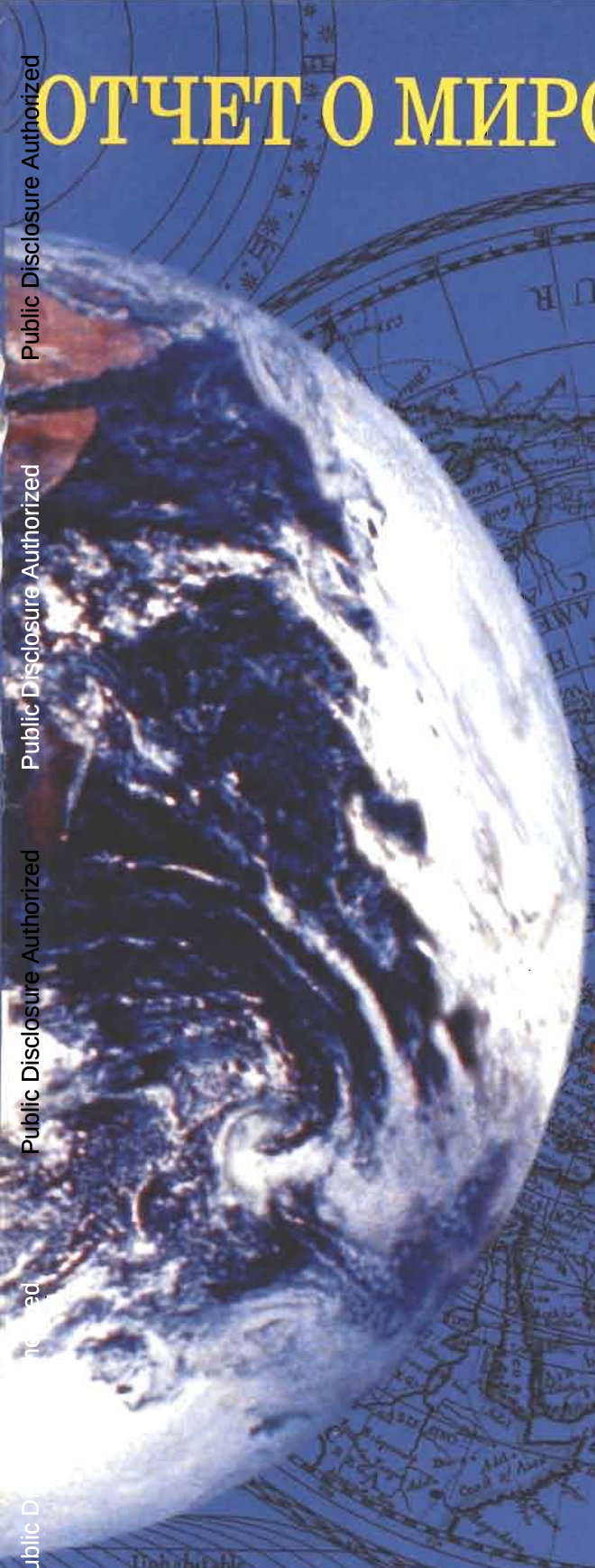
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

