

ОРГАНИЗАЦИЯ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

ГЕНЕРАЛЬНАЯ
АССАМБЛЕЯ



Distr.
GENERAL

A/36/497
14 September 1981
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

Тридцать шестая сессия
Пункт 69 предварительной
повестки дня *

РАЗВИТИЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ
СОТРУДНИЧЕСТВО

Письмо Постоянного представителя Израиля при Организации
Объединенных Наций от 10 сентября 1981 года на имя
Генерального секретаря

Имею честь настоящим препроводить доклад, подготовленный правительством Израиля, озаглавленный "План развития на основе становления экономики переходного периода". В докладе рассматриваются способы и средства активизации деятельности в области развития в развивающихся странах в свете будущих глобальных переговоров и диалога Север-Юг.

Имею честь просить распространить настоящее письмо и прилагаемый доклад в качестве официального документа Генеральной Ассамблеи по пункту 69 предварительной повестки дня.

Иегуда З. БЛЮМ
Посол
Постоянный представитель Израиля
при Организации Объединенных Наций

* A/36/150.

ПРИЛОЖЕНИЕ
ГОСУДАРСТВО ИЗРАИЛЬ

ПЛАН РАЗВИТИЯ НА ОСНОВЕ СТАНОВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКИ
ПЕРЕХОДНОГО ПЕРИОДА

Июнь 1981 года

/...

ОБЩЕЕ РЕЗЮМЕ.

Впечатляющие данные экономического роста третьего мира за последние два десятилетия имеют тенденцию затушевывать тот факт, что экономический рост более бедных МРС (менее развитых стран), и особенно НРС (наименее развитых стран), и периферийного сектора стран, ставших на путь индустриализации, по меньшей мере был разочаровывающим.

В настоящее время большинство исследователей имеют тенденцию согласиться с тем, что это одностороннее развитие третьего мира можно скорректировать только при непосредственном решении в национальных масштабах проблем производительности труда и качества жизни экономически отсталых стран. Тем не менее в исследованиях указывается, что как ресурсов капитала, так и людских ресурсов, которые могут быть предоставлены для достижения этой цели, может оказаться гораздо меньше, чем это требуется для выполнения общепринятых программ развития.

Поэтому необходимо разработать программы новых прототипов, которые позволят через небольшой промежуток времени повысить производительность труда и улучшить качество жизни периферийного сектора в национальных масштабах в рамках существующих в настоящее время ограниченных ресурсов. Для достижения этой цели необходимо осуществлять программы, которые в первую очередь создадут атмосферу просвещения общественности, с тем чтобы облегчить трудности, связанные с ресурсами. Новые прототипы будут иметь четыре отличия от общепринятых программ.

Во-первых, в то время как в общепринятых программах делается попытка не принимать во внимание ограниченность людских ресурсов как в начале, так и в конце переходного процесса, в новых прототипах программ будут в первую очередь учитываться ограничения людских ресурсов (в отношении учреждений, занимающихся проблемами развития, и населения, призванного реализовать эти задачи) и посредством просвещения общественности одновременно будут осуществляться попытки повысить производительность труда работников в соответствии с требованиями, связанными с дальнейшим осуществлением программы.

Во-вторых, вместо попыток навязать патерналистски новые формы производства и социального поведения в новых прототипах будут предприниматься все усилия для обеспечения участия широких масс в этом процессе и принятия совместной ответственности за разработку, осуществление, а позднее и за функционирование проектов при помощи той части населения, которая призвана осуществить эти задачи.

В-третьих, для того чтобы предусмотреть неизбежным образом возникающую неопределенность, которая, как правило, не принимается во внимание при жестком планировании общепринятых программ, необходимо придерживаться экспериментального стиля, который предусматривает широкие возможности для обеспечения обратной связи.

/...

В-четвертых, следует отказаться от одного из принципиальных критериев отбора, используемого при обычном планировании, а именно: от критерия оптимизации связи затрат-выгод в рамках отдельных проектов, связанных с инвестициями, вкладываемыми в целях совершенствования конкретного производственного комплекса (например, ирригационного проекта). Вместо этого критерия в качестве критерия отбора следует принять комплексное использование совокупности природных ресурсов и незанятой и недостаточно занятой рабочей силы, имеющейся в данном бассейне или регионе, а также потенциального вклада населения, призванного осуществить эти задачи, которое может быть мобилизовано посредством уделения большего внимания просветительским кампаниям и его участия в этом процессе. Целью данного критерия является достижение максимально возможных для данного бассейна или региона потоков прибылей, их наиболее удовлетворительное распределение среди слоев населения и скорейший переход к развитию на основе самообеспечения.

Хотя усилия, прилагаемые в области развития, как правило, не должны и не могут ограничиваться периферийным сектором, тенденция, проявляющаяся в современном секторе на протяжении последних двух десятилетий, должна на некоторое время уступить тенденции, направленной в сторону периферийного сектора, с тем чтобы устранить односторонность прошлых усилий в области развития. Наряду с квази-закрытыми островными хозяйствами современного сектора, созданными исключительно на основе общепринятых форм развития, необходимо создавать рассматриваемые в данном документе "хозяйства переходного периода", квази-закрытые периферийные хозяйства. Продукция экономик переходного периода рассчитана в основном на собственное потребление; продукция, предназначенная для межотраслевого и внешнего экспорта, будет производиться этими хозяйствами только в объеме, необходимом для оплаты за свой импорт.

В программах нового прототипа внимание будет сосредоточиваться на проблемах сельскохозяйственной производительности и производства, создания рабочих мест в сельских отраслях промышленности, мастерских, в сельских службах социального обеспечения и инфраструктуре. Параллельные программы должны развиваться в так называемом "неформальном секторе" в рамках городских трущоб.

В течение последних нескольких лет в орошаемых районах большого числа стран под эгидой Всемирного банка осуществляются весьма успешно крупномасштабные программы сельскохозяйственного производства такого типа, а проекты меньших масштабов претворяются в жизнь в районах сельского хозяйства дождевого орошения. При помощи аналогичных методов такое же многообещающее начало было положено в других секторах, как, например, в секторах общего медицинского обслуживания и образования. Все эти программы имеют некоторые общие черты: выбор технологии в соответствии с вышеупомянутым критерием, развитие и расширение вспомогательных служб по распространению знаний и опыта и аналогичных учреждений, играющих роль посредника при необходимых передачах технологии, гибкость в планировании и выполнении и принятие правительством соответствующей экономической политики.

Ни у стран, ставших на путь индустриализации, ни у МРС нет капитала или квалифицированных людских ресурсов, необходимых для одновременного начала осуществления программ во всех секторах такой; огромный объем нововведений не может быть также воспринят той частью населения, которая должна заниматься осуществлением этих задач. Следовательно, первоначальные программы должны касаться наиболее острых проблем и направлены на достижение, с помощью имеющихся ресурсов, значительных первоначальных выгод на максимально широком фронте; цель последующих программ будет заключаться в максимально возможном использовании достигнутых в рамках секторов или между ними успехов.

Предлагаемая реориентация стратегии, по всей вероятности, встретит сопротивление многих сторон. Для преодоления этого сопротивления должны быть созданы сильные национальные и международные стимулы. Национальные стимулы должны создаваться перестройкой экономической политики с тем, чтобы полностью изменить существующую направленность современного сектора. Международные стимулы могут принять форму выделения концессионных фондов со стороны международных, региональных или двусторонних финансовых учреждений в отношении новых прототипов в МРС и НРС или предложения в соответствии с Планом Хоровица содействия получению процентных ставок для программ "экономики переходного периода" в странах, ставших на путь индустриализации, в рамках совместного финансирования, охватывающего как государственные финансирующие учреждения, так и коммерческие банки. Экономические стимулы должны быть заполнены мерами, направленными на повышение приемлимости подхода к планированию на профессиональном уровне, например, путем включения новой стратегии в повестку дня национальных и региональных форумов и т.д., в целях ее обсуждения специалистами.

На протяжении последних двух десятилетий упор на эффект "просачивания" современного сектора не смог устранить нищету в периферийных районах или связанные с ней эндемические проблемы, как, например, чрезмерная миграция из деревни в город и демографический рост населения. Применение новой стратегии в сельском хозяйстве

/...

