХ)			
Население	Юго-Восточная Азия, Восточная Азия	Африка	Латинская Америка
1-я пятая часть	8,1 6,6	6,0	3,3
2-я пятая часть	12,2 11,4	8,2	7,2
3-я пятая часть	16,1 16,6	11,5	11,9
4-я пятая часть	21,8 24,9	18,5	19,8
5-я пятая часть	42,0 40,4	55,9	57,9
Коэффициент Джини	0,31 0,32	0,44	0,49

Распределение на пятые части населения соответствует порядку увеличения объема доходов.

Источник: Weaver J. y R. Sprout en Michael Rock, "25 years of economic development revisited", World Development, vol. 21, No. 11, 1993.

24. Реальные данные окончательно опровергли мысль о том, что показатели неравенства в конечном итоге зависят от роста экономики. Положение соответствует условиям, которые были описаны Джозефом Стиглицем: "Существует позитивная взаимосвязь между ростом и равноправием. Высокие темпы роста обеспечивают ресурсы, которые могут использоваться для достижения равенства. Аналогичным образом высокая степень равенства содействует поддержанию высоких показателей роста. Хотя это мнение может и показаться ничем иным, как отражением обычного здравого смысла, тем не менее опыт применения понятия здравого смысла до обобщения опыта стран Восточной Азии, как правило, свидетельствовал о совершенно ином: увеличение темпов роста вело к большему неравенству, и неравенство являлось необходимым для роста"<sup>19</sup>.

25. После крушения концепции "здравого смысла", на которой строилась теория традиционной экономики, возникли возможности для применения нового подхода ко всей этой теме. Осуществление такого исследования является необходимым, учитывая упомянутые выше исключительно высокие показатели неравенства, которые существуют в настоящее время, ибо это предвещает серьезные трудности в будущем для экономического роста и может послужить предвестником крупномасштабных социальных потрясений, которые могут затронуть структуры общества. Новые направления исследований, число которых резко возросло на международном уровне, позволяют осуществить систематический подход к различным уровням неравенства. Наряду

с анализом неравенства в уровне доходов проводится исследование и других форм неравенства, например с точки зрения обладания ценными бумагами и с точки зрения доступа к кредитам; следует отметить, что обе эти формы неравенства имеют огромное экономическое значение. В одной из последних работ Денингера и Сквиря отмечается, что неравноправное распределение земель, которые являются важным ресурсом, оказывает чистое негативное воздействие на последующий экономический рост. Так, согласно их данным, только 2 из 15 стран, в которых коэффициент Джини, определяющий показатели распределения земель, был выше 70 пунктов, удалось добиться темпов роста выше низкого уровня в 2,5 процента, зарегистрированного в течение периода 1960–1992 годов<sup>20</sup>. В другом исследовании Онги, Сквиря и Зоу отмечается, что первоначальное неравенство в распределении активов может сохраняться бесконечно на протяжении целых поколений с последующими негативными последствиями, которые обуславливают необходимость проведения эффективной политики с целью их изменения<sup>21</sup>.

#### D. Взаимосвязь между экономическим развитием и социальным развитием

26. Крушение теории "просачивания", ревальвация человеческого капитала и общественного капитала и новый подход к соотношению между неравенством и ростом являются центральными элементами более широких дискуссий по вопросу о глобальной ориентации модели развития. С одной стороны, указывается, что взаимосвязи между экономической и социальной областями являются сложными. Механизм просачивания предполагал, что со временем выгоды роста достигнут наиболее обездоленных слоев населения. На практике все было иначе. Кроме того, речь идет о гораздо более широком явлении. Дело в том, что не следует подходить ко всем процессам, полагая, что можно решить одни проблемы за счет других. Речь идет об основополагающей взаимозависимости. С точки зрения конкретного опыта, социальное развитие является жизненно необходимым процессом, который обеспечивает дальнейшее устойчивое экономическое развитие. Инвестиции в человеческий капитал и общественный капитал и улучшение условий равенства помимо преследуемых ими целей с точки зрения демократизации общества являются необходимыми условиями для того, чтобы рост экономики основывался на прочном фундаменте. Так, Джеймс Волфенсон подчеркнул: "Без параллельного социального развития не может быть надлежащего экономического развития"<sup>22</sup>. В том что касается Латинской Америки, то МБРР указывает: "Сохранение социальных диспропорций в накоплении "человеческого капитала" привело к увеличению доли людей, живущих в условиях бедности, и исключительно неравномерному распределению национального богатства в регионе. Эти социальные диспропорции по-прежнему ограничивают производительность в регионе и экономический рост и тормозят процессы демократизации и модернизации государства"<sup>23</sup>.

27. Следует сделать вывод о том, что необходимо преодолеть разрыв в этих двух областях, потому что без этого сам процесс развития может оказаться исключительно уязвимым. Необходимо обеспечить экономический рост, валютно-финансовую стабильность, экономическую и финансовую сбалансированность, ибо без них не будет необходимых средств для поддержки социального развития, однако, в свою очередь, это может оказаться невозможным в среднесрочной и долгосрочной перспективе, если не будет обеспечено активное социальное развитие. Этот вывод открывает возможность для проведения политики, которая стала бы альтернативой для модели "традиционного здравого смысла", и ее наметки вырабатываются в настоящее время. Так, Амартия Сен считает, что в настоящее время применяется подход, в рамках которого процесс развития рассматривается как "жестокое процесс, основанный на морали, требующей крови, пота и слез... Сторонники такого подхода риторически утверждают, что в интересах лучшего будущего необходимы жертвы... жертвы, влекущие за собой, например, низкий уровень благосостояния, вопиющее неравенство, беспредельный авторитаризм и т.д."<sup>24</sup>. Как считает Сен, время для этого подхода "давно прошло". Как свидетельствует исторический опыт, он не дает обещаемых результатов и, более того, ведет к возникновению исключительно высокой степени

напряженности. Во многих случаях этот подход предлагается в качестве единственной альтернативы. Включение новых элементов, о которых говорилось выше, открывает широкие возможности для определения других альтернатив. Сен подходит к этому вопросу, полагая, что развитие представляет собой в принципе благоприятный процесс, в основе которого лежит задача оказания помощи другим и самому себе и расширение возможностей для дальнейшего прогресса при небольшой поддержке со стороны друзей. Эта незначительная поддержка может быть оказана с учетом взаимозависимости, существующей на рынках в виде взаимовыгодных прибылей, получаемых в результате торговли . . . , а также может являться следствием оказания государственных услуг, которые открывают для населения больше возможностей в плане оказания помощи самому себе и другим". Исторический опыт последних десятилетий свидетельствует о том, что перед лицом традиционного разрыва между экономической и социальной областями, о чем уже неоднократно говорилось выше, в конечном итоге суть социальной политики сводится к тому, чтобы собирать на поле брани убитых и раненых, павших жертвами экономической политики". В то же время можно предполагать наличие комплексной взаимосвязи между этими двумя областями, исходя из возможной взаимодополняемости. Страны, которым удалось обеспечить сочетание этих двух видов развития, относятся к числу наиболее передовых нашей планеты и своим примером наглядно свидетельствуют, что такое сочетание является практически возможным. Такие страны, как Канада, Норвегия, Швеция, Дания, Нидерланды, Бельгия, Япония, страны Юго-Восточной Азии и Израиль, занимают передовые позиции как в плане достижений в области макроэкономики, так и с точки зрения показателей развития людских ресурсов.

28. Новые направления, возникшие в ходе обсуждения вопроса о социальном развитии, в свою очередь заставляют нас пересмотреть применявшиеся на протяжении десятилетий догмы "традиционного здравого смысла" относительно роли, которую должно играть государство. Какой же должна быть эта роль, если в процессе обсуждения будут подняты основополагающие вопросы, касающиеся глобальных концепций развития?

### III. НОВЫЙ ПОДХОД К РОЛИ ГОСУДАРСТВА

29. Обычное рассмотрение вопроса о том, каким образом следует изменить концепцию государства, с тем чтобы облегчить и поощрить социальное развитие, предусматривает непосредственную работу над его организационными структурами, обеспечение эффективности управления ими и применение новаторских методов. Речь идет об аспектах, требующих обязательного рассмотрения, однако существуют и другие потребности. Прежде всего необходимо обсудить вопрос о том, какую роль государство должно желательно играть в развивающихся странах к концу нынешнего столетия. Абсолютно необходимые перемены и технические новшества нельзя выбирать абстрактным путем или же исходя из тех видов технологии, которые предлагаются на рынке. Должны существовать критерии отбора, имеющие в своей основе главный принцип, согласно которому с учетом определенной роли, которую надлежит выполнять государству, "технологии" должны носить такой характер, чтобы содействовать ему в максимально эффективном выполнении этой роли. На смену чисто технократической дискуссии о реформе государства в целях социального развития должно прийти более широкое обсуждение, в рамках которого на основе вопросов, касающихся моделей развития, будут сделаны выводы о том, какие функции должно выполнять "желаемое государство", и с учетом этого будет предпринята попытка выработать технические критерии, с тем чтобы наделить его способностью выполнять эти функции. Именно предлагаемый тип методологического анализа планируется провести в настоящем исследовании<sup>25</sup>.

30. Обсуждение роли государства в социальной сфере является элементом более широкого обсуждения вопроса о глобальной роли государства. В целом, как это неоднократно указывалось,

амплитуда колебаний маятника была весьма значительной. Несколько десятилетий назад маятник качнулся в сторону идеи о том, что можно представить себе государство, которое осуществляет комплексное планирование процесса развития во всех его аспектах, через посредство своего аппарата осуществляет разработанные планы, на централизованной основе осуществляет деятельность по выполнению этой задачи и берет на себя все исполнительские функции. Эта идея столкнулась на практике с серьезными трудностями в плане самой концепции, которая недооценивала или принижала роль гражданского общества в его многочисленных проявлениях, и в плане фактического осуществления, когда аппарат продемонстрировал серьезные недостатки, а централизованный характер управления, как оказалось, является важнейшим фактором жесткости и серьезных расхождений с требованиями реальности.