ОТЧЕТ О МИРОВОМ РАЗВИТИИ 1997

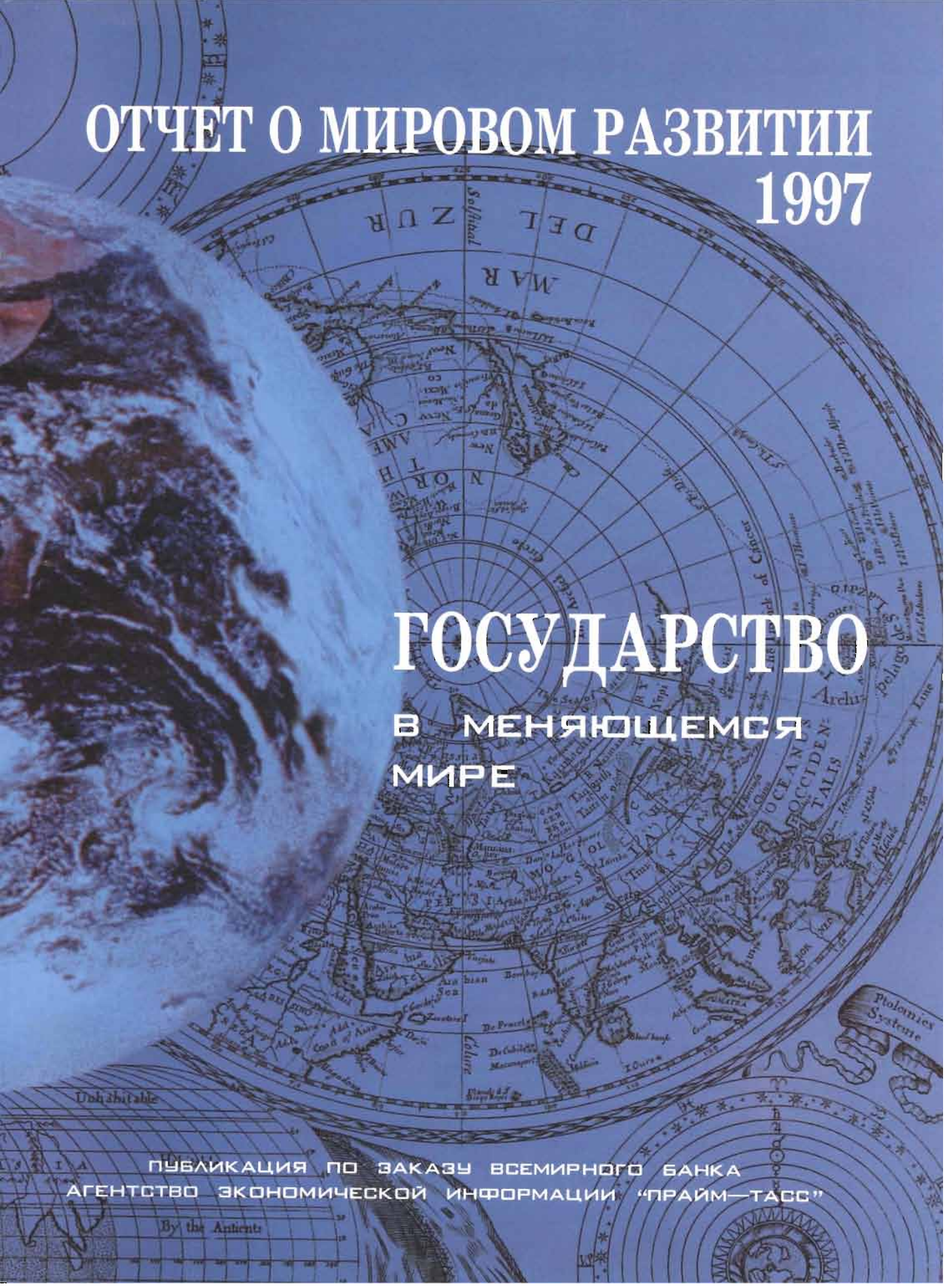
17300



ГОСУДАРСТВО В МЕНЯЮЩЕМСЯ МИРЕ

ВЫБОРОЧНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ МИРОВОГО РАЗВИТИЯ

ОТЧЕТ О МИРОВОМ РАЗВИТИИ 1997



ГОСУДАРСТВО В МЕНЯЮЩЕМСЯ МИРЕ

ПУБЛИКАЦИЯ ПО ЗАКАЗУ ВСЕМИРНОГО БАНКА
АГЕНТСТВО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ИНФОРМАЦИИ "ПРАЙМ—ТАСС"

Агентство экономической информации "Прайм—ТАСС"®

©Международный банк реконструкции и развития/
Всемирный банк, 1997
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Первоначально опубликовано на английском языке как
World Development Report 1997
издательством Oxford University Press для Всемирного банка

Переведено и издано на русском языке —
Агентством экономической информации "Прайм—ТАСС"®
Российская Федерация, 103009, Москва, Тверской б-р, 10

©Перевод на русский язык —
Агентство экономической информации "Прайм—ТАСС"®, 1997

Все права защищены. Никакая часть настоящего издания не может быть воспроизведена, помещена на хранение в информационно-поисковую систему или передана в любой форме или любыми средствами, будь то электронными, механическими, фотокопировальными, магнитными или иными, без предварительного разрешения Всемирного банка.

Настоящий документ подготовлен сотрудниками Всемирного банка. Содержащиеся в нем мнения могут не отражать мнения Совета исполнительных директоров или представляемых ими стран. Всемирный банк не гарантирует точность данных, содержащихся в настоящей публикации, и не принимает на себя какой-либо ответственности за последствия их использования. Национальные границы, цвета, обозначения и прочая информация, указанная на картах, содержащихся в настоящем издании, не являются выражением мнения Всемирного банка относительно юридического статуса какой-либо территории или поддержки и признания таких границ.

ВСТУПИТЕЛЬНОЕ СЛОВО

Отчет о мировом развитии 1997 года, двадцатый в этой серии ежегодников, посвящен роли и эффективности государства: что государству следует делать, как это следует делать, и каким образом оно может сделать это лучше, действуя в условиях быстроменяющегося мира.

Данные вопросы в равной мере актуальны как для развивающихся, так и промышленно развитых стран. Для многих из них уроки последних лет заключаются в осознании того факта, что государство не может выполнить свои обещания: страны с переходной экономикой были вынуждены переориентироваться в направлении рыночной экономики, а многие страны развивающегося мира должны были столкнуться с провалом стратегии развития, опирающейся на доминирующую роль государства. Даже экономика смешанного типа, присущая странам индустриального мира, в ответ на провал активного государственного вмешательства решила отдать предпочтение рыночному механизму. Многие думали, что последней точкой этих реформ логически является минималистское государство. Подобное государство не причиняет вреда, но не может принести и много пользы.

В представленном Отчете объясняется, почему данная экстремальная точка зрения плохо соотносится с историями успешного развития, имевшимися в мире, будь то развитие современных индустриальных экономик в девятнадцатом веке или послевоенное "чудо" роста стран Восточной Азии. Отнюдь не поддерживая минималистский подход к государству, данные примеры показывают, что развитие нуждается в эффективном государстве, играющем роль катализатора и помощника, стимулирующего и дополняющего деятельность частного бизнеса и отдельных лиц. Конечно, развитие, опирающееся на доминирующую роль государства, потерпело неудачу. Но аналогичный результат будет итогом развития без государства — этот вывод абсолютно ясно следует из агонии, которую пережил народ при коллапсе таких государств, как Либерия и Сомали. История с настойчивостью повторяет, что хорошее правительство — это не роскошь, а жизненная необходимость. Без эффективного государства устойчивое развитие, и экономическое, и социальное, невозможно.

История и недавний опыт учат нас тому, что для развития недостаточно создать необходимые экономические и технические условия. Необходима также основополагающая институциональная среда: правила и традиции, определяющие, каким образом данные условия будут использоваться. Как показано в Отчете, понимание роли, которую государство играет в данной среде, например, его способность проведения в жизнь законодательных норм для поддержания рыночных операций, будет обязательно для повышения эффективности вклада государства в развитие.