многообещающе указывает на то, что использование подобной методологии в таких других секторах, как службы в сельских районах, создание рабочих мест вне ферм, решение основных жилищных проблем и создание рабочих мест в городских трущобах, является перспективной стратегией в отношении скорейшего подключения к экономике периферийного сектора в максимально возможных масштабах.

Быстрое и всестороннее развитие периферийного сектора, несомненно, значительно усилит эффект "постепенности", который в скором времени также благотворно скажется и на современном секторе. Более того, предполагается, что успешное принятие новой стратегии в некоторых странах произведет эффект наглядности, что вызовет побочный эффект усиления, способствующего более широкому распространению этого метода. Израиль применяет некоторые элементы данной методологии как в Израиле, так и в рамках осуществления им многочисленных программ сотрудничества с иностранными государствами в третьем мире.

Опыт и знания, накопленные в Израиле и в других странах, проявляющих активность в этой области, могут быть использованы в целях оказания содействия странам третьего мира в ускорении процесса перехода к стратегии "экономики переходного периода".

/...

МАСШТАБЫ ЦЕЛЕЙ

Стратегию развития невозможно рассматривать в отрыве от целей. Тем не менее определение общеприемлемой целевой установки, соответствующей разнообразным социально-экономическим и культурным условиям, стремлениям, идеологиям и политическим режимам, встречающимся в менее развитых странах (МНР), было бы связано с трудностями. Самое большее, на что мы можем надеяться - это установить в достаточной степени широкое определение целевой установки, с тем чтобы сделать ее приемлемой для большинства МРС, но не настолько широкое, чтобы лишить ее всякого смысла.

Широкий диапазон целей, рассматриваемый в настоящем меморандуме, основывается по меньшей мере на общеизвестном консенсусе, в соответствии с которым в настоящее время первейшее стремление МРС должно заключаться в содействии вовлечению наиболее бедных слоев населения в экономическую деятельность посредством их массового участия в "экономической деятельности переходного периода", оказывать помощь тем, кто уже является частью этой экономики, для достижения более высоких уровней производительности и содействовать вовлечению верхнего слоя населения в современную экономику в рамках "экономики переходного периода".

Концепция "экономики переходного периода", используемая в настоящем документе, означает постоянный динамический процесс (а не цели) совершенствования технологии, увеличения затрат и объема средств производства в сочетании со связанными с этим процессами культурной, организационной и политической адаптации на основе темпов, которые можно поддерживать в национальных масштабах и с учетом преобладающих ограничений. Экономика переходного периода рассматривает "рост" в экономических измерениях, в то время как связанные с ней процессы анализируют "рост" в неэкономических измерениях. Развитие, являющееся объектом наших стремлений, зависит от планомерного распределения ресурсов таким образом, чтобы обеспечить гармоничное развитие обеих сторон процесса роста.

ДИАГНОСТИКА

Хотя во многих МРС были достигнуты впечатляющие темпы экономического роста, наблюдалось отставание в росте в странах с более низкими доходами, и развитие населения периферийных районов практически во всех МРС вызывает по меньшей мере разочарование. В отношении диалога Север-Юг это отставание объяснялось четырьмя основными трудностями:

а) неравномерное распределение ресурсов между периферийными-традиционными и центральными-современными секторами (что привело к почти исключительному застою в экономическом росте) и неспособность разрабатывать эффективные аналогичные программы экономического и социально-культурного развития периферийного сектора;

/...

b) недостаточное предоставление концессионной, коммерческой и финансовой помощи и торговых возможностей тем МРС, которые больше всего нуждаются в этом, и "узурпация" развитыми странами (РС) права принятия решений в международных учреждениях;

c) отсутствие диалога, что вызвано прежде всего различиями в понимании сторонами своих собственных интересов и интересов противостоящей стороны и усугублено "этноцентрическими" идеологиями и аргументацией;

d) уход от ответственности за провалы путем приписывания причин провалов, вызванных местными неудачами, внешним силам и столкновениям и узаконивания халатности при принятии необходимых решений в результате отказа внешних сил признать свою ответственность за прошлые и настоящие "совершенные и несовершенные грехи" и утверждения о значительной зависимости своих деяний от этих сил.

В споре Север-Юг развитые страны как, правило, приписывают вызывающее разочарование результаты программ развития в третьем мире в основном первому из вышеперечисленных недостатков, МРС - второму недостатку; и обе стороны настойчиво игнорируют третий недостаток. МРС обычно обвиняют в пристрастии к четвертому греху, хотя все РС не могут утверждать, что они полностью свободны от него.

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ

Было бы абсурдно утверждать, что одна стратегия развития может отвечать столь разнообразным условиям и стремлениям, имеющимся в МРС. Совершенно ясно, что одна единственная стратегия не может дать практическое решение, которое удовлетворило бы потребности наиболее бедных слоев населения численностью в I млрд. людей, проживающих в странах с низкими и средними доходами, а также потребности населения, занятого в современном секторе стран со средними доходами, и населения стран, богатых нефтью.

В настоящем меморандуме рассматриваются исключительно проблемы развития первой категории, т.е. проблемы бедного населения в МРС. Описанные в настоящем документе стратегии касаются только этой социальной прослойки, и поэтому совершенно очевидно, что они не могут стать исключительными стратегиями и что большая часть МРС, и особенно стран, ставших на путь индустриализации, должна будет также по-прежнему придерживаться некоторых из этих общеизвестных доктрин развития, в которых упор делается на экспорте.

Тем не менее считается, что пересмотр приоритетов в пользу населения периферийных районов и радикальное переосмысление методологии в целях их согласования с условиями, возникающими в процессе развития этой социальной прослойки, приведут не только к более лучшему и более значительному в количественном отношении распределению богатств, но и могут явиться в более отдаленной перспективе более прочной основой для дальнейшего расширения современного сектора. В самом деле история экономического развития свидетельствует о том, что в большинстве случаев индустриализации предшествовало широкое развитие сельского хозяйства.

Со времени окончания второй мировой войны на практике используются две основополагающие альтернативы, которые строятся на двух прямо противоположных гипотезах о причинах бедности народов.

а) Придавалось особое значение развитию современного сектора и связанных с ним услуг и инфраструктуры, исходя из предположения, что традиционный сектор со временем будет получать выгоды от эффекта "просачивания"; эта альтернатива, внимание которой сосредоточивается на городской индустриализации и которая имеет своей целью замену импорта и/или экспорта, вытекает из предположения, приписывающего международное неравенство в основном глобальным структурным факторам. Согласно этой гипотезе, причиной бедности МРС является их "неколонизальная эксплуатация", осуществляемая посредством "сговора" РС. Этот сговор включает в себя манипуляцию условиями торговли, официальные или неофициальные торговые барьеры, навязывание несправедливого международного разделения труда между Севером-Югом, злоупотребление контролем со стороны Севера над международным финансовым рынком и международными финансовыми учреждениями и т.д.

б) Уделение особого внимания прямым усилиям, направленным на то, чтобы выйти из этого "порочного круга" нищеты в периферийном традиционном секторе. В основе этой стратегии развития лежит гипотеза, согласно которой нищета является прежде всего действием внутренних структурных факторов: политических, экономических, социальных, культурных и идеологических. В этой стратегии ответственность за осуществление трудно выполнимой задачи по преобразованию экономики возлагается непосредственное на национальное правительство.

/...

В течение первых трех послевоенных десятилетий упор безоговорочно делался на первой стратегии, стратегии современного сектора, что привело к впечатляющему развитию современного сектора в некоторых странах. Однако обещанный эффект "просачивания", который должен был благотворно сказаться на периферийном секторе, не материализовался, и вместо этого образовалась структура двойного хозяйства, характеризующаяся нелегким сосуществованием расширяющегося хозяйства современного сектора, стоящего в центре экономики, и застойного традиционного хозяйства на периферии.

Вторая гипотеза стратегии развития добилась активной поддержки только в последнее время и явилась реакцией на повсеместный застой в развитии периферийного сектора, являющегося результатом уделения особого внимания первой гипотезе.