31. Маятник качнулся в противоположном направлении, когда была провозглашена необходимость создания "минимального государства". Было объявлено, что его функции должны быть абсолютно минимальными и что рынок и "невидимая рука" должны регулировать процесс развития. Государство рассматривалось в качестве препятствия на пути динамики стимулирования. Подчеркивалось наличие противоречия между государством и рынком. В развивающихся странах шел активный процесс "разрушения" государства. На протяжении продолжительного периода времени усилия концентрировались на вопросе о размерах, в связи с чем принимались постоянные и зачастую недостаточно избирательные меры в целях его сокращения. Была упразднена большая часть его функций. Повсеместно речь шла о проведении в кратчайшие сроки приватизации и ликвидации функций, хотя и признавался тот факт, что соответствующие операции могли бы быть выполнены более эффективным для страны образом и что предполагаемые функции государственного регулирования, необходимые для последующего этапа, были весьма слабыми или же практически отсутствовали. Так же как и в предыдущем случае, этот подход предполагает недооценку производительных возможностей и вклада других образований гражданского общества, которые не относятся ни к государству, ни к рынку, как, например, широчайшая гамма структур, созданных обществом для выполнения важных для него функций.

32. Исторический опыт свидетельствует о том, что эти две полярные точки зрения не ведут к нахождению искомым решений. Касаясь американского опыта, Рудигер Дорнбуш отмечает: "В Соединенных Штатах мы уже продвинулись на несколько шагов дальше. Мы видим, что чрезмерная конкуренция, несдерживаемое дерегулирование и отказ от государственного вмешательства уже завели весьма далеко. В настоящее время маятник движется в противоположном направлении и уже проглядывает восстановление роли государства... Взглянув через 10 лет назад, мы увидим период реконструкции, характеризующийся четкой концепцией государства, правильной формой сотрудничества между правительством, рабочими и предпринимателями и необходимостью того, чтобы правительство выполняло важную роль в поиске решений проблем координации и эксплуатации внешних факторов"<sup>26</sup>.

33. Концептуальный подход к рассматриваемой теме в целом основан на столкновении теоретических моделей с реальностью. На основе фактов подвергаются серьезному анализу широко распространенные гипотезы. Таким образом, создается так называемая "фальшивая ловушка" – это равнозначно тому, чтобы свести рассмотрение темы к обсуждению вопроса о размере государства и надеяться на то, что его сокращение автоматически приведет к нахождению решений. При определении размеров государственного аппарата, исходя, среди прочего, из числа чиновников на каждые 100 граждан, и процентной доли, которую составляют государственные расходы от общего объема валового национального продукта, данные ясно свидетельствуют о том, что относительные размеры государственного аппарата во многих развивающихся странах значительно меньше размеров государственного аппарата в большинстве развитых стран. Главный вопрос заключается не в абстрактных размерах, а в том, какую роль должно играть государство в историческом процессе и

каким образом можно наделить его потенциалом в области управления, необходимым для эффективного выполнения этой функции.

34. Реальное положение дел, в свою очередь, свидетельствует о том, что в условиях нового мира, который характеризуется глобализацией и в котором произошел "интеграционный взрыв", множатся взаимные связи и в кратчайшие периоды времени происходят глубокие геополитические, геоэкономические и технические изменения, существует необходимость того, чтобы государство выполняло функции, которые не являлись частью ни одной из его предыдущих ролей в истории. Глобализация, ускоренные темпы перемен, интеграция сопровождаются значительной степенью неопределенности. Эдгард Морин предостерегает: "Движение вперед необязательно является синонимом развития. Впредь будущее будет именоваться неопределенностью". Он подчеркивает трудности, сопряженные с оценкой будущего: "Мы находимся в мире неизвестного, более того, в мире, не имеющем названия. Наше знание сегодняшнего дня проявляется лишь в приставке "пост" (постиндустриальный, постмодернистский, постструктуралистский ...) или в отрицательной приставке "анти" (антитоталитарный). Мы не можем представить себе лицо нашего будущего, равно как и настоящего"<sup>27</sup>. То же чувство, испытываемое перед "все более глобализованным, а потому и все более сложным и многоплановым обществом", мыслители из развивающихся стран описывают следующим образом: "... мы движемся в этом урагане перемен, которые несет с собой глобализация, практически без компаса, с неточными и зачастую устаревшими картами. Так много перемен и так мало карт – вот одна из главных причин болезни неопределенности и тревоги, столь характерной для современного мира"<sup>28</sup>. Эти изменения вызвали широкий спрос на государственные ответные меры нового типа. Мишель Крозье отмечает: "Нам необходимо дополнительное вмешательство государства с тем, чтобы решать все более сложные проблемы. Тем или иным образом все группы общества, даже предприниматели, требуют такого вмешательства"<sup>29</sup>. В развивающихся странах возможность стимулирования и укрепления интеграционных связей на субрегиональном и региональном уровнях, которые могут иметь такое большое значение в условиях глобализации, порождает сильное стремление к выполнению каталитической и стимулирующей роли, которую государство могло бы эффективно играть в этой важной области.

35. Помимо требований, возникающих в связи с глобализацией и усложнением проблем, существуют другие требования, которые связаны с развитием возможностей государства в области регулирования. Регулирование выходит на передний план в качестве требования, связанного с экономической эффективностью и значительной социальной обеспокоенностью перед лицом огромных издержек, которые потребуются нести всему обществу, если критические для него аспекты будут отданы на волю "невидимой руки". Лестер Туров предостерегает в этой связи: "В своих трудах Адам Смит пишет, что индивидуальный поиск выгод всегда будет способствовать экономическому росту страны. Однако на практике возникает проблема. Весьма часто "невидимая рука" Адама Смита превращается в руку вора. На свободных и нерегулируемых рынках обычно начинают осуществляться чрезвычайно прибыльные, однако не производительные операции. Практический опыт свидетельствует о том, что максимальное увеличение выгод не всегда ведет к максимальному увеличению производимого продукта"<sup>30</sup>.

36. Государству также предъявляются требования, которые связаны с неравенством и его издержками. Дорнбуш определяет их следующим образом: "Рынок не способствует социально приемлемому распределению доходов. Таким образом, вмешательство государства является законным в тех случаях, когда предпринимается попытка упорядочить распределение доходов, получаемых на рынке ... Равенство возможностей и в определенной степени результатов является не только этической посылкой, но и насущной необходимостью, поскольку имеется все больше свидетельств в пользу того, что чрезмерное неравенство ведет к социальному конфликту ..."<sup>31</sup>.

37. Минимальный по размерам государственный аппарат, практически отстраненный от этих и других ключевых процессов нашего времени и обладающий минимальными возможностями в области управления, с большим трудом может оказать обществу сколь-либо значимую помощь, с тем чтобы противостоять им должным образом. основополагающая идея о том, что лучшее правительство – это когда нет "никакого правительства", сталкивается с реальностью согласно едкому замечанию известного авторитета в области управления: "Эта модель представляет собой великий эксперимент экономистов, которые никогда в жизни ничем не управляли"<sup>32</sup>.

38. Помимо вышеупомянутых полярно противоположных концепций, в настоящее время набирает вес иная концепция, согласно которой, исходя из исторического опыта недавнего времени, характерной чертой государств, которые в последние десятилетия добились наибольшего прогресса, является то, что они отказались от ложного противоречия между государством и рынком. Вместо этого они стремились развить отношения сотрудничества между основными социальными партнерами и активно вовлекали в эту систему отношений важные скрытые силы гражданского общества, которым не придавалось значения в рамках обеих концепций. В ходе этого процесса выяснилось, что между государством и рынком существует широкий диапазон организаций, которые включают, среди прочего, образования, которые представляют "общественные интересы" и служат общественно полезным целям, однако не относятся к государству или рынку, новое поколение кооперативных объединений предпринимателей, получившее широкое распространение во многих промышленно развитых странах, неправительственные организации, добровольные общественные организации религиозного характера, число которых значительно увеличилось, общинные организации, экологические группы, добровольцы и другие формы объединения усилий гражданского общества различного характера. Речь идет о новой концепции "объединения" ключевых для общества ролей, связанных с потребностями, подобно перечисленным выше, и другими, которые может выполнять государство, возможностями рынка и многосторонним вкладом, который может внести гражданское общество. В этой связи крайне важно завершить перестройку государственного аппарата, с тем чтобы он мог выполнять новые задачи, которые ставятся перед ним, гармонично сотрудничать с частными производительными силами в целях достижения наилучших для страны результатов и стать фактором стимулирования и поощрения развития все более согласованного, мощного и активного гражданского общества.

39. Необходимо перестроить государственный аппарат, имея в качестве желаемой цели создание того, что можно было бы квалифицировать как "интеллигентное государство" – государство, сосредоточенное на выполнении роли, имеющей стратегическое значение для общества, и обладающее организационной структурой и развитым управленческим потенциалом, позволяющим ему функционировать с высокой эффективностью. Одной из ключевых ролей "интеллигентного государства" являлась бы деятельность в области социального развития. Перед лицом широкомасштабных проблем, которые были изложены в первой части настоящего исследования, и с учетом провала моделей, основанных на "принципе просачивания" для их решения, возникли так называемые новые формы развития, и в них государство должно играть важную роль.