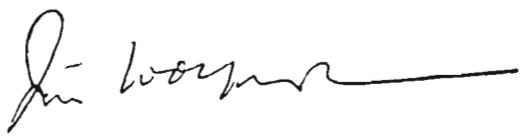
Путей, приводящих к эффективному государству, множество, и они различны. В Отчете не делается попытки предложить единственный рецепт реформирования государства в масштабах всего мира. В нем, однако, предусмотрена некая структура по руководству этими усилиями в форме двухступенчатой стратегии:

- Во—первых, необходимо соизмерять действия государства с его потенциалом. Многие государства пытаются сделать слишком многое, располагая ограниченными ресурсами и возможностями. Большая концентрация внимания правительств на их основной деятельности, являющейся критической для развития, повысит эффективность их работы.
- Во—вторых, необходимо искать пути укрепления потенциала государства за счет придания новой энергии общественным институтам. Отчет уделяет особое внимание механизмам, которые, с одной стороны, стимулируют лучшую и более гибкую работу официальных лиц, а с другой стороны, ограничивают проявления волюнтаризма и коррупции.

Опираясь на примеры успешно и неуспешно развивающихся государств, а также на примеры государственных ре-

форм, проводимых в мире, Отчет разрабатывает эту двухступенчатую стратегию и показывает, каким образом ее можно проводить в жизнь, исходя из некоторых стартовых позиций. Показательно, что несмотря на то, что существует огромное разнообразие сопутствующих условий и ситуаций, эффективно действующие государства явно имеют некоторые общие черты. Одной из них является то, каким образом правительства устанавливают правила, более широко поддерживающие частные операции и гражданское общество. Второе — это, каким образом правительства сами действуют в соответствии с правилами, функционируя надежно, предсказуемо и контролируя коррупцию.

Строительство более эффективного государства для поддержания устойчивого развития и уменьшения бедности не будет легким делом. В ряде ситуаций многие люди будут иметь обоснованный интерес в сохранении государства таким, какое оно есть, как бы это ни было дорого для благополучия страны в целом. Преодоление их оппозиции потребует времени и политических усилий. Но в Отчете показано, как открыть и расширить возможности реформ с помощью внимательного соблюдения этапов в реформировании и использования механизмов компенсации потерь. Даже в самой неблагоприятной ситуации очень маленькие шаги в направлении более эффективного государства могут оказать большое влияние на его экономическое и социальное благосостояние. В то время, как мы приближаемся к двадцать первому веку, вызов государствам состоит не в сокращении их роли до незначительной, не в господстве над рынками, а в том, чтобы начать делать эти маленькие шаги.



Джеймс Д. Вульфенсон
Президент Всемирного банка

30 мая 1997 г.

Отчет подготовлен коллективом под руководством Аджея Чиббера, в который входили Саймон Коммандер, Алисон Эванс, Харольд Фур, Шейк Кейн, Чэд Личор, Брайан Леви, Санджей Прадхан и Беатрис Ведер. Значимый вклад внесли Жан—Поль Азам, Эд Кампос, Хамид Давуди, Кетлин Ньюланд, Кеничи Оно, Дани Родрик, Сьюзан Роз—Аккерман, Астри Сукре и Даглас Вебб. Группе оказывали содействие Риту Базу, Григорий Кисунько, Он Ли, Клаудиа Сепульведа и Адам Майкл Смит. Главный редактор Отчета Стефани Фландес. Работа была выполнена под общим руководством ныне покойного Майкла Бруно, а также Лина Сквайра и Джозефа Стиглица.

В работе также приняли участие и предложили ценные замечания ряд известных экспертов, не входивших в коллектив авторов: Масахико Аоки, Элла Бхатт, Квези Ботчвей, Питер Эванс, Атул Кохли, Клаус Кениг, Сеймур Мартин Липсет, Даглас Норс, Эмма Ротшильд, Грэхам Скотт и Вито Танзи.

Многие другие специалисты как во Всемирном банке, так и за его пределами давали полезные комментарии, писали подготовительные статьи и иные материалы, а также участвовали в обсуждениях. Этот вклад и участие отмечены в Библиографическом Приложении. Департамент международной экономики оказал содействие в составлении таблиц приложений и подготовил «Выборочные показатели мирового развития».

Технический персонал, работавший над Отчетом, — Эйми Брукс, Валери Крисхольм, Кэтрин Клайн Дахл, Джойс Гейтс, Стефани Джерар, Джефри Н. Лекселл и Майкл Тредвей. Административный помощник Ребекка Сутуи. Ассистенты Даниэль Атчинсон, Элизабет В. Де Лима, Майкл Геллер и Томас Зораб. Главный администратор — Мария Д. Амил.

Издание Отчета на русском языке было подготовлено коллективом: Дмитрий Тушунов (общая редакция перевода); Олег Буклемишев и Борис Моздухов (перевод и редактура отдельных глав); Василий Кисунько (литературная редакция); Евгения Азимова, Алексей Медведев, Ирина Онищенко, Ольга Раменская, Нина Сухова (перевод); Пётр Лёвин (верстка). Администратор проекта — Андрей Тугай.