В настоящее время наблюдается постепенный сдвиг в политике распределения. Тем не менее распределение ресурсов и внимание периферийному сектору еще весьма далеки от надлежащего уровня и в основном полностью зависят от создания инфраструктуры для материального роста и лишь незначительное внимание уделяется дополнительным аспектам социально-культурной адаптации.

ПРЕДЛАГАЕМАЯ СТРАТЕГИЯ: СТАНОВЛЕНИЕ "ЭКОНОМИКИ ПЕРЕХОДНОГО РАЗВИТИЯ"

Бросив ретроспективный взгляд на историю экономики последних тридцати лет, мы можем заметить, что экономическая политика и стратегия развития крайне редко сбалансированы и что один вид политики, как правило, следует за противоположным направлением политики, что можно назвать периодическим диалектическим колебанием. В основе этой акцентированной периодичности можно увидеть ряд социально-экономических, политических, а также психологически-мотивационных факторов. Сбалансированная программа может не обладать привлекательностью и вызывать беспристрастную риторику; наоборот, резкое смещение акцента зачастую апеллирует к воображению и может обеспечить мобилизацию доброжелательной поддержки.

В целях противостояния влиянию современного сектора, наблюдаемого в течение последних тридцати лет, распределение ресурсов должно быть сдвинуто в сторону традиционного сектора и периферии. В результате акцента на центр создались "квази-закрытые" островки современного сектора, производящие прежде всего для собственного потребления и дающие лишь ограниченную выгоду периферии, которые одновременно используют для финансирования импорта капитала, необходимого для развития современного сектора, поступления, получаемые от экспорта периферийных районов. Предлагаемое смещение акцентов в сторону периферии аналогичным образом содействовало бы возникновению (временного) квази-закрытого периферийного сектора, который производил бы продукты питания, несельскохозяйственные товары и услуги в

/...

основном для своего собственного потребления и в котором сельскохозяйственные излишки преимущественно использовались бы для покрытия импорта, получаемого из современного сектора и с мирового рынка.

В отличие от концепции "элементарных потребностей", которая имеет оскорбительный подтекст, подразумевающий навязанную внешними силами цель, которая лишает бедные слои населения права стремиться выйти за пределы унижительного для человека жестко определенного прожиточного минимума, концепция "экономики переходного периода" вдохновляет на развития постоянного автономного процесса роста и адаптации. Эта концепция предлагает создать для подавляющего большинства бедного населения возможности и поддержку для их вовлечения в экономическую жизнь в целях самостоятельного постоянного улучшения их условий и отвергает предложения о том, чтобы навязывать покорному люмпен-пролетариату неполноценные решения и тем самым узаконивать недостаточную передачу капитала из РС (как это делалось бы в случае концепции "элементарных потребностей"). Начало осуществления "экономики переходного периода" можно сравнить с движущимся тратуаром, на один конец которого встают и начинают свой путь "пассажиры"; те, кто уже находятся на этом тратуаре, продолжают свой путь к промежуточным целям, а те, кто находятся на дальнем конце, сходят с него и они могут перейти на следующий тратуар, современный сектор.

Стратегия современного сектора подразумевает прерывистое движение от традиционного хозяйства в сторону современной экономики, движение которой в силу своих потребностей в ресурсах вынуждено по-прежнему ограничиваться рамками немногочисленного населения. Эта стратегия также призывает к осуществлению четких и конкретных целей, которые, за неимением лучшего, обычно оказываются неудачной копией общепринятых целей роста, которые ставят перед собой индустриальные страны, по иронии судьбы переживающие период, когда они начинают серьезно сомневаться в правильности своего выбора.

Сам факт, что стратегия экономики переходного периода ставит гораздо более низкие задачи, предоставляет возможность незамедлительного расширения фронта развития национальных масштабов без каких-либо предварительных обязательств, исключая наиболее очевидные цели, являющиеся общими для всех стратегий. Это позволит МРС разработать свои собственные концепции долгосрочных целей на основе опыта, связанного с осуществлением альтернативных целей для их развития.

ПОСЛЕДСТВИЯ НОВОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ

Согласно докладу Всемирного банка 1979 года о мировом развитии, в 2000-м году около 600 млн. людей, по-видимому, все еще будут жить ниже уровня абсолютной нищеты, даже если все будет происходить по умеренно оптимистичному сценарию, "не лишенному сюрпризов". В случае менее оптимистичного сценария эта цифра может превысить 700 млн. человек. Наиболее настоятельная рекомендация, содержащаяся в докладе, заключается в значительном расширении потока средств в МРС и экспорта из МРС в РС. Тем не менее при рассмотрении экономических перспектив государств-членов ОЭСР в ближайшем будущем авторы доклада выражают сомнение в вероятности этих изменений. Ограничивая будущую стратегию развития продолжением общепринятых тенденций, авторы доклада были вынуждены придерживаться концепции "внешних факторов": достаточного улучшения в благосостоянии бедных слоев населения не может быть до тех пор, пока РС не изменят своего образа мышления относительно своих глобальных обязанностей таким образом, который сами авторы считают невозможным.

Организации, представляющие МРС, с готовностью ухватились за этот аргумент и использовали его в целях логического обоснования своей позиции "внешних факторов"; в целях дальнейшего обоснования своей позиции они объявили, что развитие МРС зависит от радикальных изменений в глобальной политике и в контроле над международными учреждениями, изменений, которые вряд ли будут приемлемы для РС, предоставляющих большую часть средств.

Тем не менее основной довод такого образа мышления, основывающегося на аргументе внешних факторов, заключается в "структуралистском" предположении, устанавливающем прямую и исключительную причинную взаимосвязь между бедностью МРС (и особенно НРС) и изобилием РС. Но как бы ни был правдив этот довод, в настоящее время большинство исследователей склонно согласиться с тем, что он совершенно не состоятелен в отношении периферийного сектора. Основные причины бедности этого сектора следует искать в национальных, а не в глобальных структурных проблемах. Поэтому было бы иллюзией надеяться на частичную ликвидацию нищеты в периферийных районах в МРС без решения в первую очередь соответствующих национальных структурных проблем.

Для того чтобы избежать мышления, строящегося на концепции "внешних факторов", следует вновь определить проблемы и пересмотреть отношение к решению этих проблем. Вместо того, чтобы спрашивать, каковы должны быть условия, которые должны быть выполнены, и ресурсы, которые должны быть мобилизованы в целях достижения доступных целей, мы должны определить нашу проблему следующим образом: как можно наилучшим образом использовать имеющиеся ресурсы в целях развития "экономики переходного периода" в максимально широких масштабах и тем самым предоставить населению периферийных районов средства для того,

/...

чтобы подняться выше уровня абсолютной нищеты? Поскольку эти цели, по-видимому, не могут быть достигнуты средством осуществления программ обычного типа, какие другие прототипы программ предложили бы более лучшие перспективы для достижения успеха в условиях преобладающих ограничений? Как можно использовать внутренние потенциальные возможности сотрудников, занимающихся разработкой новых программ, и населения, призванного выполнить эти задачи, посредством их участия в процессе повышения рентабельности? Какой политики следует придерживаться на макроэкономическом уровне и какие стимулы и способствующие условия должны быть созданы национальными правительствами и международными учреждениями для содействия принятию программ более перспективного типа?

Опыт показывает, что процесс развития в том виде, в котором он имеет место в настоящее время, может истощить ресурсы, не подняв общества до уровня, совместимого со стремлениями в отношении долгосрочных целей. Поставки оборудования и увеличение персонала, предусматриваемые в общепринятых проектах, истощают ресурсы и одновременно никогда не влияют на ситуации, связанные с болезненными преобразованиями бихейвористско-организационного характера. Более претенциозные проекты, по-видимому, определили некоторые ситуации последнего типа, однако до последнего времени при их описании не учитывался ограничительный характер возможностей как учреждений, занимающихся проблемами развития, так и населения, для которого это предназначалось.