40. В рамках модели "просачивания" представление о том, что один лишь экономический рост сам по себе решил бы все проблемы, связанные с нищетой, привело бы к минималистской и вспомогательной концепции в отношении роли государства в социальной области. Если бы это было так, то государство должно было бы ограничиться оказанием помощи в переходный период, который проходил бы во время внедрения модели "просачивания". Его роль заключалась бы в осуществлении полностью учитывающих существующие условия и ориентированных на смягчение последствий программ. Ассигнования средств на его деятельность в социальной области должны были бы носить ограниченный характер, поскольку это были бы ресурсы, которые оно "отвлекало" от проведения основной политики роста и "просачивания", которая ведет к нахождению реальных решений. В соответствии с этими принципами сформировалось мощное



движение "разоружения" государства в социальной области, в результате чего стали упраздняться соответствующие службы, фактически поощрялся переход квалифицированных людских ресурсов из государственного сектора в частный сектор и в значительной степени повысилась неопределенность органов, осуществляющих деятельность в социальном секторе, поскольку они все больше зависели от посторонних для них решений, принимаемых при ограниченном участии с их стороны. Новые направления обсуждения свидетельствуют о том, что такого рода насильственная и ограниченная перестройка государственного аппарата в социальной области в действительности вела к обострению проблем. Стоит сократить объем капиталовложений на цели развития людских ресурсов и социальной области, как еще больше обострится неравенство и еще более отдаленной станет возможность интеграции политики в экономической и социальной областях. Новые направления дискуссии по вопросам социального развития свидетельствуют о весьма отличающейся роли государства.

41. Прирост "человеческого" капитала предполагает проведение обществом на систематической основе долгосрочной политики в этом направлении, причем государство должно играть в этом ключевую роль. Развитие общественного капитала требует от государства его защиты и активного содействия совместным мерам. Усиление равенства требует от государства активных мер в этом направлении. В одном из документов Всемирного банка подчеркивается: "... государственные меры, ведущие к более справедливому распределению богатства, вполне могли бы стать составной частью успешной стратегии в экономической области"<sup>33</sup>. Четкая взаимосвязь экономических и социальных аспектов в рамках модели развития, которая содействует взаимодополняемости в обоих планах, нуждается в согласующей и объединяющей роли государства. Создание рабочих мест и политика обеспечения надлежащих доходов должны находиться в центре этого соотношения. С другой стороны, основополагающим элементом новой роли является привлечение сторонников к усилиям по решению социальных проблем. Государство должно выдвигать инициативы, содействующие активному участию в этих усилиях основных общественных сил, частных предприятий, профсоюзов, университетов, гражданского общества во всех его проявлениях.

42. "Интеллигентное" государство в социальном плане не является минимальным государством или государством, оторванным от фактической деятельности по оказанию помощи, а является государством, которое проводит "политику государства", а не каких-либо партий в области образования, здравоохранения, питания, культуры, которая призвана преодолеть серьезное неравенство, способна содействовать согласованию экономических и социальных аспектов, содействовать развитию гражданского общества, постоянно играя объединяющую роль. В данном случае речь не идет о том, чтобы предложить еще одну теоретическую модель. Подобные соображения о роли государства все чаще высказываются с учетом исторического опыта последних десятилетий. Согласно этому опыту, в странах, где государство взяло на себя выполнение роли такого рода, были достигнуты весьма значительные результаты. Амартия Сен, описывая ход мирового исторического развития в последние годы, подчеркивает: "Фактически, многим странам Восточной Европы удалось добиться широкого охвата системы социального обеспечения – масштабы оказания услуг в области государственного здравоохранения и образования не имели прецедентов в мире; в Японии и регионе Восточной Азии отмечалась значительная руководящая роль государства в преобразовании как экономики, так и общества; роль государственного образования и общественного здравоохранения являлась основополагающим фактором содействия социальным и экономическим переменам во всем мире (и в достаточно значительной степени на востоке и юго-востоке Азии); и практической разработке политики оказывалось содействие как в рамках рынка, так и государства и, фактически, также в рамках учреждений, которые не относятся ни к одной из этих двух категорий, таких, как общинные организации"<sup>34</sup>.

43. Нэнси Бёрдсол отмечает роль государства в Японии в деле оказания содействия мелким и средним предприятиям, предусмотренную в стратегии "роста по вертикали", в результате которой

создаются рабочие места: "министерство внешней торговли и промышленности Японии рассматривало отсутствие модернизации мелких предприятий в качестве одного из возможных основополагающих препятствий на пути роста", и поддержка мелких предприятий со стороны правительства Японии являлась "одним из долговременных и неизменных аспектов в области промышленности"<sup>35</sup>.

44. В демократической Чили избранное правительство полностью пересмотрело социальную стратегию предыдущего правительства. В годы его правления, хотя и имели место экономические достижения, значительно ухудшилась ситуация в социальной области и, по оценкам, процентная доля семей, проживающих за чертой бедности, возросла с 20 до 40 процентов от общей численности населения. Демократическое правительство придало первоочередное значение социальным вопросам, приступило к проведению активной социальной политики, основанной на четырех руководящих принципах: равноправие, солидарность, интеграция и социальное участие. Широко развивалось сотрудничество с частным сектором в целях улучшения социальных условий и стимулировалось гражданское общество. Результаты этих усилий, направленных на постоянное обеспечение взаимосвязи социальных и экономических аспектов, были значительными, и прогресс в обеих областях носит взаимодополняющий характер.

45. В этом и других случаях государство, проводящее активную политику в социальной сфере, уделяющее внимание влиянию глобализации и рынка на социальную проблематику, принимающее энергичные меры в области развития людских ресурсов и общественного капитала, постоянно выступающее с инициативами в области стратегических альянсов между различными социальными партнерами в целях борьбы с нищетой и вставшее на службу общества, представляет собой ключевой исторический инструмент для общества.

46. Некоторые из основных форм риска, которые возникают в случае сохранения таких теорий, как теория "минимального государства" или же существование государства, действующего в соответствии с внутренними бюрократическими группами, были четко изложены Полем Стреетеном. Он утверждает, что наиболее серьезная проблема возникает не в связи с провалом рынка, а в связи с его успехом, и не в связи с неудачей определенных государственных бюрократических структур, а наоборот. Он указывает, что "если сигналы, которые подает рынок, основаны на весьма неравноправном распределении земли, других активов и доходов, то успешное реагирование рынка на эти знаки является причиной проблемы". Он указывает, что "Амартия Сен проанализировала случаи голода в стране и установила, что часто общее наличие продуктов питания было адекватным, однако покупательная способность определенных групп неимущего населения была низкой. В этих условиях рынок весьма успешно подавал соответствующие сигналы, предоставлял стимулы и выделял средства, в то время как народ недоедал". Он также указывает, что именно правительства, успешно преследовавшие личные цели своих должностных лиц, привели к разрушительным последствиям, подвергшимся активной критике<sup>36</sup>.

47. Учитывая роли, указанные в качестве желаемых, каким образом можно наделить государство организационными и управленческими возможностями для их выполнения? Каким должно быть "интеллигентное" государство в социальной области?

#### IV. НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ЦЕЛЯХ ПЕРЕСМОТРА РОЛИ ГОСУДАРСТВА В СОЦИАЛЬНОЙ ОБЛАСТИ

48. В развивающихся странах в рамках процессов макроэкономической перестройки были осуществлены значительные реформы государственного аппарата в социальной области. Основной характер этих реформ был описан Фернандо Сумбадо, и это описание можно в целом отнести ко

многим странам: "До настоящего времени социальная реформа представляла собой результат требований программ стабилизации и структурной перестройки. В этом плане, к сожалению, сокращение государственных расходов на социальные нужды и упразднение неэффективных служб сыграли решающую роль в росте нищеты. Потребовался продолжительный период времени для того, чтобы разработать альтернативные, более эффективные программы"<sup>37</sup>.

49. В результате проведения этих реформ появилось постперестроечное государство, которое, по-видимому, обладает серьезными организационными и управленческими ограничениями и недостатками, которые препятствуют ему в выполнении ролей, изложенных в предыдущем разделе. Необходимо осуществить перестройку государства в социальной области, с тем чтобы упомянутые роли могли эффективно выполняться. Эта перестройка не может вести к регрессу. Это нежелательный путь, принимая во внимание значительные недостатки в области функционирования, а также жесткий и неэффективный характер, который носили государственные социальные структуры в предыдущие десятилетия. Однако одни лишь сокращения не означают необходимой реформы. Требование Сумбадо является полностью обоснованным. Необходимы "альтернативные более эффективные программы".

50. Перестройка государственного управленческого потенциала в целях активного, справедливого и устойчивого социального развития должна осуществляться с перспективой на будущее. В социальной сфере государство должно быть связано с новыми техническими границами в области управления и институционального развития. В последние десятилетия произошли основополагающие изменения в основных идеях относительно того, каким образом можно добиться большей организационной эффективности. На мировом уровне формируется новая управленческая парадигма с аналитическими моделями, гипотезами и техническими предложениями, в значительной степени отличающимися от тех, которые преобладали в течение большей части этого века<sup>38</sup>. Осуществляется переход от администрации к управлению. Наиболее эффективные организации нашего времени создали в своей практике многие элементы этой нарождающейся парадигмы, и они все шире функционируют на ее основе. Она представляет собой важный источник информации в отношении того, каким образом следует управлять организациями в 2000 году, что может быть весьма полезным для реформы государства в социальной области. Задача заключается в том, чтобы проанализировать особые проблемы и характеристики государственных социальных секторов с учетом последних изменений в области организационного правления на мировом уровне. Этот процесс не заключается в копировании модных управленческих методов; задача является значительно более сложной и широкой. Речь идет о том, чтобы выяснить, возможно ли осуществить пересмотр проблем в области социального управления, основываясь на недавних новшествах в области понимания организационного поведения, однако с полным уважением их уникальных и особых характеристик. Этот пересмотр явится отправной точкой для разработки на ее основе соответствующих технических решений для государства в социальной сфере. Таким образом, речь идет не о процессе механического применения модных управленческих решений, а о широких усилиях в области исследований и разработок, с тем чтобы добиться новаторских организационных изменений в социальной области.