Этот Отчет посвящен памяти Майкла Бруно, старшего вице-президента и главного экономиста Всемирного банка с 1993 по 1996 годы, чей жизненный вклад и многогранная деятельность, включая его работу над этим и предыдущими изданиями *Отчета о мировом развитии*, неизмеримо продвинули наше понимание экономического развития.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ 1

ЧАСТЬ I ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ РОЛИ ГОСУДАРСТВА ВО ВСЕМ МИРЕ

1 Эволюция роли государства 23

2 Акцент на эффективность государства 35

ЧАСТЬ II ПРИВЕДЕНИЕ РОЛИ ГОСУДАРСТВА В СООТВЕТСТВИЕ С ЕГО ПОТЕНЦИАЛОМ

3 Обеспечение базовых экономических и социальных потребностей 49

4 Стимулирование рынков: либерализация, регулирование и промышленная политика 73

ЧАСТЬ III УКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА

5 Формирование институтов эффективного государственного сектора 95

6 Ограничение волюнтаристских действий государства и ограничение коррупции 119

7 Приблизить правительство к людям 132

8 Содействие международным коллективным усилиям 157

ЧАСТЬ IV КАК УСТРАНИТЬ ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

9 Проблемы начала и поддержки реформ 172

10 Направления изменений 188

Техническое приложение 203

Библиография 213

Приложение: Выборочные показатели по государственным финансам 230

ВЫБОРОЧНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ МИРОВОГО РАЗВИТИЯ 239

ВРЕЗКИ

1 Путь к более эффективному государству 4

2 Доверие к государству, инвестиции и экономический рост 5

3 Региональные задачи 17

1.1 Государство и правительство: некоторые концептуальные положения ... 25
1.2 Деятельность правительства США по поддержке рыночного развития: некоторые примеры ... 26
1.3 Эволюция роли государства в Индии за последние пятьдесят лет ... 29
1.4 Экономическое обоснование государственного вмешательства и некоторые определения ... 30
2.1 Создание сети Интернет: новейший пример плодотворного сотрудничества частного и государственного секторов ... 38
2.2 Оценка государства - его размера, политики и институциональных возможностей ... 40
3.3. Фирмы во всем мире наталкиваются на ограничения, связанные с невыполнением фундаментальных условий роста ... 50
3.4 Противостояние преступности в Кали (Колумбия) ... 52
3.5 Контрактация и судебная система в Бразилии ... 55
3.6 Бюджетный дефицит и инфляция: международная статистика ... 57
3.7 Зона франка КФА: обязательства или гибкость ... 63
3.8 Оказание социальных услуг частным сектором: ретроспективный взгляд ... 65
3.9 Новая система страхования от безработицы в Чили ... 70
3.10 Сокращение бедности в Индонезии, или как социальная поддержка способствует пропорциональному росту ... 72
4.1 Мексиканский "царь дерегулирования" ... 76
4.2 Шесть аргументов "за" и "против" приватизации ... 77
4.3 Каким образом благодаря правительственному надзору в Малайзии удалось предотвратить финансовую катастрофу ... 81
4.4 Регулирование телекоммуникаций на Ямайке ... 85
4.5 Деятельность по охране окружающей среды в Иокогаме (Япония) ... 86
4.6 Мощный толчок тяжелой промышленности в послевоенной Японии ... 88
5.1 Формирование основ государственного аппарата: реформы Норткуола-Тревельяна в Англии ... 96
5.2 Механизмы выработки открытой, конкурентной и ориентированной на результат государственной политики в Австралии ... 98
5.3 Разрастание правительственного аппарата в Бангладеш ... 104
5.4 Ваучеры и выбор школы ... 107
5.5 Заключение контракта с НГО для повышения качества школьного образования в Боливии ... 108
5.6 Отбор лучших и талантливых: элитарные или открытые системы? ... 114
5.7 Повышение ответственности служащих: рациональное управление в штате Сеара (Бразилия) ... 117
6.1 Как участие народа улучшило право собственности и способствовало решению споров в Перу ... 121
6.2 "Городские политические машины" и их реформа в Соединенных Штатах ... 127
6.3 Борьба с коррупцией в Уганде ... 128
6.4 Независимая комиссия по борьбе с коррупцией в Гонконге ... 129
7.1 Общественное мнение и государство ... 134
7.2 Управление многонациональными обществами в Малайзии и на острове Маврикий ... 136
7.3 Общественная деятельность, реакция правительства и повышение благосостояния ... 138
7.4 Опросы клиентов как стимул к улучшению обслуживания в Индии, Уганде и Никарагуа ... 141
7.5 Зависит ли успешность выполнения проекта от участия в нем населения? ... 142
7.6 Опасности, которых следует избегать в отношениях между властями различных уровней: опыт Бразилии и Китая ... 150
7.7 Расчет величины бюджетных трансфертов ... 152
8.1 Всемирная торговая организация - международный механизм по обеспечению доверия национальной политики ... 161
8.2 Каким образом международные сельскохозяйственные исследования приносят прибыль и донорам ... 164
8.3 Вызов глобального изменения климата международному сообществу ... 165
8.4 Разделение доходов, связанных с защитой окружающей среды ... 166

8.5 Каков размер дохода от мирных дивидендов? 167
9.1 Соизмерение политических издержек и преимуществ реформ 175
9.2 "Хищническое государство" в период правления династии Дювалье на Гаити 179
9.3 Реформы в условиях внешней угрозы: буржуазная революция Мэйдзи в Японии 180
9.4 Пакты Монклоа в Испании 185
9.5 Программа реформ в Венесуэле 1989 года и отказ от нее 186
10.1 Государственный кризис в Сомали и его последствия 191
10.2 Экономические основы конфликта на примере Либерии 192