В предлагаемых прототипах программ предусматривается шить одежду в соответствии с имеющейся тканью, а не в соответствии с профессиональной традицией или модой. На первоначальных этапах новые прототипы программ будут приспособляться к ограниченным возможностям учреждений, занимающихся вопросами развития, и населения, для которого рассчитаны программы; однако в целях создания мотивировки, "ноу-хау" и бихейвористских адаптаций, необходимых для поддержки последующих, более претенциозных действий, будут в то же время использоваться достижения первоначальных этапов. Социально-экономическую пользу можно, безусловно, объяснить их собственными достоинствами; но ее можно также рассматривать в качестве инструментов, используемых для содействия самостоятельному процессу развития и самоорганизации.

Если говорить конкретнее, то в более бедных МРС нехватка ресурсов касается не только капитала, но распространяется также на возможности Центра решать проблемы, принимать решения и осуществлять управление; мотивировки и производственной эффективности работников, занимающихся преобразованиями; способности населения, для которого рассчитаны программы, принимать нововведения и его готовности рисковать.

/...

Поэтому наилучшим образом использовать эти скудные ресурсы в целях повышения благосостояния бедных слоев населения в национальных масштабах мы можем в рамках программ, которые на первоначальных этапах будут ограничиваться рядом одновременных действий и для осуществления которых будет применяться простая и доступная технология. Достигнутые результаты в деле мобилизации, обеспечение бихейвористской адаптации и информация, накопленная в результате первоначальных действий, должны позволить перейти на последующих этапах к более обширным целям и технологии, с тем чтобы увеличить число программ и решить вопрос о взаимоотношениях между ними.

Для получения общей картины взаимосвязи между различными проблемами национального развития необходимо всесторонне представлять себе процесс развития. Однако при планировании краткосрочной и среднесрочной стратегии развития необходимо выбрать ограниченное число острых проблем, связанных с благосостоянием населения периферийных районов, для которого даже при наличии преобладающих в настоящее время ресурсов и в условиях ограниченных возможностей могут быть достигнуты существенные положительные сдвиги на национальном уровне в течение разумного периода времени.

РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ ПРЕОБЛАДАЮЩИМИ И ПРЕДЛАГАЕМЫМИ ПРИОРИТЕТАМИ ПРОГРАММ

Основные причины разочаровывающих результатов многих программ развития населения периферийных районов, как представляется, связаны с концентрацией, выбором времени, интенсивностью, сочетанием и согласованием потоков информации и ресурсов, а также с тем, что текущие программы не представляются как часть более всеобъемлющего, более значительного и более вдохновляющего стремления. Выбор времени и согласование потоков зачастую будут иметь решающее значение для достижения успеха. Так, например, "предварительное развитие" того или иного района на основе совершенствования (или создания там, где их не имеется) эффективных сельскохозяйственных, промышленных, медико-санитарных и других вспомогательных служб может не только содействовать резкому повышению производительности труда и улучшению качества жизни, но и самым убедительным образом содействовать и ускорить принятие следующих инвестиций на ирригационные проекты и тем самым сократить огромные расходы, связанные с достижением полного развития. В действительности же, планировщики редко осознают то, что задержка с "предварительным развитием, связана с серьезной потерей в области занятости, производства и переобразований.

Следующим недостатком является игнорирование обратной связи по вопросу об исполнении, выражаемой в виде значительных социальных и экономических критериев. В результате этого информированность обеспечивает незначительное улучшение, и программа того же типа, несмотря на явные провалы, может повторяться в течение десятилетий.

Еще одним серьезным недостатком является чрезмерная концентрация потоков вводимых ресурсов. Каждая программа характеризуется своей особой "критической массой" вводимых средств, то есть пороговыми потоками ресурсов и информации, необходимыми для получения ответной реакции. При отборе программ с большой критической массой (как, например, программ жилищного строительства в государственном секторе) ресурсы, находящиеся в распоряжении учреждений, занимающихся вопросами развития, будут использоваться для незначительной части населения, а основная часть населения совсем не будет получать пользы. Патерналистские оперативные методы будут усугублять несправедливое распределение блага, сдерживая мобилизацию нераскрытых возможностей населения, что может сократить критические масштабы вмешательства государственного сектора. Традиционное развитие стало игрой, в которую играют учреждения, занимающиеся вопросами развития, в соответствии с неизменными правилами, не предлагая каких-либо перспектив на решение национальных долгосрочных целей.

Проводимая в настоящее время чрезмерная концентрация потоков капитала и информации скажется не только на справедливом распределении, но и экономических выгодах. В МРС "функция производства", представляющая взаимосвязь между капитальными затратами и используемой информацией, с одной стороны, и получаемыми выгодами, с другой, в

/...

большинстве случаев окажется весьма повышенной на своем первом этапе, а впоследствии постепенно выравнивается; иначе говоря, более широкое и чисто национальное распределение потоков затрат обещает производить более высокие (как социальные, так и экономические) выгоды, чем концентрированное распределение, по мере того, как интенсивность затрат будет оставаться на уровне выше порогового. Поэтому предпочтение следует отдавать программам, характеризующимся низкими пороговыми характеристиками, а соответственно значительной продуктивностью. Опыт показывает, что принятие этого критерия отбора в отношении распределения ресурсов содействует большему достижению как социальных, так и экономических целей несравненно больше, чем попытки, предпринимаемые зачастую в целях "оптимизации" прибыльности обычных программ узкого фронта более высокими пороговыми уровнями. Примерами обоснованности этого принципа отбора являются обнадеживающие результаты, достигнутые в очень крупных масштабах в проектах Всемирного банка посредством осуществления в орошаемой земледелии программ "Профессиональная подготовка и посещение" (ПиП) низкого порогового типа по распространению знаний и опыта (впервые начаты Израилем) или проведения в соответствии с резолюциями ВОЗ, принятыми в Алма-Ате, аналогичных структурных мероприятий в целях улучшения системы элементарного медицинского обслуживания.

Наконец, необходимо упомянуть о недостатке, который может оказаться довольно "абстрактным", несмотря на факты, доказывающие его весьма отрицательное воздействие, именно: принятие во внимание постоянства, сложности, нелинейности и неопределенности процесса развития. В западном образце развития в целом предусматривается прогнозируемый процесс роста в имеющихся экономических, культурных, социальных и политических рамках, в которых учреждение, занимающееся вопросами развития, может пренебречь сложностью необходимого приспособления отношения и поведения, так как процесс приспособления, как правило, развивается спонтанным образом. С этой точки зрения, человек считается удобно адаптируемым вкладом в экономический рост, а специальные институты - инвариантом.

Перевод этого образца на контекст развития МРС, в которых (к сожалению, никогда полностью не прогнозируемая) адаптация поведения и изменение отношения являются наиболее важной задачей, становится одним из наиболее серьезных недостатков, допускаемых в теоретических положениях, касающихся развития МРС.

/...

ПЕРЕСМОТР ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ЦЕЛЯХ

В развивающихся странах трансформацию отношений, поведения и организационной структуры следует рассматривать как большую вспомогательную, так и важную характерную (то есть непосредственно связанную с деятельностью человека) цель. Поэтому вполне может оказаться, что "траектория", выбранная для достижения экономических целей, то есть тип и степень достижения трансформации и создания "потенциала", будет столь же важной (а иногда гораздо более важной), чем уровень, на котором достигается цель. В этой связи основная задача мероприятий в области развития в МРС должна заключаться в том, чтобы начать такой процесс изменений, который обещает стать во все большей степени автономным.

Существующие представления о целях, безусловно, оказывают большое влияние на распределение ресурсов. Еще совсем недавно в развитых странах бытовало мнение о том, что цель процесса развития состоит в неограниченном увеличении материального благосостояния. Сегодня даже у самых заядлых консерваторов возникнут сомнения относительно абсолютной обоснованности такой цели. В МРС представления о целях еще только формируются, однако наметилась четкая тенденция отвергать "трансплантацию" представлений о целях, бытующих в развитых странах, и искать цели, привязанные к культуре развитых стран. Можно утверждать, что, поскольку ближайшие цели МРС состоят в том, чтобы прорвать порочный круг нищеты, любые разговоры о конечных целях будут чистой риторикой. Однако вряд ли было бы разумным недооценивать побудительную силу привлекательных всеобъемлющих представлений о целях и то влияние, которое они не могут не оказывать на ход развития. Неспособность многих МРС составить представление о целях в качестве основы для разработки конкретных программ является одной из причин того, что они не могут охватить население на периферии.