51. Таким образом, перестройка государственного аппарата в социальной области в перспективе будет предполагать решение таких основных вопросов, как следующие:

а) каковы проблемы, действительно имеющие стратегический характер, которые препятствуют эффективности? Традиционно выделялись проблемы по существу формального характера, связанные с организационными схемами, процедурами, оперативными справочниками, нормами и сетями. В рамках последних теорий в области управления признается необходимость усовершенствования этих аспектов, однако также признается и то, что результаты этого

усовершенствования для окончательных организационных выгод являются весьма ограниченными. Эти выгоды зависят от других, более стратегических аспектов;

b) каким образом могут решаться эти проблемы в свете достижений управленческой науки, однако с учетом весьма специфичных характеристик управления социальными программами?

c) каким образом можно найти решения, которые в конечном счете обеспечат, чтобы в развивающихся странах государство эффективно выполняло в будущем соответствующие роли в социальной сфере, включая значительное улучшение систем образования и здравоохранения, развитие общественного капитала, усиление равноправия, оптимальное использование ограниченных ресурсов, нахождение устойчивых решений, активное содействие участию гражданского общества во всех его проявлениях в социальных начинаниях и развитие внутреннего потенциала общин, находящихся в неблагоприятных условиях?

52. Исходя из этих концептуальных основ ниже предлагаются некоторые направления деятельности, которые считаются ключевыми для пересмотра роли государств в социальной области. Их следует рассматривать в качестве направлений, на которых будут осуществляться постепенные изменения в целях достижения поставленных целей. Предлагаемый подход по существу представляет собой стратегию выборочных и постепенных изменений.

#### А. Пересмотр социальной политики

53. В государственных структурах развивающихся стран социальная политика является областью, лишенной автономии по отношению к переменным, имеющим критическое значение для достижения ее целей. Основные аспекты ее функций определялись за ее пределами. Обычно в областях экономической политики государств принимаются основные решения по вопросам, имеющим огромные социальные последствия, которые лишь передаются в социальные области. Последние имеют весьма ограниченное организационное участие в соответствующих процессах принятия решений. Исполнители в социальной области имеют весьма ограниченное организационное участие в процессе принятия важнейших решений по таким вопросам, как, например, политика в области кредитов, переговоры в отношении внешней задолженности, таможенная политика, налоговая политика, которые имеют далеко идущие последствия в социальной области. Кроме того, информация, используемая в соответствующих процессах принятия решений, практически полностью происходит из экономических областей; поступление информации из социальных областей является ограниченным. Позиция социальных областей в правительственной структуре власти также имеет значительные слабости. Независимо от формальных титулов частота доступа на президентский уровень и сохранение критических областей для принятия решений значительно меньше, чем в случае экономической и политической областей.

54. В этих условиях социальная политика разрабатывается в рамках подчинения и изоляции. Контроль за уровнем неопределенности, ключевой фактор организационной власти, является весьма незначительным. основополагающие параметры социальной политики могут легко изменяться извне, что может помешать осуществлению тщательно продуманных планов.

55. Эта структурная и организационная слабость социальной области соответствует представлению о развитии, в соответствии с которым процесс социального развития рассматривается в качестве "остаточного" продукта других направлений политики. Если полностью пересмотреть это представление и признать, как уже указывалось, что факторы, определяющие развитие, являются многочисленными, что существуют социальные аспекты, имеющие критическое значение для обеспечения его устойчивости, и что "остаточный" продукт может затормозить весь процесс, то возникает серьезная необходимость в структурной перестройке традиционной организационной

модели. Как справедливо отмечает Энрике Иглесиас, "государство несет главную ответственность за обеспечение большего согласования экономической и социальной политики"<sup>39</sup>. Обеспечение этого согласования означает пересмотр организационных функций в целях оказания ему содействия. Это весьма сложный вопрос. Его нельзя решить путем создания изолированных координационных центров, подобно руководящим комитетам, на совещаниях которых время от времени встречаются ответственные должностные лица соответствующих министерств. Это полезный шаг, однако он представляет собой начальный уровень координации. В целях продвижения к совместной разработке политики в экономической и социальной областях требуется значительно более высокий уровень. Координация должна охватывать различные этапы процесса разработки государственной политики. Среди других аспектов это означает создание значительно более широких и более качественных баз данных по вопросам социального развития, чем существующие, которые могут являться центральными справочными пунктами при разработке политики. Это означает обеспечение прямого доступа социальных областей к подготовке повесток дня для обсуждения. Это означает также создание организационных механизмов, позволяющих на совместной основе разрабатывать решения на важнейших уровнях таким образом, чтобы решения в полной мере включали как экономические, так и социальные переменные. Это означает создание систем наблюдения, работающих в реальном режиме времени, которые на постоянной основе представляют информацию о социальных последствиях экономической политики и обеспечивают обратную связь в отношении совместных разработок. Необходимо создать организационную основу, которая содействовала бы расширению координации в соответствии с тем, что в некоторых более развитых странах называется "социальной экономикой", т.е. в соответствии с комплексной, а не просто скоординированной разработкой экономической и социальной политики. Имеется обширный опыт деятельности в этом направлении, который свидетельствует о ее целесообразности. Например, демократическое правительство Чили проводит активные мероприятия по обеспечению тесной координации экономической и социальной политики. В Израиле была создана система наблюдения за ситуацией в социальной сфере, которая дает данные, совместно используемые при принятии экономических и социальных решений, а также на парламентском уровне.

56. Помимо расширения координации необходимо обеспечить реклассификацию социальных областей в плане их значения и доступа к основным центрам власти.

#### В. Радикальное совершенствование внутригосударственной координации в социальной сфере

57. Проблемы координации социальных областей центральных органов власти возникают не только на внешнем уровне. В развивающихся странах существует тенденция к весьма низким уровням внутренней координации между такими органами. Министерства, несущие ответственность за такие социальные области, как образование, здравоохранение, семья, жилищное строительство, социальное развитие и т.д., как правило, действуют в изоляции и в условиях отсутствия координации. В свою очередь, различные государственные учреждения, осуществляющие деятельность в социальной области, имеют слабые связи с соответствующими министерствами и поддерживают ограниченные взаимоотношения между собой. В последнее десятилетие прилагались значительные организационные усилия по созданию фондов социальных инвестиций, которые получили весьма ограниченную поддержку со стороны государственных социальных учреждений и действуют в условиях серьезных ограничений. Действительно, не только существуют значительные недостатки в области координации, но и часто возникают серьезные столкновения в отношении юрисдикции, ресурсов и программ.

58. Все это оказывает важное воздействие на окончательные результаты, поскольку социальная сфера по своему характеру является той областью, где ни один субъект организационной деятельности не может самостоятельно добиться решения основополагающих задач. Так,

поставленные цели в области устранения недостатков в системе образования требуют надежной поддержки со стороны систем здравоохранения и питания. Достижение прогресса в области здравоохранения требует активного сотрудничества с системой образования. Преобразование городских маргинальных районов в стабильные и производительные жилые районы требует совместных действий различных социальных учреждений. Оптимальные результаты в социальной области могут быть достигнуты только в тех случаях, когда существует оперативная интеграция в различных областях.

59. Помимо многочисленных трудностей в области межорганизационной координации существуют многочисленные проблемы, на которых необходимо сосредоточить внимание. Некоторые из них носят концептуальный характер. Многие государственные бюрократические подразделения возникли в результате применения сугубо секторального подхода. Организационная структура стремилась к строгому разделению секторов, установлению жестких границ и выполнению строго определенных функций, а также к институционализации разделения в значительной степени формализованного труда. Реальные условия осуществления программ борьбы с городской нищетой или программ развития сельских районов требуют другого типа организационной структуры, которая содействует сочетанию подходов, коллективной деятельности на местах, совместной оптимизации использования имеющихся ограниченных ресурсов. Вместо дальнейшей секторизации в социальной области требуется "интеринституционализация", т.е. расширение конкретных связей между различными партнерами.

60. Другие проблемы носят весьма конкретный характер: конфликты интересов, борьба за власть, земельные споры. Эти проблемы не могут быть решены на основе традиционных подходов, которые устанавливают формальные структуры координации. Они указывают на бумаге различные типы подразделений, в рамках которых должна осуществляться координация, однако обычно они являются недостаточно эффективными. Об этом свидетельствуют серьезные проблемы функционирования руководящих комитетов. В их работе участвуют министры по социальным вопросам и руководители правительственных учреждений, занимающихся социальными вопросами. В теории они являются полезным инструментом, однако на практике результативность их деятельности обычно является низкой. Их повестки дня, как правило, не включают спорные вопросы, и внимание концентрируется на менее важных аспектах координации административной деятельности. Технические механизмы контроля за ходом осуществления принятых решений имеют ограниченную эффективность. Сопрежнему не предшествует предварительная систематическая техническая подготовка. Формальный подход следует заменить рассмотрением вопросов "по существу". Следует признать тот факт, что существуют реальные, лежащие в основе конфликты, и принять меры по их урегулированию. Как представляется, большую часть этих конфликтов можно было бы разрешить, если бы их участники провели основные процессы переговоров, используя современные технические модели. В первую очередь, переговоры позволили бы им выявить аспекты, по которым достигнуто согласие, определить преимущества, которые дают всем сторонам дальнейшие совместные действия, и разработать на этой основе совместные программы. Недавний опыт в этой области свидетельствует о том, что министерства и учреждения могут легко извлечь выгоды из совместной деятельности в таких областях, как, например, подготовка для общего использования высококачественной социальной информации, формирование квалифицированных людских ресурсов в важнейших областях, выработка общей позиции на переговорах по соответствующим вопросам с экономическими учреждениями. Хотя такой подход не решил бы всех конфликтов, он сократил бы их число и ограничил масштабы. Кроме того, следует создать организационные механизмы, содействующие эффективной координации. Сопрежнему руководящих комитетов по социальным вопросам должен предшествовать процесс широких консультаций, позволяющий выработать представительную повестку дня. Аналогичным образом необходимо создать системы для наблюдения за результатами осуществления принятых решений и использовать обратную связь при принятии решений руководящими комитетами.

61. Все эти усилия должны осуществляться в рамках подробного концептуального обсуждения, позволяющего осознать необходимость отказа от секторальных подходов, учитывая сам характер социальных проблем, которые требуют принятия различных мер.