РИСУНКИ

1 Повсеместный рост государства 2
2 Диапазон механизмов, способствующих укреплению возможностей государства 9
3 Факторы, ассоциируемые с коррупцией 10
4 Большее число государственных служащих часто означает меньшие зарплаты в государственном секторе 12
5 В странах, проводящих взвешенную экономическую политику и имеющих более высокий институциональный потенциал экономический рост происходит быстрее 16
1.1 Один мир, намного больше государств 26
1.2 Во всем мире правительства заметно увеличились по сравнению с 1960 годом 27
1.3 Произошло увеличение объема трансфертов и процентных выплат 28
2.1. Государство, институты и экономические результаты 36
2.2 Качество правительства позволяет объяснить различия в уровне доходов в странах Восточной Азии и Африки 39
2.3 Надежные институты - надежное государство 42
2.4 Ощущаемое доверие и экономические показатели неразрывно связаны между собой 44
3.1 Синдром беззакония 51
3.2 Переговоры с государственными чиновниками могут быть обременительными 51
3.3 Страны открывают для себя преимущества налога на добавленную стоимость 58
3.4 В отличие от Нигерии, Индонезия сумела расчетливо распорядиться неожиданно большими доходами от добычи нефти 59
3.5 Хорошо организованные бюджетные институты помогают избежать высокого дефицита 61
3.6 Во Вьетнаме большая часть расходов на больничный уход приходится на долю более обеспеченных слоев 64
3.7 Соотношение между государственными и частными источниками финансирования образования в разных странах мира существенно различается 66
3.8 Пенсионные и другие денежные трансферты в промышленно развитых странах постепенно росли 69
3.9 Большая часть жилищных субсидий в развивающихся странах не доходят до нуждающихся 71
4.1 Банковские кризисы случаются слишком часто и сопряжены с огромными финансовыми издержками 82
5.1 Структура расходов в Гвинее несовместима с задачами экономической политики 102
5.2 Механизм принятия политических решений на Украине, погрязший в дублировании полномочий 103
5.3 Большинство фирм дали низкую оценку эффективности государственной сферы услуг, однако некоторые услуги были оценены выше, чем другие 105
5.4 Три стратегии повышения эффективности предоставления услуг государством 105
5.5 Наем и продвижение по служебной лестнице на основе личных качеств способствуют повышению эффективности бюрократии 112
5.6 Недостаточный учет личных качеств государственных служащих и низкая оплата их труда на Филиппинах снизили дееспособность аппарата 113
5.7 Африка: как только занятость в государственном секторе выросла, заработная плата снизилась 115
6.1 Высокий уровень и непредсказуемость коррупции плохо сказывается на инвестициях 124
6.2 Некоторые факторы, связанные с коррупцией 125

7.1 Мир после 1980 года стал более демократичным ... 135
7.2 Государства, рынки и граждане могут работать вместе ... 139
7.3 Правила, действующие по вертикали, и стимулы - по горизонтали, формируют возможности местных властей ... 147
8.1 Многие страны ослабляют ограничения на перемещение международного капитала ... 162
8.2 Потоки беженцев наводнили Африку, Азию и Европу ... 168
8.3 Национальная политика сводит к нулю эффект от помощи ... 169
9.1 Рабочие старших возрастов проигрывают в результате реформирования системы пенсионного обеспечения, в то время как молодые - выигрывают ... 175
9.2 Множественность "точек вето" позволяет сопротивляться давлению в пользу расширения государственной системы социального обеспечения ... 177

ТАБЛИЦЫ

1.1 Функции государства ... 33
3.1 Социальное страхование, социальная помощь и программы, направленные на борьбу с бедностью в развивающихся странах: характеристики и уроки ... 68
3.2 Скрытый внутренний долг по невыплаченным пенсиям в некоторых странах (доля в ВВП, процентов) ... 69
4.1 Оценка экономического эффекта дерегулирования в США ... 74
4.2 Опыт регулирования многообразен ... 81
5.1 Механизмы повышения качества предоставления услуг ... 106
7.1 Изменения в сфере финансов некоторых стран на уровнях ниже общенационального (в процентах расходов или доходов всех уровней власти) ... 145
7.2 Характеристики спроса и предложения общественных благ на местном и национальном уровне ... 146
7.3 Возможное распределение полномочий по сбору налогов и расходам между правительствами разных уровней 153
7.4 Принципы и лучший опыт разработки грантов ... 154
7.5 Соответствие стратегии децентрализации потенциальным возможностям правительства ... 156
9.1 Размежевание интересов, политические издержки и последовательность реализации различных элементов реформ ... 174
9.2 Оценка роста эффективности в результате приватизации коммунальных предприятий в Аргентине ... 176
9.3 Первый и второй этапы реформ ... 182

Определения и примечания к данным

Разбивка стран на группы по регионам и по доходам, используемая в данном Отчете (кроме обследования частного сектора) показана в таблице Классификация стран в конце Выборочных показателей мирового развития. Классификация по доходам основана на ВНП на душу населения; пороговые значения для классификации в данном издании могут быть найдены в Предварительных замечаниях к Выборочным показателям мирового развития. Средние значения по группам, появляющиеся в данных и таблицах, являются невзвешенными средними по странам, входящим в группу, если не указано обратное.

Использование термина "страны" по отношению к экономикам не отражает мнение Всемирного банка по поводу официального или иного статуса территории. Статистические данные по "развивающимся странам" относятся к экономикам, которые отказываются от центрального планирования, если не указано обратное.

Упоминание доллара подразумевает американский доллар, если не указано иное.

Миллиард означает 1000 миллионов; *триллион* означает 1000 миллиардов.

Были использованы следующие аббревиатуры:

ВВП	Валовой внутренний продукт
ВНП	Валовой национальный продукт
МВФ	Международный валютный фонд
НГО	Негосударственные организации
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ППС	Паритет покупательной способности
СНГ	Содружество Независимых Государств
ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа

ВВЕДЕНИЕ

Повсюду в мире институт государства находится в центре всеобщего внимания. Далеко идущие изменения в мировой экономике заставляют нас вновь искать ответы на основные вопросы о государстве: какова должна быть его роль, чем оно может заниматься и чем не может, и каков оптимальный модус его поведения в том или другом случаях.