Поэтому среднесрочные программы развития следует представлять как отправную точку всеобъемлющих долгосрочных программ, и этим программам следует придавать более законченную форму по мере того, как будет накапливаться опыт.

/...

НОВЫЕ ПРОТОТИПЫ ПРОГРАММ

Не существует единых рецептов, с помощью которых можно было бы устранить эндемические недостатки нынешней практики развития и прорвать порочный круг нищеты. Бесплезно перечислять всевозможные обязательства или рассуждать о многочисленных условиях, что нередко можно встретить в программах, оторванных от реальности. Если бы у страны имелись возможности сделать все, что она должна была сделать, она бы это давно сделала и больше бы не считалась "недоразвитой".

Тем не менее существует возможность определить ряд основных политических курсов, направленных на улучшение процесса развития, и разработать основные принципы, регулирующие их воплощение в жизнь. Было бы также целесообразным показать, каким образом эти политические курсы применимы к типичным программам. Это будет сделано в настоящем и следующем разделах.

Статический аспект такой политики можно в двух словах сформулировать следующим образом: приспособление "игры в развитие" к ограничениям, существующим у игроков, не теряя при этом из виду долгосрочные цели. Динамический аспект можно сформулировать таким образом: приспособление игроков к требованиям "игры в развитие", то есть включение в программы функции обучения в целях повышения эффективности людских и организационных ресурсов и, следовательно, содействия устранению препятствий. С помощью контроля можно было бы обеспечивать, чтобы оба эти условия все время соблюдались.

Для выполнения первой части требований "статической политики" в процессе планирования необходимо в первую очередь учитывать сдерживающие факторы политического процесса, с тем чтобы можно было одновременно решать несколько первоочередных проблем, число которых чрезвычайно ограничено. Поэтому на первом этапе внимание и ресурсы необходимо концентрировать на небольшом количестве важнейших вопросов. Отрицательное влияние политической нестабильности можно свести к минимуму с помощью программы, предназначенной для снижения зависимости от центра, например, путем привлечения к финансированию финансовых учреждений и путем содействия появлению у программы своих "покровителей".

Оперативные ограничения бюрократического процесса, низкая поглощающая способность охватываемого населения, недостаток капитальных ресурсов и политическая нестабильность будут требовать простых, недорогих, краткосрочных и весьма эффективных первоначальных программ, в которых в полной мере будет использоваться синергетическая дополняемость, существующая между составными элементами, и охват которых можно будет быстро расширить и довести, несмотря на существующие трудности, даже до национальных масштабов.

/...

Для того чтобы увязать фактические мероприятия с долгосрочными национальными целями, программы должны будут предусматривать постоянный систематический и постепенный процесс контроля оценки и пересмотра; на более низких уровнях будет осуществляться контроль за мероприятиями, связанными с конкретными краткосрочными или среднесрочными целями; на более высоких уровнях будет контролироваться увязка с долгосрочными целями.

Для обеспечения динамизма политики программы должны разрабатываться таким образом, чтобы в них предусматривался учебный процесс, действующий на нескольких уровнях. На первом уровне местные демонстрационные проекты и меры, направленные на снижение риска, должны побуждать людей (в том числе носителей изменений) прислушиваться к основному девизу развития - учиться тому, как нужно учиться. На следующем, более высоком уровне необходимо будет создать пропагандистскую службу, иными словами, вспомогательную организацию, действующую на периферии в целях содействия приобретению навыков в области урегулирования проблем, принятия решений и производственной деятельности. Для учреждений, занимающихся вопросами развития, этот уровень обучения будет предполагать способность осуществлять планирование таким образом, чтобы оно удовлетворяло как статические, так и динамические требования политики. На еще более высоком уровне обучение будет предполагать запланированное использование такого типа процесса развития, который соответствовал бы задаче содействия такому типу социально-культурной адаптации, необходимой для данной программы.

Наконец, на еще более высоком уровне обучение будет предполагать создание - силами центрального национального исполнительного органа, региональных или национальных организаций, международных, региональных и двусторонних финансовых учреждений и среды профессионалов - экономического, идеологического и профессионального климата, который способствовал бы принятию новых прототипов программ на директивном уровне. Эффективным средством создания такого климата будет предоставление международными финансовыми учреждениями средств на льготных условиях для новых прототипных проектов; такие стимулы должны не только побуждать директивные органы принимать новую стратегию развития, но и создавать такую обстановку, в которой было бы весьма неловко с политической точки зрения поступать по-иному.

В экономической области новые способности, приобретенные носителями перемен и охватываемым населением, позволят решать более сложные вопросы развития и более подробно рассматривать проблему использования потенциальной синергетической дополняемости, существующей между различными программами. В политической области предпринимаемые на периферии меры по созданию институтов и самоорганизации приводят к появлению своих сторонников, которые не могут не оказать своего политического влияния.

/...

ТИПИЧНАЯ ПРОГРАММА СОДЕЙСТВИЯ СОЗДАНИЮ ПЕРЕХОДНОЙ ЭКОНОМИКИ

Программы, направленные на содействие созданию "переходной экономики", в целом будут сосредоточены на пяти основных аспектах: производительность сельского хозяйства (в том числе там, где это применимо, ирригации); обеспечение сельской занятости вне ферм; сельские социальные услуги и инфраструктура; обеспечение занятости, жилья и услуг в городских трущобах и регулирование размера семьи. В силу политических и материально-технических причин, как правило, трудно принимать меры одновременно по всем этим аспектам. Следует приступать к отложенным программам в тех случаях, когда осуществляемые программы создают для этого соответствующие условия. Если, например, на первом этапе основное внимание уделяется производительности сельского хозяйства (что часто является весьма разумным шагом), то создание на начальной стадии осуществления сельскохозяйственной программы какой-либо сельскохозяйственной кооперативной организации создаст условия для ее использования в качестве базовой организации, к которой будут привязаны сельские социальные службы.

Дополняемость внесет самый большой вклад в создание "переходной экономики", в которой капиталовложения сочетаются с пропагандистской деятельностью, направленной на содействие передаче технологии и изменению отношений, что необходимо для полного освоения капиталовложений.

Говоря в общем, синергетический эффект дополняемости можно достичь на трех уровнях. На межсекторальном уровне поведенческие и организационные адаптационные изменения в одном секторе могут содействовать изменениям, которые необходимы в другом секторе, например, наличие сельскохозяйственных кооперативных организаций позволит привязывать к ним сельские социальные службы. На внутрисекторальном уровне сочетание капиталовложений в производственные мощности с пропагандистской деятельностью значительно улучшит отдачу капиталовложений; например, капиталовложения в систему ирригации можно сочетать с сельскохозяйственной пропагандой, а создание сельской системы водоснабжения — с пропагандой гигиены и санитарии. На индивидуальном уровне навыки и отношения, приобретенные в одном секторе, могут оказаться полезными для внедрения новшеств, касающихся другого сектора. Аналогичным образом овладение простыми навыками будет содействовать приобретению более сложных навыков. Кроме того, стремление к новому, если оно успешно проявится, может стать привычкой, а то и настоящей потребностью.

Важный и потенциально решающий вклад такой дополняемости был в крупных масштабах вновь продемонстрирован на ряде проектов сельскохозяйственного развития, в которых новый тип программ пропаганды является основным элементом содействия производительности орошаемого земледелия. Обнадеживающие результаты были получены в ходе недавних

/...

мероприятий в неорошаемом земледелии. Не будет преувеличением сказать, что массовое осуществление программ такого типа может дать результаты, сопоставимые с такими крупными техническими открытиями, как улучшенная селекция семян. Если объединить эти два фактора (как это делалось в ряде крупных проектов), то эффект может быть поразительным.