### С. Децентрализация как возможность

62. Одной из основных "возможностей", порождаемых позитивной трансформацией социального государства в развивающихся странах, является децентрализация социальных услуг с передачей полномочий регионам и муниципалитетам. На преимущества децентрализации указывают многие факты. С точки зрения эффективности она может намного теснее придвинуть программы к реальным потребностям населения, которому желают оказать такую помощь. С точки зрения строго управленческой она позволит достичь более высокого уровня отдачи, открыв более широкие возможности для динамизма, гибкости и оперативного реагирования. В плане обеспечения устойчивости программ в среднесрочной и долгосрочной перспективе она в принципе стимулирует определение интересов бенефициаров этих программ, что будет способствовать "самоподдержанию" усилий. Она играет значительную роль в создании условий для продвижения вперед в деле структуризации интегрированной экономической и социальной политики на региональном уровне.

63. Многие страны идут по пути процесса децентрализации в социальной сфере, и тем самым, несомненно, движутся твердым курсом, устремленным в будущее. Прилагаются усилия для децентрализации в таких сферах, как начальное и среднее образование, услуги первичного здравоохранения и больничное хозяйство, жилье, оздоровление окружающей среды, водоснабжение, канализация, удаление сточных вод и твердых отходов, питание, социальное обеспечение, транспорт, культура. Вместе с тем представляется необходимым уделять самое большое внимание тому, чему учит опыт, чтобы осознать трудности и риск и выработать стратегии противостояния им и их преодоления.

64. В числе прочих проблем приоритетное место занимает проблема, касающаяся степени "институциональной ясности" процесса децентрализации. В некоторых случаях роли центрального правительства, регионов и муниципалитетов в период после децентрализации точно не определены, в результате чего остаются обширные зоны, в которых царит неясность. Это создает почву для постоянных трений и столкновений. Исключительно важным аспектом является финансовый аспект. Если децентрализация услуг не сопровождается созданием механизмов, позволяющих региональным и муниципальным образованиям, в ведение которых переходят эти услуги, генерировать необходимые ресурсы или распоряжаться ими, то процесс может приобрести регрессивный характер. Как указывает Карин Сталь: "Проведение политики децентрализации без обеспечения поступлений муниципалитетам и без выравнивания финансового положения богатых и бедных регионов может дополнительно усугубить региональное неравенство и вместе с этим неравенство социальное и привести таким образом к значительному ухудшению положения в государственной системе социальных услуг, прежде всего в наиболее бедных муниципалитетах"<sup>40</sup>. Другой актуальный аспект связан с организационным и управленческим потенциалом тех образований, в пользу которых проводится децентрализация. Если их потенциал, как можно сначала и ожидать, невелик и не прилагаются систематические усилия по его развитию, то будущее осуществляемых услуг находится под серьезной угрозой. Еще один из многочисленных аспектов касается нехватки в муниципалитетах развивающихся стран профессиональных гражданских служащих, являющихся ключевым инструментом обеспечения эффективности управления. Так, исследование, проведенное в Колумбии, где имело место широкое движение в пользу децентрализации, показало, что 85,5 процента муниципалитетов, на долю которых приходится 43,5 процента населения, не располагают возможностями для решения порученных им задач<sup>41</sup>. В другом исследовании, охватывавшем 16 стран Латинской Америки, была сделана попытка дать оценку потенциалу муниципалитетов на основе следующих показателей: "наличие подразделений,

которые берут на себя оказание услуг, наличие квалифицированных людских ресурсов, владение технологией управления, способность разрабатывать проекты, наличие финансовых ресурсов, наличие устоявшейся организационной структуры и набора муниципальных профессий, связанных с оказанием услуг". В результате по нисходящей шкале от 5 баллов до 1 балла соответствующий потенциал был оценен в среднем на уровне 1 балла<sup>42</sup>. Подобные ситуации могут порождать своего рода "замкнутый круг". Формально полномочия делегируются муниципалитетам, однако к их потенциалу существует глубокое недоверие. Вместо того чтобы попытаться укрепить этот потенциал, предпочтение отдается "рационированию" реальных делегированных функций, что создает ситуации неопределенности, серьезно осложняющие оказание услуг. Затруднения же, в свою очередь, подкрепляют первоначальное недоверие.

65. Основываясь на исследованиях, проведенных на местах, Дагмар Рачински указывает на другую проблему, отмечая: "Как показывает анализ положения в Аргентине и отчасти в Бразилии, давление со стороны тех, кто пользуется услугами, и применяемые ими методы по своему характеру во много раз интенсивнее на региональном, провинциальном или местном уровнях, чем на национальном уровне"<sup>43</sup>. Это замечание может распространяться и на более широкие сферы. Давление, оказываемое властными элитами регионов и муниципалитетов, может быть направлено на то, чтобы "сориентировать" децентрализуемые ресурсы в сторону экономических или властных интересов этих элит. На этом уровне характер процесса может подвергнуться значительному искажению.

66. Упомянутые и другие дополнительные аспекты не перечеркивают те возможности, которые сулит децентрализация. Эти возможности могут быть настолько же конкретными, насколько конкретны возможности, отмечаемые МБР в докладе 1996 года: "имеется все больше доказательств того, что можно улучшить показатели путем повышения автономии преподавателей и директоров школ, сопровождающимся созданием механизмов, необходимых для повышения степени ответственности. Предоставление родителям и учащимся большего числа вариантов выбора и расширение их участия и повышение их роли в принятии решений в местных школах могут повысить возможности системы решать насущные задачи. Организационные изменения действительно могут представлять собой эффективное средство, способствующее повышению подотчетности, эффективности распределения ресурсов, стимулированию творческого начала и генерированию необходимых ресурсов для укрепления сбалансированности и повышения качества"<sup>44</sup>.

67. Реализация "возможностей", которые открывает децентрализация, сопряжена с четким определением указанных рисков и умением противостоять им, необходимостью избегать неясности в сферах ответственности, создать условия для эффективного финансирования услуг регионами и муниципалитетами, интенсивно укреплять их оперативный потенциал, формировать условия, которые препятствовали бы разворачиванию этого потенциала элитами в сторону своих интересов. Рачински делает такую рекомендацию: "Это трудный путь, в силу чего существует принципиальная необходимость в том, чтобы движением по этому пути управлял "сильный центр", который давал бы этому движению импульс и руководил им и не допускал бы в дополнение к утрате эффекта масштаба еще и усугубления существующего в странах огромного неравенства между территориями"<sup>45</sup>.

#### D. Создание мегасетей

68. Новые перспективы деятельности в области социального развития требуют объединения потенциалов всех общественных участников, способных внести свой вклад. В настоящее время эти участники осуществляют свою деятельность, имея весьма слабые координационные связи между собой и не используя взаимодополняемости, которая могла бы сложиться благодаря совместной деятельности. Государство призвано быть исходным звеном формирования мегасетей, которые



включали бы в себя вместе с государственными органами в социальной области, регионами и муниципалитетами неправительственные организации, частные предпринимательские фонды, участников профсоюзного движения, религиозные организации социальной направленности, университеты, общинные организации, других участников из числа членов гражданского общества и организации, представляющие бедные общины. Эти мегасети стремились бы к оказанию взаимной поддержки и к использованию всего того самого лучшего, что может внести каждый из участников, при одновременном преодолении недостатков, свойственных их деятельности. Как указывает Джеймс Мигдли: "Необходимо учитывать соответствующие роли государства, общины и добровольных организаций, анализируя сильные и слабые стороны каждого из этих секторов" и "представляется возможным определить стратегии для согласования вклада общины, государства и неправительственных организаций"<sup>46</sup>.

#### Е. Участие: генеральная стратегия

69. Всемирный банк недавно выпустил публикацию под названием "Participation Source Book". В ней говорится о "новом курсе, который берет Банк в целях поддержки участия"<sup>47</sup>. Все результаты проведенных в этой области исследований указывают на то, что проекты борьбы с бедностью и проекты социального развития, использующие модели, построенные на основе обеспечения широкого участия, позволяют получать более высокие результаты, чем те, которые основываются на иерархических структурах. К аналогичным выводам в настоящее время приходят и другие международные организации. МБР заканчивает работу над изданием справочника по этому вопросу и указывает, что "в нем участие рассматривается как крайне необходимый элемент для придания импульса развитию и демократии в мире"<sup>48</sup>. Принятие подходов, основанных на обеспечении широкого участия, при составлении программ, осуществлении и оценке программ в области здравоохранения, образования, жилья, развития сельских районов, благоустройства бедных городских районов, питания и т.д. с управленческой точки зрения приносит очень конкретные положительные результаты. Опыт показывает, что вовлечение общин, которым хотят оказать помощь, в упомянутые программы позволяет четко установить первоочередные потребности, генерирует поток полезной информации, что может иметь ключевое значение для осуществляемой деятельности, содействует поступлению нестандартных предложений от общин, делает возможным проведение постоянной оценки хода осуществления программы и представляет собой непревзойденное средство предупреждения возможности возникновения коррупции. Существенное значение имеет тот аспект, что "учет интересов" общины ведет к повышению у нее чувства собственного достоинства и кладет начало процессу мобилизации скрытых в ней возможностей, благодаря реализации которых может быть внесен решающий вклад.