Последние пятьдесят лет ясно продемонстрировали как преимущества, так и ограниченность государственных мероприятий, особенно в области содействия развитию. С помощью государства были достигнуты значительные успехи в сферах образования и здравоохранения, а также в уменьшении социального неравенства. Однако действия государства приводили и к плачевным результатам. И даже там, где в прошлом государство хорошо справлялось со своими задачами, многих беспокоит, что оно не сможет адаптироваться к требованиям мировой экономики, находящейся в процессе глобализации.

Вновь возникшие причины обеспокоенности и сомнений в отношении роли государства многочисленны и разнообразны, но особую актуальность им придают четыре обстоятельства последнего времени:

- Крах административно-командной экономики в странах бывшего Советского Союза и Восточной Европы.
- Финансовый кризис "государств всеобщего благосостояния" в большинстве промышленно развитых стран.
- Важная роль государства в странах Восточной Азии, явивших миру "экономическое чудо".
- Крушение ряда государств и небывалое увеличение числа чрезвычайных ситуаций в различных частях света.

Настоящий Отчет показывает, что определяющим фактором таких противоположных результатов является эффективность государства. Эффективное государство жизненно необходимо для предоставления товаров и услуг, а также для создания правил и институтов, позволяющих рынкам процветать, а людям - вести более здоровую и счастливую жизнь. Без этого невозможно устойчивое развитие как в экономической, так и в социальной сфере. Многие утверждали то же самое и пятьдесят лет назад, но тогда подразумевалось, что развитие должно обеспечиваться государством. Накопленный с тех пор опыт свидетельствует об ином: государство находится в центре экономического и социального развития, но не в качестве непосредственного источника роста, а как партнер, катализатор и помощник.

Ответы на вопрос, что есть эффективное государство, существенно отличны для стран, находящихся на различных стадиях развития. Что годится, скажем, для Нидерландов или Новой Зеландии, может не подходить для Непала. Даже в странах с одинаковым уровнем дохода различия в размерах, этническом составе, культуре и политической системе делают каждое государство неповторимым. Но именно такое разнообразие обогащает проводимое в настоящем Отчете исследование того, *как и почему* одни государства развиваются стабильнее, борются с нищетой и реагируют на перемены лучше, чем другие.

Переосмысление роли государства во всем мире

Мир изменяется, и вместе с ним меняются наши представления о роли государства в экономическом и социальном развитии. Пристальное внимание, которое сегодня уделяется роли государства, заставляет вспомнить о тех временах, когда мир восстанавливался после ран, нанесенных Второй мировой войной. Тогда большинство развивающихся стран только обретало независимость, и развитие представлялось в основном технической проблемой, решение которой выглядело достаточно простым: хорошие консультанты и технические специалисты сформулируют хорошую стратегию, которую хорошие правительства претворят в жизнь на благо общества. Осуществляемое

государством вмешательство сосредотачивало внимание на изъянах рыночной системы, и государству предназначалась главная роль в их корректировке. Без хорошей политики, конечно, не обойтись. Однако, как мы теперь понимаем, институциональные посылки этих взглядов на мир грешили излишней упрощенностью. Гибкость при реализации политики, разработанной технократами, воспринималась с высокомерием. Обеспечение подотчетности посредством механизма сдержек и противовесов считалось обузой.

В отдельных странах события действительно развивались в соответствии с ожиданиями технократов. Но в других странах результаты сильно отличались от ожидавшихся. Правительства затевали фантастические прожекты. Частные инвесторы, не испытывавшие доверия к государственной политике и не верившие в устойчивое положение лидеров, предпочитали выжидательную тактику. Могущественные правители чинили произвол. Коррупция приняла характер эндемии. Развитие пробуксовывало, и бедность не исчезала.

В течение последнего столетия функции государства значительно расширились, особенно в промышленно развитых странах (см. рисунок 1). В период до Второй мировой войны это было вызвано, наряду с другими факторами, необходимостью принять во внимание тяжелые экономические и социальные последствия Великой депрессии. В послевоенный период доверие к правительствам возросло, но в то же время от них стали и требовать большего. В промышленно развитых странах расширилась сфера государства всеобщего благосостояния, в большинстве развивающихся стран была сделана ставка на те стратегии общественного развития, в которых ведущую роль играло государство. В результате размеры и сферы деятельности правительств во всем мире невероятно расширились. Государственные расходы достигают сейчас почти половины ВВП в промышленно развитых странах и примерно одной четверти в развивающихся странах. Но именно возросшее влияние государства переместило акцент с количественного аспекта государственного влияния на качественный, другими словами, внимание переместилось с размера государства как такового и объема его вмешательства на его эффективность и степень отражения нужд населения.

Как и в сороковые годы двадцатого века, сегодня более пристальное внимание к роли государства обусловлено драматическими преобразованиями в мировой экономике, коренным образом изменившими среду, в которой действует государство. Глобальная экономическая интеграция и демократизация сузили возможности для произвольного и волюнтаристского поведения. Налоговая система, правила инвестиционной деятельности и экономическая политика должны еще более чутко реагировать на изменения параметров мировой экономики, приобретающей глобальный характер. Технологические изменения предоставили новые возможности для расширения сферы услуг и открыли дорогу для развития рыночных отношений. Эти изменения означали новую и совершенно другую роль государства — оно не должно было больше принимать на себя обязанности единственного провайдера, а скорее выступать в роли помощника и регулятора. Государства испытывали давление даже в тех сферах, где, как ранее представлялось, они добивались неплохих результатов. Многие промышленно развитые страны вынуждены иметь

Рисунок 1. Повсеместный рост государства

Примечание: Данные по странам ОЭСР приводятся для центрального и местных правительств, включая расходы на социальное страхование. Подробную информации см. Техническое приложение.
Источник: Tanzi and Schuknecht, 1995; OECD, различные годы; IMF, различные годы (b).