Опыт в области дополняемости, накопленный в несельскохозяйственных секторах, хотя не является столь большим, тем не менее достаточен для того, чтобы подтвердить общую обоснованность такого подхода. Кроме того, этот опыт свидетельствует о том, что основная методология не обязательно будет отличаться в каждом секторе и что методология, зарекомендовавшая себя в сельскохозяйственном секторе может с соответствующими изменениями оказаться полезной при разработке программ в других секторах. После некоторых адаптационных экспериментов успех таких межсекторальных перестановок можно гарантировать.

/...

ПРОГРАММЫ, НАПРАВЛЕННЫЕ НА СОДЕЙСТВИЕ ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И ИРРИГАЦИИ

Программы, направленные на повышение производительности сельского хозяйства должны осуществляться в несколько этапов, сложность которых будет повышаться по восходящей линии. На начальных этапах усилия в основном будут направлены на оказание помощи службе сельскохозяйственной пропаганды в создании или упорядочении программ распространения технических навыков и поведенческой адаптации с уделением основного внимания использованию ряда простых, но весьма эффективных методов, не требующих значительного материально-технического обеспечения. Во многих случаях такие программы потребуют крупных изменений в подходах к определению проблем, в стиле работы, в организации, в межорганизационной связи и в оперативном оборудовании. Когда фермеры убедятся в том, что на основе принятия простых дешёвых и проверенных методов можно резко поднять производительность и когда эти методы станут доступными, будут созданы стимулы к использованию потенциальных возможностей и к значительному увеличению эффективности деятельности носителей изменений. В программах подобного типа систематический контроль, постоянная оценка и периодический обзор являются необходимыми элементами обеспечения соответствующего функционирования и сбора ценной информации.

По мере успешного осуществления первого этапа будут предприниматься дополнительные более сложные меры, подкреплённые прикладными научными исследованиями на местах в целях интенсификации, улучшения качества вводимых ресурсов и средств производства и системы сбыта. Для этого потребуются более сложное материально-техническое обеспечение, создание органов на уровне деревень, обеспечение кредитной системы и отработанная двусторонняя связь со специалистами и учеными. На этом этапе сельскохозяйственную программу целесообразно дополнить программами, связанными с другими секторами.

Во многих наименее развитых странах в силу климатических условий, больших колебаний в плотности населения и других экономических или политических соображений может потребоваться более интенсивное использование существующих ирригационных систем и их восстановление или же создание новых ирригационных систем. Однако как известно, создание ирригационных сооружений связано с большими капитальными затратами, и к их строительству нельзя приступать, не обеспечив полного использования потенциального синергетического вклада программ повышения производительности сельского хозяйства. Всегда, когда это возможно, крупным капиталовложениям в ирригационные системы должны предшествовать программы повышения производительности.

Новаторский подход, направленный на повышение эффективности реальных издержек, связанных с дорогостоящими ирригационными сооружениями (в отличие от обманчивой эффективности издержек, связанных с исследованиями, предшествующими капиталовложениям) требует

/...

пересмотра инженерно-экономических расчетов. Традиционные расчеты направлены на сведение к минимуму расходов, связанных с сохранением и распределением водных ресурсов (как правило, расположенных на реках). Вследствие этого такие расчеты, как правило, предусматривают ирригацию лишь тех земель, которые расположены вверх по течению и ближе всего находятся к водным ресурсам, в связи с чем хозяйства, расположенные вниз по течению, а на их долю, как правило, приходится большинство населения бассейна, лишены каких-либо благ. Кроме того такая модель сохранения водных ресурсов в значительной степени снизит инженерную и экономическую осуществимость проектов, направленных на использование небольших, находящихся далеко друг от друга водных источников в районах, расположенных ниже по течению. Кроме того, такие факторы как методы ирригации, агротехническая селекция сортов и трудоинтенсивность, как правило, рассматриваются (и частично оптимизируются) по отдельности. Наконец, опыт многих стран свидетельствует о том, что у проектов такого типа период отдачи является длительным, а расходы, связанные с "созреванием" вложений — неприемлемыми.

Как экономические, так и социальные соображения указывают на предпочтительность более широкой системы распределения, комплексного сохранения водных ресурсов на территории всего бассейна и совместной оценки сооружений, а также аспектов, связанных с трансформацией и применением водных ресурсов. Улучшение водоснабжения, более высокая трудоинтенсивность производства, поощряемая более широким распределением водных ресурсов, отбор ирригационных методов, сельскохозяйственные культуры и агротехника, совместимые с базой ресурсов, возможности осуществления частичного развития и трансформации на площади всего бассейна без задержек и со скорейшей отдачей — все это может привести к значительным экономическим преимуществам в целом, существенно сократить расходы, связанные с созреванием капиталовложений, и обеспечить более справедливое распределение благ, а также более широкое и скорейшее улучшение общего социально-экономического климата в регионе в целом.

/...

ОБЕСПЕЧЕНИЕ СЕЛЬСКОЙ ЗАНЯТОСТИ ВНЕ ФЕРМЫ НА ОСНОВЕ ПРОЦЕССА ИНДУСТРИАЛИЗАЦИИ

Необходимость сократить эндемическую безработицу в сельской местности и неполную занятость (которая обязательно будет наблюдаться в будущем), а также необходимость повысить уровень доходов сельского населения требуют того, чтобы процесс сельскохозяйственного развития дополнялся созданием рабочих мест в сельской местности вне ферм. Если должным образом учитывать экономические, социальные, экологические соображения, а также соображения стабильности, то во многих случаях использование промежуточной технологии, упор на небольшие масштабы и более широкое географическое распределение обрабатывающих предприятий, будет предпочтительнее концентрации предприятий по примеру развитых стран.

Промежуточная технология означает не традиционную технологию, а наиболее эффективное сочетание современной дешевой (и зачастую мелкомасштабной) технологии там, где такой выбор значительно сократит объем капиталовложений — с современной сложной технологией, там, где увеличение стоимости и дополнительные эксплуатационные расходы будут оправданы, например, при использовании электронного управления или внедрения биологических новшеств. В любом случае выбирать необходимо ту технологию, которую позже можно будет без больших затрат усовершенствовать. Успех такой модели развития зависит от выбора соответствующей политики стимулирования сбыта, умения управлять, наличия основной инфраструктуры, создания вспомогательных пропагандистских служб для обеспечения консультаций по техническим и управленческим вопросам, а также и от помощи специализированных финансовых учреждений.

Если этот сектор будет полностью создан, он обеспечит весьма существенную часть рабочих мест в сельской местности и внесет свой вклад в решение наиболее сложных социально-экономических проблем, таких, например, как диспропорция между доходами городского и сельского населения и связанные с этим темпы миграции из сельских районов в городские.

Программы, рассчитанные на осуществление вне фермы, могут предусматривать создание большого разнообразия товаров и могут базироваться либо в деревнях, либо в ближайшем провинциальном центре. Наиболее распространенными будут, безусловно, программы, связанные с сельскохозяйственным производственным процессом, начиная с создания орудий труда и мастерских и кончая обработкой (например, выжимка масла, консервирование и т.д.), упаковкой, транспортировкой и производством текстильных и кожаных изделий. Программа обеспечения рабочих мест вне фермы может осуществляться путем создания промышленных парков (при условии наличия необходимой инфраструктуры), которые обслуживали бы одну или несколько деревень. При разработке таких проектов может быть полезен (с небольшими изменениями) опыт Израиля и других стран в области кооперативной сельской индустриализации.

/...

Вторую категорию будут составлять простые несельскохозяйственные товары потребления, строительные материалы и дома. Третью категорию могут составлять субконтракты, создание полуфабрикатов для более крупных промышленных проектов.

Упор на занятость, обеспеченную вне фермы, может значительно увеличить долю сельской экономики в более доходных элементах, связанных с сельскохозяйственным производством и созданием товаров потребления для сельского населения, что тем самым значительно повысит уровень доходов и улучшит возможности найма. Вместе с другими программами сельского развития это может значительно сократить разрыв между городом и деревней и тем самым сократить миграцию в крупные промышленные центры.

/...