70. Наряду с этими "управленческими" положительными моментами, участие общин может привести к очень значительным результатам в деле достижения одной из важнейших целей социального развития на современном этапе, а именно цели обеспечения "самоподдержания" программ. Это очень актуальная проблема. В отношении Всемирного банка указывается, что "более чем наполовину его проекты были квалифицированы теми, кто проводил внутреннюю оценку, как обладающие в неопределенной степени или вряд ли вообще обладающие какой-либо степенью "устойчивости", что означает, что после их завершения, требующего обычно от пяти до шести лет, существует возможность того, что они впредь не будут приносить значимой пользы странам-бенефициарам"<sup>49</sup>. Способность обеспечивать устойчивость в среднесрочной и долгосрочной перспективе является важнейшим критерием для определения реального успеха деятельности в социальной сфере. Без нее, как указывает упомянутая оценка, проекты не достигают долговременных целей, а поэтому неэффективны. Для ее формирования широкое участие является незаменимым инструментом. Полное вовлечение общины в осуществление проектов будет способствовать и содействовать развитию собственного потенциала, без которого нечего даже и думать об устойчивости. С другой стороны, широкое участие общины позволяет заняться решением

некоторых стратегических проблем, о которых говорилось ранее при анализе децентрализации. Децентрализация в пользу муниципалитетов при активном участии общины облегчит эффективное направление ресурсов на решение приоритетных общинных задач и не позволит местным элитам узурпировать эти ресурсы.

71. Многочисленные примеры последних лет, связанные с обеспечением широкого участия, показывают, как на практике реализуются эти явные преимущества строящихся на обеспечении участия моделей. Много примеров успешного применения этих моделей можно найти в упомянутых публикациях Всемирного банка и МБР, а также в материалах системы Организации Объединенных Наций, посвященных этому вопросу. Одним из пионеров в этой области был "Граммэн Бэнк" в Азии, народный кредитный банк, который на 75 процентов принадлежит тем, кто получает кредиты, и в основе деятельности которого лежат механизмы, обеспечивающие широкое участие. Он открыл доступ к кредитам бедным крестьянам, что имеет для них важнейшее значение, и число его клиентов за 10 лет возросло с 15 000 до 250 000 человек. Вилья-эль-Сальвадор в Перу, город с населением 250 000 человек, в основном бедняков, которые жили в условиях абсолютной нищеты, приступил к осуществлению предусматривающей широкое участие модели самоуправления, организационной основой которой служит 2000 ячеек, объединяющих все активное население. За 20 лет было построено 50 000 единиц жилья, много школ, медпунктов, был достигнут самый высокий в стране уровень грамотности и медицинского обслуживания, налажено свое собственное производство продовольствия и создан индустриальный парк для малых предприятий. Эта деятельность была удостоена премии ЮНЕСКО, премии принца Астурии, учрежденной королем Испании, и многих других международных премий. В муниципальной сфере город Порту Алегре в Бразилии с 1989 года занимается развитием широкой системы обеспечения участия населения в принятии решений относительно коммунальных инвестиций. В 1995 году в осуществлении этого процесса приняли активное участие 100 000 человек из общего числа жителей, составляющего 1 300 000 человек. Считается, что благодаря этому заметно улучшились распределение и освоение ресурсов. Этот пример показывает возможности, которые открываются благодаря сочетанию децентрализованной деятельности городских властей и широкого участия населения. Во всех этих и в других аналогичных случаях имела место подлинная передача общине полномочий в сфере принятия решений. Именно этим приведенные примеры отличаются от частых "имитаций" участия, когда обещания относительно вовлечения общины в решение вопросов ограничиваются декларациями и делегированием им полномочий по решению второстепенных вопросов, что вызывает серьезное "разочарование"<sup>50</sup>.

#### Г. Повышение качества услуг

72. Существует общее согласие относительно того, что государству надо резко повысить качество своих услуг в целом и социальных услуг в частности. Тем не менее необходимо глубже взглянуть на этот вопрос. Что в действительности означает понятие качества государственных услуг? Кристофер Политт ставит точку в рассмотрении этого вопроса. Реальные факты при их рассмотрении указывают на то, что разные вовлеченные лица дают разные ответы на этот вопрос. Улучшение качества означает разные вещи в понимании политиков, государственных чиновников, специалистов, непосредственно занятых в оказании услуг, и потребителей. Он реалистично рисует такую картину: "во-первых, есть стоящие у власти политики, стремящиеся в одно и то же время и ограничить расходы, и обеспечить, чтобы при этом не пострадал стандарт оказываемых населению основных услуг. Далее следуют высокопоставленные руководители и администраторы, обязанные действовать в соответствии с указаниями своих политических руководителей и, по вполне понятным причинам, стремящиеся сохранить и повысить значимость своих собственных учреждений. Зачастую их интересы сталкиваются с интересами нашей третьей группы, специалистов, занятых в оказании государственных услуг. Те нередко относятся с подозрением к старшему руководящему составу. Реакция специалистов предсказуема: попытаться сохранить

самостоятельность в сфере своей деятельности, а также защитить своих учащихся, пациентов и клиентов. Эти потребители государственных услуг составляют нашу четвертую категорию, хотя она пока и не играет очень активную роль в разработке инициатив, связанных с повышением качества. Качество – это нечто такое, что создается для них, а не определяется ими"<sup>51</sup>.

73. Инициативы по повышению качества услуг и включению элементов качества во все эти услуги должны ясно иметь своей целью удовлетворение потребностей этой последней группы. Необходимо разрешить им определить свое собственное понимание того, что является качеством. Когда это делается в развивающихся странах, то бенефициары зачастую указывают на приоритеты, которые значительно отличаются от назначаемых им извне, и называют очень конкретные вопросы. В числе этих вопросов упоминается о том, что до них не доходит информация о программах, что анкеты государственных организаций, которые дают им для заполнения, должны составляться на доступном для них языке, что соответствующие учреждения должны быть открыты по тем дням и по тому расписанию, которые удобны для тех, кто работает, и т.д.

74. Для того чтобы работа по повышению качества дала реальные положительные результаты, необходимо, чтобы она учитывала прежде всего интересы бенефициаров и проводилась при их участии.

#### Г. Продвижение к гибкому стилю управления

75. Какой стиль управления подходит больше всего для продвижения процесса повышения эффективности социальных программ? Ответ на этот вопрос следует искать в первую очередь в тех требованиях, которые порождаются процессами осуществления упомянутых программ. Эти процессы характеризуются большой степенью "изменчивости". При развертывании на местах работы по осуществлению программ, например первичного медицинского обслуживания в сельских районах, сокращения отсева учащихся в городских школах в бедных районах или предоставления продовольствия, сопровождающегося просветительской работой по вопросам питания, т.е. программ, которые охватывают обширные общественные группы, возникают динамичные процессы, отличающиеся высокой степенью сложности и изменчивости. С этими программами взаимодействуют группы с различными интересами, в том числе экономическими и потребительскими, которые могут попытаться сориентировать эти программы на себя. В их осуществлении принимают участие различные организации, министерства, регионы, муниципалитеты, неправительственные организации, общественные группы с разными взаимоотношениями. Общины, которым оказывается помощь, могут реагировать по-разному, и их реакция может меняться по мере осуществления программы. В ходе самого выполнения программы выявляются ранее непредусмотренные возможности и риски. Часто приходится иметь дело с решениями, не связанными с программой как таковой и даже с самой социальной сферой, такими, как бюджетные сокращения. В целом процесс осуществления программ, как правило, носит "очень неровный" характер. Деннис Рондинелли, анализируя причины неудач различных проектов развития, осуществлявшихся при поддержке международных учреждений, приходит к выводу о том, что: "Независимо от планирования проекта или формы, в которой осуществлялся технический анализ, редко когда отмечается, что встретившиеся проблемы носили непредсказуемый характер"<sup>52</sup>.

76. В связи с этим речь не идет о корректировках в предыдущих разработках, что является вопросом весьма сложным. Существует возникающая динамика, которую заранее в различных аспектах не представляется возможным предусмотреть. Этой динамикой нельзя управлять традиционными управленческими приемами. Эти приемы основываются на контроле посредством планов, графиков и норм, предусматриваемых применительно к операциям, которые предстоит выполнить. Они предполагают такое положение вещей, которому свойственна большая степень предсказуемости и при котором эффективным ориентиром является прогнозирование ситуаций с использованием уроков прошлого. Реальное положение дел в сфере социальной деятельности характеризуется изменчивостью, и прошлые уроки представляются сомнительным руководством ввиду постоянного изменения основополагающих условий. Есть необходимость в переходе к стилю "гибкого управления", тесно связанному с реальностью и позволяющему с ходу реагировать на изменения. Это не исключает планирование, однако меняет временные рамки. Планирование и осуществление должны быть максимально приближены друг к другу. Планирование, осуществление, обратная связь и внесение изменений должны быть почти сливающейся воедино операцией. В настоящее время в сфере управления имеются различные передовые технические приемы, которые позволяют поддерживать этот требуемый управленческий стиль. Среди них могут быть полезны системы наблюдения за ходом осуществления в реальном времени и результаты программ, которые говорят о необходимости заменить представление о наблюдении и оценке как об инструментах контроля таким понятием, при котором они рассматриваются как средства осуществления деятельности<sup>53</sup>.

#### Н. Обновление организационных структур

77. Организационные структуры государственной социальной сферы, как правило, строятся на основе распространенных моделей, имеющих вертикальную, пирамидальную, иерархическую форму,

с многочисленными звеньями. Указанные модели страдают заметными функциональными недостатками с точки зрения тех требований, которые порождаются процессами децентрализации, заинтересованностью в продвижении вперед работы по созданию мегасетей и в содействии обеспечению широкого участия, а также необходимостью внедрения гибких методов управления. Помимо прочего, они имеют тенденцию к "замыканию в самих себе", закостенелости в установлении целей, серьезному противодействию участию не входящих в эту структуру действующих лиц, таких, как другие возможные "социумы" и сами общины, которым оказывается помощь, а также обладают явно выраженной неподатливостью с точки зрения реагирования на изменения. Необходимо двигаться по пути создания более открытых, гибких и представительных структур. Разработка моделей организационных структур не является самоцелью, а служит средством облегчить осуществление задач. Конструктивно организационные структуры в сфере социальной деятельности призваны способствовать работе по таким направлениям, как установление упомянутой активной связи с реальными событиями. В отношении этого существенный аргумент выдвигает Минцберг<sup>54</sup>. Мы рассматриваем организации не как пирамиды, а как круг. В обычных условиях есть люди, которые трудятся на "линии", на границе этого круга, в активном контакте с бенефициарами и реальностью. Им поступает обратная информация о событиях, однако в виду того, что их производственные сферы четко разграничены, узко ограничен и их общий подход. Центр этого круга занимают руководящие сотрудники, которым известно, в каком направлении пытается идти организация, однако их контакт с реальным положением вещей может быть слабым. Как правило, они находятся в так называемой классической "башне из слоновой кости". С точки зрения социальных программ существуют различные предложения относительно изменения такого положения дел. Это требует максимального взаимодействия с реальностью. Принципиально важное значение имеет укрепление связей между низовым уровнем и высшим руководящим звеном, с тем чтобы это руководящее звено получало информацию о реальных фактах. Аналогичным образом необходимо стремиться применять современную стратегию "разделяемого видения" роли организаций, что может в целом помочь в полной мере вовлечь в деятельность сотрудников низового уровня и вместе с тем обеспечит возможность повысить эффективность сбора и анализа информации о реальном положении вещей.