дело с непомерно разросшимися "государствами всеобщего благосостояния", а также принимать непростые решения по поводу тех услуг и льгот, предоставления которых граждане вправе ожидать от своих правительств. Рынки — внутренний и глобальный — и раздраженные слабостью государства граждане, часто через самодеятельные и другие неправительственные организации, стали настаивать на обеспечении прозрачности деятельности правительства, а также на осуществлении других преобразований, которые укрепляют способности государства по решению стоящих перед ним задач.

Требования большей эффективности государства достигли критического накала во многих развивающихся странах, где правительства не в состоянии обеспечивать даже такие фундаментальные общественные блага, как право собственности, дороги, элементарные услуги здравоохранения и образования. Возник порочный круг: граждане и компании в ответ на ухудшение социального обслуживания уклоняются от налогов, что вызывает дальнейшее падение качества услуг. Конечной причиной того, что режимы в странах бывшего Советского Союза и Восточной Европы пали, явилось длительное невыполнение ими своих обещаний. Однако крах системы центрального планирования создал новые проблемы. В образовавшемся вакууме власти граждане порой лишены таких основополагающих общественных благ, как законность и правопорядок. В крайних проявлениях, как, например, в Афганистане, Либерии и Сомали, произошел практически полный развал государств, что оставило на долю частных лиц и международных агентств лишь отчаянные попытки собрать осколки.

Двухступенчатая стратегия

Каким образом можно сориентироваться в лабиринте вопросов и задач, с которыми сталкиваются государства в современном мире?

Не следует рассматривать предлагаемое здесь как некий универсальный рецепт эффективного государства — различия между государствами слишком велики, также как и уровень развития, на котором они находятся. В настоящем Отчете, скорее, предлагается разнообразный инструментарий для анализа проблемы эффективности государства в мировом масштабе. В нем указан ряд способов, позволяющих сузить растущий разрыв между требованиями, предъявляемыми к государствам, и их возможностью выполнять эти требования. Отчасти решение этой проблемы заключается в том, чтобы побудить общество согласиться с новым определением круга обязанностей государства. Это предусматривает стратегический отбор коллективных действий, которым сами государства будут пытаться способствовать, в сочетании с более серьезными усилиями по снятию с государства излишнего бремени путем привлечения граждан и общественных организаций к обеспечению основных коллективных благ.

Однако сокращение или размывание роли государства не может быть самоцелью реформ. Даже при большей избирательности и широкой опоре на граждан и частные компании улучшение работы центральных органов государственной власти по-прежнему необходимо для более эффективного удовлетворения общественных потребностей. Для повышения благосостояния людей нужно наращивать потенциал государства, *определяемый как способность эффективно проводить и пропагандировать коллективные мероприятия*.

Эта базовая концепция трансформируется в двухступенчатую стратегию для утверждения каждого государства в качестве более надежного и эффективного партнера в процессе развития своей страны:

- *Приведение функций государства в соответствие с его потенциалом* является первым элементом этой стратегии. Там, где государство располагает скудными возможностями, формы и направления государственного вмешательства должны тщательно анализироваться. Многие государства пытаются сделать слишком многое, располагая ограниченными ресурсами и возможностями, что часто приносит больше вреда, чем пользы. Более пристальное внимание к фундаментальным параметрам позволит повысить эффективность функционирования государства (см. врезку 1 на следующей странице).
- Однако возможности не являются чем-то навсегда заданным. Поэтому второй элемент стратегии — это *укрепить потенциал государства путем активизации общественных институтов*. Это подразумевает разработку эффективных норм и ограничений, которые позволили бы сдерживать произвол властей и бороться с засильем коррупции. Это означает, что для повышения своей эффективности государственные институты должны функционировать в условиях большей конкуренции. Это означает, что улучшение деятельности государственных институтов должно происходить за счет совершенствования систем оплаты и стимулирования государственных служащих. Это также означает, что государство должно более чутко реагировать на нужды населения, расширяя его участие в управлении и предоставляя больше власти местным органам. Таким образом, в настоящем Отчете не только привлекается внимание к переосмыслению роли государства, но и показано, как различные страны могут приступить к перестройке потенциальных возможностей государства.

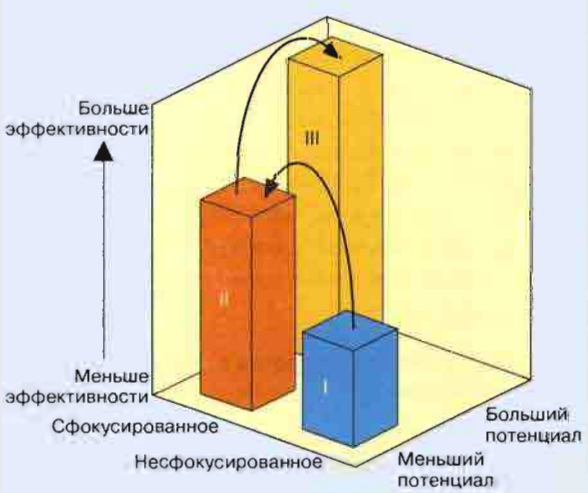
Приведение роли государства в соответствие с его потенциалом

Приведение роли государства в соответствие с его потенциалом — не простой призыв к дезинтеграции государства. В отдельных областях крайне важно уделять повышению эффективности намного большее внимание. Особенно

Врезка 1. Путь к более эффективному государству

Государство с большими потенциальными возможностями может быть более эффективным, но эффективность и потенциал государства — это не одно и то же. Под *потенциалом* государства понимается способность эффективно проводить и пропагандировать коллективные мероприятия; *эффективность* — это результат использования данного потенциала для удовлетворения спроса общества на соответствующие блага. Государство может обладать значительным потенциалом, не будучи достаточно эффективным, если этот потенциал не используется в интересах общества.