СЕЛЬСКИЕ УСЛУГИ И ИНФРАСТРУКТУРА

По мере увеличения доходов сельского населения в результате повышения производительности сельского хозяйства и сельской индустриализации будет возрастать потребность в сельских услугах, хотя культурный фактор может временно исказить степень этой необходимости. Поэтому сельские службы необходимо создавать в процессе социально-экономического развития. Синхронизация массового повышения производительности сельскохозяйственного производства с созданием сельскохозяйственных служб имеет особое значение для наименее развитых стран, поскольку установлено, что многие сложные социальные проблемы, стоящие перед наименее развитыми странами, например, миграция из сельских в городские районы, чрезмерный рост населения — можно в значительной степени ослабить путем сокращения различий между доходами городского и сельского населения и улучшения качества сельской жизни.

Здесь мы вновь сталкиваемся с необходимостью учитывать синергетическую дополняемость, существующую между материальным и нематериальным аспектами, между техническими средствами и поведенческой адаптацией. В данном случае нехватка капиталов и талантов может быть острее, чем в операциях, ориентированных на производство. Поэтому стратегия должна заключаться в том, чтобы на первом этапе приспособить программы к сдерживающим факторам, а затем использовать внешних носителей изменений в основном в качестве катализаторов при передаче технологии в целях содействия сотрудничеству на периферии и созданию учебной среды, в которой эти сдерживающие факторы могут быть постепенно устранены.

Эквивалентом "переходной экономики" в сфере социальных услуг будет "переходная система услуг". Принципы проектирования и осуществления будут аналогичны тем, которые изложены для экономической области: во-первых, первоочередное внимание будет уделено оказанию помощи бедным или неохваченным услугами слоям населения с тем, чтобы они были вовлечены в "переходную систему услуг"; кроме того, будет обеспечиваться продвижение к более высокому уровню оказываемых услуг тех, кто уже имеет некоторый доступ к этой системе. Первоначальные программы вновь будут предусматривать весьма ограниченное число простых дешевых процедур, не требующих солидной подготовки, по примеру успешно осуществляемых в сельском хозяйстве учебных программ, под названием "Профессиональная подготовка и учебные поездки".

Создание таких услуг в значительной степени будет зависеть от желания населения активно участвовать в этой программе. После того, как такие программы осваиваются, их зависимость от центра ослабевает и у них появляются хорошие шансы уцелеть в условиях нестабильности.

Вместо того, чтобы быть обреченным на предписанную извне систему услуг, направленных на удовлетворение "основных потребностей", население в сотрудничестве с носителями изменений получит возможность

без промедления создать "переходную систему", в которую могут войти все желающие и в помощь которой может быть обеспечено непрерывное поступательное движение к более высокому уровню услуг. Наиболее удобный момент для первоначальной стадии создания "переходной системы услуг", вероятно, наступает сразу же после получения первых результатов программ повышения производительности сельскохозяйственного производства, когда население будет иметь стимул к тому, чтобы продолжать создание сельских институтов в целях обеспечения дальнейшего экономического роста.

На начальной стадии основное внимание будет уделено решению самых насущных проблем здравоохранения, таких как иммунизация, оральная регидрация для младенцев и детей младшего возраста и принятие превентивных экологических и простейших лечебных мер по борьбе с эндемическими заболеваниями. На следующем этапе первоочередное внимание может уделяться вопросам личной гигиены, санитарии и сельского водоснабжения. Впоследствии местные работники здравоохранения могут пройти дополнительную подготовку и полностью включиться в общую консультационную систему. Планирование капитальных вложений в создание сельской инфраструктуры (дороги, энергоснабжение, улучшение жилищных условий, связь и т.д.) должно сочетаться с аспектами дополняющего производства.

Необходимо учитывать и другие аспекты "переходной системы сельских услуг", такие как профессионально-техническая подготовка, обучение и организация досуга, причем это необходимо делать по мере возникновения необходимости и в той степени, в какой население проявляет свою готовность участвовать.

РЕГУЛИРОВАНИЕ РОЖДАЕМОСТИ

Вопрос регулирования рождаемости, хотя и является частью "переходной системы", упоминается здесь особо в силу его важнейшего значения для обеспечения социально-экономического успеха любой программы развития. Несмотря на многочисленные исследования, мы до сих пор мало что знаем об экономических, социальных и психологических факторах, влияющих на показатели рождаемости и степень принятия мер по ограничению рождаемости. Здесь, по всей видимости, наблюдается взаимодействие ряда причинных факторов, однако природа этих взаимодействий до конца не понята. Установлены некоторые взаимосвязи, которые могут быть полезными для тех, кто разрабатывает стратегию. Например установлено, что коэффициент рождаемости сокращается по мере повышения уровня и качества жизни, уровня образования и улучшения возможностей выбора в области образования, а также по мере введения эффективных программ, направленных на снижение рождаемости.

Учитывая высокие требования, самый прагматичный подход будет поэтому заключаться в том, чтобы включить конкретные элементы программ снижения рождаемости в социально-экономические проекты,

/...

которые, как ожидается, должны создавать стимулы к снижению рождаемости. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что принятие "переходной экономики" и "переходной системы услуг" также является эффективной стратегией, направленной на снижение рождаемости.

Аналогичные соображения применительны и к сокращению миграции из сельских районов в городские и связанных с этим темпов урбанизации. Опять же принятие "переходной экономики" и "переходной системы услуг" является эффективной стратегией, направленной на снижение темпов такой миграции.

ГОРОДСКИЕ ТРУЩОБЫ

Хотя население городских трущоб получает в целом более высокие доходы, чем население сельских районов, его бедность, а также слабая связь так называемого "неформального сектора" с экономической системой представляют собой проблему, которая зачастую носит столь же серьезный характер, что и проблемы нищеты в сельских районах.

К сожалению, в отношении вовлечения городской бедноты в экономику существует еще меньше опыта, чем в отношении аналогичных проблем в сельских районах. Тем не менее нет никаких видимых причин, мешающих применению таких же стратегических принципов после внесения в них соответствующих изменений.

Поскольку в большинстве менее развитых стран темпы индустриализации и развития социальных услуг по тем направлениям, в которых это делают развитые страны, отстают от темпов урбанизации (которая контролируется ростом городского населения), нам вновь придется прибегать к промежуточным решениям, т.е. к созданию "переходной городской экономики".

В такой экономике стратегия вновь должна заключаться в том, чтобы использовать скудные капитальные ресурсы и квалифицированные кадры главным образом для скорейшего включения значительного большинства недостаточно занятых и безработных в процесс производства. Для этого создание рабочих мест должно основываться на доступных трудоемких технологиях, которые со временем могут быть развиты без значительных потерь. Внимание необходимо уделять производству в первую очередь для непосредственного потребления охватываемым городским населением и для такого экспорта в другие сектора национальной экономики (как, например, сельское хозяйство) или другие страны, который необходим для покрытия расходов на импорт — особенно продуктов питания из национального сельскохозяйственного сектора и сырья.

Хотя стихийное развитие подобного типа и происходит в ряде стран — зачастую в виде побочного продукта быстрого сельскохозяйственного развития, — до сих пор собрано мало опыта в отношении крупных проектов в государственном секторе. Наиболее обширные проекты осуществляются в области жилищного строительства, где доступная технология представлена довольно широко: от подготовки участков под строительство наряду с небольшими кредитами для приобретения строительных материалов до строительства "типовых домов". В последнее время осуществляются проекты строительства "индустриальных парков". Проблема создания финансовых стимулов для поощрения сельской и городской индустриализации, а также системы промышленной пропаганды для предоставления технологических и управленческих услуг затрагивается некоторыми организациями, однако все еще мало изучена.

/...

СОДЕЙСТВИЕ РАЗРАБОТКЕ БЮДЖЕТНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ

Экономическая политика во многих менее развитых странах прямо или косвенно поощряет капиталоемкие инвестиции в современные сектора, и особенно в промышленность, и направлена на то, чтобы препятствовать мелким и трудоемким капиталовложениям в периферийные сектора. Для того, чтобы дать существенный толчок развитию "переходной экономики", необходимо полностью изменить такую ошибочную ориентацию. Один специалист, сравнивая экономическую политику развитых и менее развитых стран, недавно отметил, что развитые страны, в которых доля сельского хозяйства в занятости и производстве является небольшой и уменьшается, перестроили свою экономику в пользу сельского хозяйства и в результате добились его процветания. С другой стороны, менее развитые страны, в которых на сельское хозяйство приходится значительная часть рабочей силы и львиная доля экспорта, как это ни парадоксально, перестроили свою экономику в ущерб сельскому хозяйству, в результате чего оно в настоящее время находится в застое.