78. В различно складывающихся обстоятельствах идет процесс внесения изменений в деятельность государств в социальной сфере в сторону уже указывавшихся направлений. Так, в странах, занимающих передовые позиции в этой области, таких, как Канада "отдел финансов и администрации министерства общин и социальных услуг провинции Онтарио объявил о создании новой организационной структуры на основе осуществления проекта внедрения такого административного метода, который позволит сократить число управленческих звеньев и ликвидировать структурные барьеры. По информации, поступившей от этого отдела, этот проект включает в себя изменения в области культуры и в системе ценностей (переход от территориальной разобщенности, волнений и опасений к коллективной работе, доверию и делегированию полномочий)"<sup>55</sup>.

#### 1. Уделение внимания специфичности деятельности в социальной сфере

79. Какой должна быть основная стратегическая направленность крайне необходимых организационных и управленческих новаций, которые предстоит произвести в социальной деятельности государств? Практическое применение традиционных подходов в области государственного управления показывает, что они страдают серьезными недостатками, и приходит в столкновение с требованиями реальности. Тем не менее, как представляется, нет и практических доказательств в пользу применения в этой сфере подходов, используемых в бизнесе. По своим целям и обычно свойственным им характеристикам эти подходы заметно расходятся с задачами и типичной практикой осуществления социальных программ. Достижение целей этих программ в области развития зачастую дает результаты в основном в среднесрочной и долгосрочной

перспективе, как это происходит в области образования. Цели программ оказывают взаимное влияние друг на друга. В некоторых случаях задачи не поддаются количественному измерению обычными способами, используемыми в предпринимательской деятельности, поскольку они являются задачами качественного порядка. С другой стороны, в социальных программах развивающихся стран закладываются "сверхцели", которые вбирают в себя конкретные цели той или иной программы в той или иной конкретной области. Проявляется стремление к тому, чтобы все вносили свой вклад в повышение справедливости, преодоление дискриминации по признаку пола, охрану окружающей среды и обеспечение развития на устойчивой основе. Кроме того, по своей технике осуществление социальных программ весьма отличается от техники ведения предпринимательской деятельности. Как было показано, осуществление социальных программ характеризуется участием многочисленных институциональных действующих лиц, необходимостью определения их роли, потребностью в создании сетей, наличием "турбулентности", крайней необходимостью обеспечивать широкое участие ввиду его большого позитивного эффекта, потребностью в уважении местных культур и воздействием политических, социальных, демографических и других различных факторов. Все управленческие вопросы, которые возникают в работе подобного рода, весьма уникальны и отличаются от вопросов, возникающих в ходе предпринимательской деятельности.

80. В этой области требуется разработка такого подхода, при котором основной упор делается на специфических особенностях социальных институтов и деятельности в социальной сфере и преследуется цель изыскания подходящих технических решений для них. Нужен подход, основанный на понятии "социальное управление". Его слагаемыми были бы элементы других подходов, однако его стратегический охват должен быть иным, и он должен обладать способностью быть эффективным с точки зрения целей и сверхцелей, о которых шла речь, а также с точки зрения специфичной техники осуществления, которая свойственна деятельности по проведению в жизнь социальной политики и социальных программ. Этот подход в реальности формируется под воздействием конкретного опыта организационных механизмов и успешно осуществленных программ в различных странах. Организационные и управленческие приемы в том виде, в котором они прослеживаются на примере такого считающегося во всем мире исключительно удачным управленческого опыта, как опыт банка "Граммэн бэнк" в Азии, школ ЭДУКО в Сальвадоре или опыт проведения местных ярмарок в Венесуэле, формируются на основе этого дифференцированного подхода<sup>56</sup>. Констатация технического своеобразия управленческой деятельности в социальной сфере в настоящее время служит стимулом для усилий по подготовке в различных развивающихся странах руководящих кадров в социальной сфере, владеющих навыками работы по этим вопросам<sup>57</sup>.

81. Необходимость учета этой специфики и необходимость избегания механического переноса подхода, свойственного предпринимательской деятельности, в другие сферы не распространяется исключительно на деятельность в социальной области. Пол Кругман категорически предостерегает от подобного переноса в экономическую сферу в недавней работе "A country is not a company" ("Страна - не компания")<sup>58</sup>. Он привлекает внимание к тому, что, по его мнению, является опасной тенденцией к стремлению применять к странам подход, основанный на критериях, используемых в бизнесе. Он утверждает, что: "уроки, извлекаемые людьми из опыта ведения предпринимательской деятельности, не помогают им формулировать экономическую политику. Страна не является какой-то одной большой корпорацией. Тот склад ума, благодаря которому человек становится крупным предпринимателем, как правило, не наделяет его свойствами, позволяющими стать крупным экономистом-аналитиком". Он подчеркивает, что проблемы по своей природе и сложности абсолютно различны. Он предостерегает от "мании величия", которая побуждает людей, с успехом действующих в какой-то одной сфере, считать, что они могут давать авторитетные заключения и по другим вопросам. Он подчеркивает: "Аналогичный синдром появляется у некоторых бизнесменов, которых выдвигают на должности экономических советников.

Им трудно дается мысль о том, что им надо вернуться за школьную парту, прежде чем они смогут высказывать свои мнения в какой-то новой области".

82. Точно так же, как макроэкономика требует соответствующих приемов управления, так и деятельность в социальной сфере ни по целям, ни по технике осуществления не может уподобиться порядку ведения предпринимательской деятельности. Необходимо продвинуться от этого намного дальше, чтобы обеспечить такие существенно важные элементы, как доступ, справедливость, устойчивость и эффективность.

#### V. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ

83. "Сера теория, но вечно зелено дерево жизни", – говорил Гёте. Действительно, за последние десятилетия в развивающихся странах различные теоретические построения рассыпались при прикосновении с реальностью или ставятся ею под сильное сомнение. Модели, занимающие центральное место в механистическом видении реальности, переносящем решение животрепещущих социальных проблем в жизни современного мира в воображаемое будущее, построенное на основе концепции предполагаемого "постепенного просачивания" роста, не нашли своего практического подтверждения в реальности. Напротив, они привели к систематической маргинализации политики и деятельности в социальной сфере, что способствовало усугублению проблем. Вкупе с ошибочным представлением о том, что справедливость является фактором, способствующим росту, что полностью опровергнуто опытом стран Юго-Восточной Азии и других государств и снижением роли "человеческого" и общественного капитала, применение этих модулей привело к тому, что социальная сфера оказалась сильно запущенной. Маргинализация социальной сферы имеет многочисленные далеко идущие последствия. В макроэкономическом плане она создает серьезные препятствия возможностям устойчивого роста. Недооценка роли образования, здравоохранения, питания, эрозия института семьи, растущая тревога за личную безопасность – это те процессы, которые подтачивают основы для роста, отпугивают инвестиции, тормозят технический прогресс и развитие конкурентоспособности на внешнем рынке. Положение в Латинской Америке является типичным примером для развивающихся стран других регионов мира. Нэнси Бёрдсел указывает на то экономическое бремя, которое несет на себе этот регион в результате действия этих препятствующих факторов, подчеркивая: "... Представляется возможным, что показатели роста в Латинской Америке просто не могут быть выше 3 или 4 процентов, поскольку половина населения, которая занимает по своим доходам самые нижние места, не участвует в этом росте и не вносит свой вклад"<sup>59</sup>. Это высказывание можно дополнить мнением Всемирного банка в отношении высокого уровня безработицы в упомянутом регионе: "Для того чтобы Латинская Америка в ближайшие годы могла снизить показатель безработицы, этому региону необходимо добиться такого роста своего валового внутреннего продукта, который превышал бы 4 процента"<sup>60</sup>. Получается замкнутый круг. Критический показатель безработицы в регионе, превышающий 16 процентов, не снизится без темпов роста, превышающих 4 процента, а этого не получится, если в процесс развития не будут включены широкие слои населения, находящиеся за чертой бедности.

84. Ухудшение положения дел в социальной сфере приводит также к большим издержкам с точки зрения демократического управления. Широкое исследование общественного мнения в 17 латиноамериканских странах показывает, что при значительном большинстве населения, выступающем за демократическую систему, лишь 27 процентов опрошенных выражают удовлетворенность функционированием демократии. В выводах говорится, что "эта неудовлетворенность возникает по причине того, что население ожидает от системы разрешения в его интересах тех проблем, которые оно определяет как приоритетные", и указывается на то, что

"в первую очередь в качестве важной проблемы рассматривается проблема занятости, которой сопутствует проблема низких заработков"<sup>61 62</sup>.

85. Фактические данные также ставят под серьезное сомнение утверждение об антиномии государства и рынка и, как следствие, постулат о минимально вмешивающемся государстве.

86. Исходя из этого в новой дискуссии ставится вопрос о том, что именно широкая роль государства вкупе с рынком и гражданским обществом во всех их формах позволила в последние годы получить наилучшие результаты. Минимальная или нулевая роль государства, как представляется, не позволяет решать социальные проблемы и в целом вопрос оживления устойчивого роста. Все больший вес приобретает идея о разумном государстве, осуществляющем стратегическое вмешательство высокой эффективности. Мерили Гриндл подчеркивает наличие указаний на то, что "... лишь государства могут создать все те условия, которые необходимы для экономико-правового развития, обеспечения порядка, эффективной макроэкономической политики, развития инфраструктуры, инвестиций в "человеческий" капитал, обеспечения большей справедливости"<sup>63</sup>.

87. В ближайшие десятилетия основной сферой деятельности разумного государства в развивающихся странах будет энергичное стимулирование на постоянной основе активной интеграции процессов экономического и социального развития. В то же время государству предстоит следить за обеспечением существенно большей справедливости. Оно также будет призвано содействовать активному вовлечению в эти усилия всех основных сил общества. В этих целях оно должно превратиться в координатора "стратегических альянсов" между указанными силами.

88. Для того чтобы действительно стать на уровень этой новой роли, требуется провести глубокую реформу социальных структур государства. Реформа не должна быть обращена в прошлое, но и не должна состоять в простом урезании или ликвидации полномочий указанных структур. Требуется умение мыслить институциональными мерками, для того чтобы заново переосмыслить роль государства в социальной сфере. В связи с этим возникает необходимость преодолеть "широко распространенные конвенциональные взгляды" и многочисленные догмы, порожденные бесплодными теоретическими построениями, которые препятствуют продвижению вперед по пути изыскания новаторских решений. Решение этой коллективной задачи нельзя откладывать. "Иждержки в результате упущенной социальной выгоды" слишком высоки. Каждый день, прожитый страной без политики устойчивых инвестиций в образование и здравоохранение, без изменений, вносимых во имя обеспечения большей справедливости, без высококачественных и эффективных государственных услуг в социальной сфере, чреват жестокими регрессивными последствиями для основополагающих условий жизни многочисленного и многострадального населения развивающихся стран и продлевает не поддающуюся оправданию социальную изоляцию.

#### Примечания

<sup>1</sup> James D. Wolfensohn. "1.3 Billion people living on a Dollar a Day". The Washington Post, 13 October 1995.

<sup>2</sup> United Nations Development Programme. Human Development Report 1996.

<sup>3</sup> Luis Guash, Jefe del Departamento Técnico del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, Conferencia de prensa, 4 de abril de 1997.



<sup>4</sup> Robert M. Solow. "Mass unemployment as a social problem". Incluido en Basu, Pattanaik, y Suzumura Choice, Welfare and Development, Clarendon Press, Oxford, 1995.

<sup>5</sup> Carol Bellamy, Directora Ejecutiva de UNICEF, Tercera Conferencia Americana sobre la Infancia, Chili, 9 de agosto de 1996.

<sup>6</sup> The Economist, November 1996.

<sup>7</sup> Martín Hopenhayn. "Notas para el BID" (inédito), 1997.

<sup>8</sup> Wolfensohn, op. citada.

<sup>9</sup> Robert Solow. "The labor market as a social institution". The Royer Lectures. University of California, Berkeley, 1989.

<sup>10</sup> "Informe de la Comisión Lationamericana y del Caribe sobre el Desarrollo Social", 1995.

<sup>11</sup> Shadid J. Burki. Disertación en Foro de Diálogo Interamericano. Washington, junio, 1996.

<sup>12</sup> Shadid Burki, Sebastián Edwards. "América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos". Banco Mundial, 1995.

<sup>13</sup> Mencionado por UNDP, Human Development Report 1996.

<sup>14</sup> Lester C. Thurow. "Preparing students for the coming century". Education Review, Washington Post, 7 April 1996.

<sup>15</sup> En "Changing degrees", Washington Post, 2 February 1997.

<sup>16</sup> Jacques Delors. "Formar a los protagonistas del futuro". Correo de la UNESCO, abril, 1996.

<sup>17</sup> Robert D. Putnam. "Para hacer que la democracia funcione". Editorial Galac, Venezuela, 1994.

<sup>18</sup> Birdsall, Ross y Sabot. "La desigualdad como limitación del crecimiento en América Latina". Gestión y política pública. CIDE, México, primer semestre de 1996.

<sup>19</sup> Joseph E. Stiglitz. "Some Lessons from the East Asian Miracle". Research Observer. The World Bank, August, 1996.

<sup>20</sup> Klaus Deininger y Lyn Squire. "Measuring income inequality: a new data base". The World Bank Economic Review, 1996.

<sup>21</sup> Hongyi Li, Lyn Squire y Heng-fu Zou. "Explaining international and intertemporal variations in income inequality". The World Bank, June, 1996.

<sup>22</sup> Wolfensohn. "El gasto social es clave". Clarín, Buenos Aires, 23 de febrero de 1996.

<sup>23</sup> BID. Progreso Económico y Social. Informe 1996.

<sup>24</sup> Amartya Sen. "Development thinking at the beginning of the 21st Century". IDB "Development thinking and practice conference", Washington, September, 1996.

<sup>25</sup> El autor trabaja esta metodología en "Redesigning the state profile for social and economic development and change", International Review of Administrative Sciences, June 1994.

<sup>26</sup> Rudiger Dornbusch en BID "Políticas de ajuste y pobreza", editado por José Núñez del Arco, Washington, 1995.

<sup>27</sup> Edgard Morin. "El astro errante". La Nación, Buenos Aires, 1993.

<sup>28</sup> Guillermo O'Donnell. "El impacto de la globalización económica en las estrategias de reforma institucional y normativa". BID, 1996.

<sup>29</sup> Michel Crozier. "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública". Reforma y Democracia. Revista del CLAD, Caracas, enero 1996.

<sup>30</sup> Lester Thurow. "La guerra del Siglo XXI". Vergara Editores, 1992.

<sup>31</sup> Dornbusch, op. citada.

<sup>32</sup> Henry Mintzberg. "Managing Government. Government Management". Harvard Business Review, May-June 1996.

<sup>33</sup> Burki y Edwards, op. citada.

<sup>34</sup> Sen. Op. citada.

<sup>35</sup> Nancy Birdsall. "Comentarios sobre Lecciones del Japón" de K. Yamada y A. Kuchiki. IDB. "Development Thinking and Practice Conference". Septiembre, 1996.

<sup>36</sup> Paul Streeten. "Market and States: against minimalism". World Development, vol. 21, No. 8, 1993.

<sup>37</sup> Fernando Zumbado. "En el camino del desarrollo humano", PNUD.

<sup>38</sup> El autor trata detalladamente el tema en "El pensamiento organizativo: de los dogmas a un nuevo paradigma gerencial", 13ª edición revisada, Norma-Tesis, Buenos Aires, 1995.

<sup>39</sup> Enrique Iglesias. "Reforma económica y reforma social: visión integral". En BID "Social Reform and Poverty", 1993.

<sup>40</sup> Karin Stahl. "Política social en América Latina. La privatización de la crisis". Nueva Sociedad, mayo-junio 1994.

<sup>41</sup> Vivas R. y Parra Sandoval R. "Hacia la municipalización de la educación en Colombia". ILPE, LC/IP/R81, 1990.

<sup>42</sup> Carlos Mascareño. "Municipalización de los servicios sociales en América Latina". CLAD, 1996.

<sup>43</sup> Dagmar Raczynski. "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo, CIEPLAN, 1995.

<sup>44</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. "Progreso económico y social en América Latina". Op. citada.

<sup>45</sup> Рачински. Цит. соч.

<sup>46</sup> James Migdley. "La política social, el Estado, y la participación de la comunidad". En Bernardo Kliksberg (comp.) "Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial", Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>47</sup> World Bank. "The World Bank Participation Sourcebook", 1996.

<sup>48</sup> Banco Interamericano de Desarrollo. "Libro de Consulta sobre Participación", 1997.

<sup>49</sup> Paul Blustein. "Missionary work". The Washington Post Magazine. 10 November 1996.

<sup>50</sup> Вопрос о препятствиях участию рассматривается автором в "Participation of Stakeholders", incluido en Bernardo Kliksberg "Social Management: some strategic issues", United Nations, New York, 1997.

<sup>51</sup> Christopher Pollitt. "¿Qué es calidad de los servicios públicos?". En Bernardo Kliksberg (comp.) "Pobreza, un tema impostergable", op. citada.

<sup>52</sup> Dennis A. Rondinelli. "Development projects and policy experiments: an adaptative approach to development administration". Methuen Editorial, New York, 1983.

<sup>53</sup> По данному вопросу см. José Sulbrandt. "La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales". En Bernardo Kliksberg "Pobreza, un tema impostergable" op. citada.

<sup>54</sup> Henry Mintzberg. "Musings on Management". Harvard Business Review, July-August 1996.

<sup>55</sup> Kenneth Kernaghan. "Empowerment and Public Administration". Canadian Public Administration, vol. 35, No. 2, 1994.

<sup>56</sup> Автор приводит данные о концептуальных моделях, технических приемах и опыте управления в социальной сфере, взятые из работы Бернардо Кликсберга "Social Management. Some strategic issues", United Nations, Division of Public Administration and Development Management, New York, 1997.

<sup>57</sup> Крупномасштабной инициативой в этой области является создание Межамериканским банком развития Межамериканского института социального развития, центральное место в деятельности которого занимает подготовка руководящих кадров в социальной сфере.

<sup>58</sup> Paul Krugman. "A country is not a company". Harvard Business Review, January-February, 1996.

<sup>59</sup> Бёрдсел, цит. соч.

<sup>60</sup> Гуаш, цит. соч.

<sup>61</sup> Encuesta Latinobarómetro 1996.

<sup>62</sup> Весь комплекс идей относительно управления и развития изложен Хуаном Пратсом в "Gobernabilidad y Globalización", ESADE, 1996.

<sup>63</sup> Merilee S. Grindle. "Challenging the state". Cambridge University Press, 1996.

-----