Причины такой ориентации политики в современных секторах связаны с экономическими, политическими, идеологическими и культурными факторами. Поэтому может оказаться трудным изменить эту глубоко укоренившуюся ориентацию без какого-либо влияния со стороны внешних факторов. В менее развитых странах с низкими доходами наиболее значительным воздействием, которое внешние факторы могли бы оказать на развитие "переходной экономики", очевидно, явилось бы выделение через международные, региональные и двусторонние финансирующие учреждения значительных средств на цели развития на льготной основе для проектов, отвечающих потребностям этой стратегии как в сельских, так и в городских районах.

Специальная помощь наименее развитым странам, которые являются более развитыми в экономическом отношении, для разработки таких проектов может принять форму поддержки процентных ставок, осуществляемой смешанными финансирующими консорциумами, которые объединяют международное, региональное, двустороннее и коммерческое финансирование таким образом, как это предлагал много лет назад покойный Давид Горовиц, тогдашний управляющий банком Израиля. Разновидность такой политики поддержки процентных ставок на деле осуществляется большинством развитых стран при предоставлении для экспорта в менее развитые страны (а также для экспорта в развитые страны) кредитов по весьма льготным процентным ставкам наряду с льготными ставками страхования экспорта. Распределение средств на цели развития на льготных условиях явится эффективным политическим фактором, побуждающим национальные правительства пойти по пути развития "переходной экономики".

/...

Другим, менее эффективным, но все же важным способом содействия пересмотру политики в области развития предлагаемым образом явилось бы его обоснование специалистами. Международные, региональные и национальные совещания, проводимые организациями специалистов, международными финансирующими учреждениями и фондами, могли бы в значительной степени содействовать этому процессу. Во многих наименее развитых странах специалисты оказывают значительное влияние на разработку политики, и факт принятия ими предлагаемой ориентации развития со временем неизбежно должен дать свои результаты.

/...

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Предлагаемая стратегия "переходной экономики" представляет собой попытку объединить всеобъемлющий процесс межсекторального развития с прагматическим децентрализованным планированием, подготовкой программ и осуществлением с учетом существующих ограничений. Стратегия "переходной экономики" предусматривает осуществление программ с ограниченным числом проектов, связанных с наиболее сложными социально-экономическими проблемами и обладающих таким первоначальным уровнем сложности, который отвечает нынешним возможностям учреждений в области развития, носителей перемен и охватываемого населения. Заложенный в программы фактор освоения опыта ослабит эти ограничения и повлечет за собой дополнительные перемены, необходимые для быстрого и полного освоения капиталовложений и содействия осуществлению последующих, более сложных программ. Технологическая, психологическая и организационная адаптация будет, таким образом, осуществляться одновременно с развитием средств производства и ресурсов, объединением капиталовложений и дополнительной пропагандистской деятельности, а также развитием структуры периферийных учреждений.

На разных этапах в различных странах будут использоваться ограниченные ресурсы наряду с еще более ограниченными квалифицированными кадрами, причем таким образом, чтобы оптимальным образом содействовать удовлетворению материальных и нематериальных потребностей, а также стимулированию перестройки и создания потенциала.

Предлагаемая стратегия дает не только наиболее эффективный способ достижения определенной степени национальной самообеспеченности, совместимой с международной взаимозависимостью, но и является также наиболее быстрым путем сокращения зависимости национальных периферийных секторов от центра и содействия социальному равенству.

Развитие будет рассматриваться не как деятельность, вызывающая у тех, в чьих интересах она осуществляется, сомнения и подозрения, а как процесс, предусматривающий многостороннее участие и дающий ориентацию и организационную направленность, необходимые для его самостоятельного развития. Планирование и осуществление - пусть даже ориентированные на достижение конкретных целей и призванные использовать конкретные средства - по-прежнему сохраняют значительную степень гибкости, с тем чтобы избежать неуверенности, особенно в поведенческом и организационном плане, которая может быть вызвана результатами этого процесса.

Создание "переходной экономики" связано со стремлением вовлечь в него значительное большинство периферийного населения путем первоначального использования таких уровней технологии, которые могут поддерживаться в национальных масштабах и постепенно совершенствоваться по мере создания новых ресурсов и новых возможностей в результате процесса и развития. Наиболее развитые элементы населения,

/...

уже принимающие участие в "переходной экономике", будут поощряться с целью их продвижения на все более высокие уровни, а со временем — на уровень "современного сектора", в зависимости от того, как та или иная страна понимает эту концепцию, с уделением большего внимания торговле.

Тем не менее социально-экономические блага, предлагаемые стратегией "переходной экономики", могут оказаться недостаточными для того, чтобы такая стратегия стала политически оправданной. Может потребоваться значительная поддержка со стороны международных и региональных учреждений для изменения традиционного подхода к развитию. Международные, региональные и двусторонние финансирующие учреждения и другие экономические органы должны будут принять идею "переходной экономики" и "переходной системы услуг" в качестве глобальной стратегии развития периферийного населения — как городского, так и сельского — в менее развитых странах в 80-е годы. Им придется принимать совместные меры с целью энергичного развития этой стратегии и содействия ее принятию менее развитыми странами путем создания мощных финансовых стимулов, таких как льготные процентные ставки или поддержка процентных ставок. Создание таких стимулов в масштабах, отвечающих потребностям глобального развития, потребует новых форм сотрудничества между международными, региональными и двусторонними финансирующими учреждениями, с одной стороны, и коммерческими банками и другими учреждениями, с другой.

Необходимо будет также предпринять усилия для пропаганды этой стратегии в кругах специалистов. Воплощение же самой стратегии в конкретных национальных программах, несомненно, останется исключительной прерогативой национальных правительств.

Для того, чтобы избежать такого положения, при котором почти 700 млн. человек к 2000 году, возможно, будут жить ниже уровня бедности, странам третьего мира придется уделять больше внимания программам, направленным непосредственно на развитие периферийных районов и бедного населения, выделять соответствующие ресурсы на эти программы и соответственно изменять приоритеты при распределении ресурсов. Надежды, возлагаемые в прошлом на "проникновение" в эти страны современного сектора, не оправдались.

Существуют опасения относительно того, что стратегия развития, которая может быть разработана на основе радикальной интерпретации доктрин нового международного экономического порядка (НМЭП), может привести к столь же неутешительным результатам. Она может улучшить перспективы экономического роста стран, вступивших на путь индустриализации, и в лучшем случае оказать содействие еще нескольким менее развитым странам в достижении уровня экономического развития вышеуказанных стран, однако в краткосрочном и среднесрочном плане она мало что даст вступившим на путь индустриализации менее развитым и наименее развитым странам, находящимся в наиболее тяжелом положении.

/...

Социально-экономическое развитие периферийных районов, достигаемое через "переходную экономику" и "переходную систему услуг", может, с другой стороны, повлечь за собой побочные последствия и эффект "просачивания", выходящие далеко за рамки их непосредственных социально-экономических результатов.

Программы "переходной экономики" не требуют длительной подготовки. В случае их принятия менее развитыми странами и основными финансирующими учреждениями можно было бы организовать во многих странах осуществление обширных программ без каких-либо значительных задержек. Тем не менее их распространение в глобальных масштабах потребует расширения передачи ресурсов из развитых стран и других источников финансирования в менее развитые страны. Значительное увеличение объема передачи ресурсов будет зависеть от согласия между кредиторами и заемщиками относительно конкретных международных финансовых и экономических мероприятий, которые предоставят значительные преимущества всем странам.

Консенсус по такому позитивному распределению ресурсов может с трудом вписаться в экономические доктрины, существующие в обеих группах стран, однако он, несомненно, является вполне возможным.