Путь к созданию более эффективного государства нелинеен, это — двухступенчатый процесс. Прежде всего, государство должно сосредоточить наличные ресурсы на тех задачах, которые оно может и должно решать. И уже после того, как эти задачи решены, государство может заняться созданием дополнительного потенциала. Как показано на рисунке, страны, находящиеся в Зоне I, распыляют усилия по широкому спектру видов деятельности, несмотря на ограниченность своего потенциала, в результате чего их усилия оказываются неэффективными. Однако страны не могут мгновенно очутиться в Зоне III — укрепление потенциала требует времени. Путь к большей эффективности государства ведет прежде всего, к концентрации на фундаментальных задачах и преодолению ограниченных возможностей государства за счет установления партнерских отношений с деловым миром и гражданским обществом (Зона II). Затем, постепенно наращивая свой потенциал, страны могут переходить в Зону III.



важно определить, что нужно и что не нужно делать. Это подразумевает также выбор способа действий — способа предоставления элементарных благ, обеспечения инфраструктуры, регулирования экономики, а не просто решение вопроса, стоит ли заниматься этим вообще. Существует множество способов, как это делать, и реальные действия должны соответствовать условиям каждой отдельной страны.

Первая функция государства: правильная постановка фундаментальных задач

Миссия любого государства основана на выполнении пяти фундаментальных задач, без чего невозможно устойчивое, всеохватывающее развитие, ведущее к сокращению бедности:

- Утверждение основ законности.
- Поддержание сбалансированной политической обстановки, не подверженной искажениям, включая обеспечение макроэкономической стабильности.
- Инвестиции в основы социального обеспечения и в инфраструктуру.
- Поддержка незащищенных групп населения.
- Защита окружающей среды.

Хотя значение этих основ давно общепризнанно, появляются все новые идеи относительно надлежащей пропорции рыночных и государственных механизмов их обеспечения. Наиболее важно то, что, как сейчас становится очевидно, рынок и правительство взаимно дополняют друг друга: государство необходимо для создания соответствующих институциональных основ рынка. Доверие к правительству — предсказуемость его установлений и мероприятий, а также последовательность их осуществления — может оказаться не менее важным для привлечения частных инвестиций, чем собственно содержание этих установлений и мероприятий.

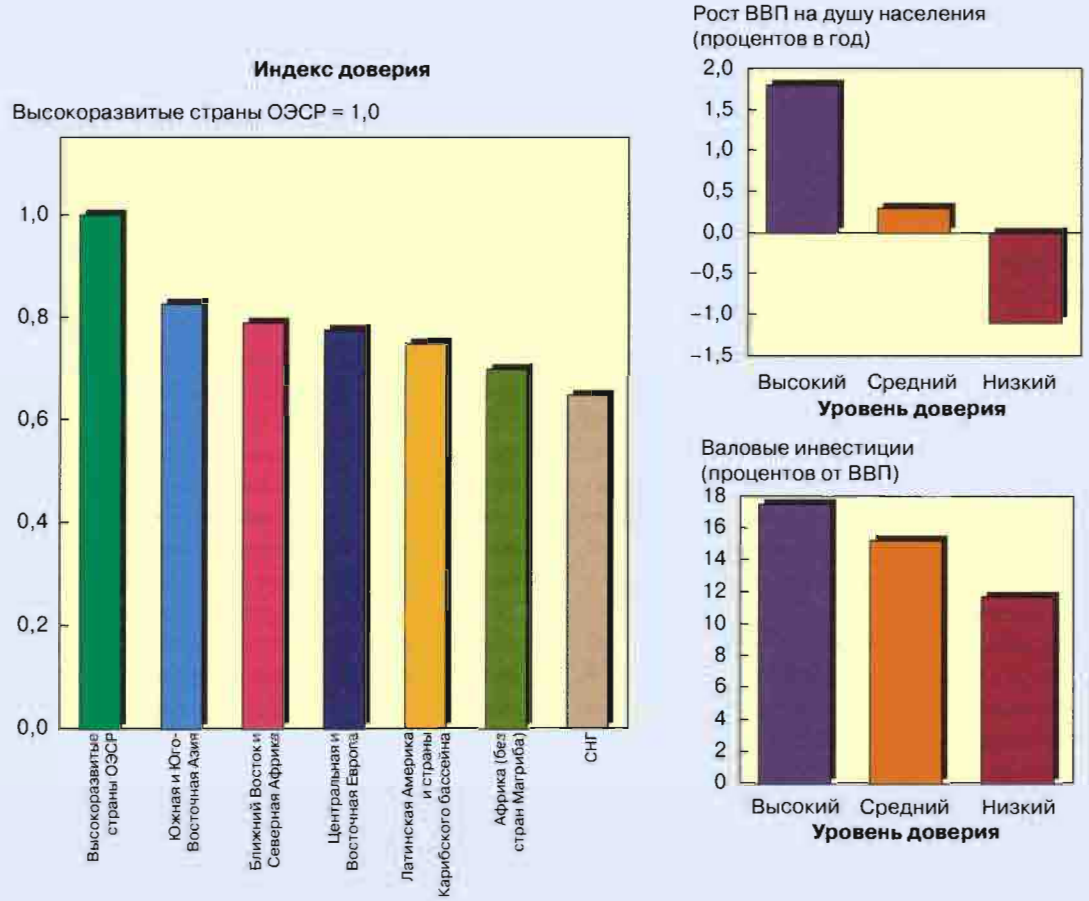
Результаты специально проведенного для настоящего Отчета опроса предпринимателей, действующих на внутреннем рынке (в формальном и неформальном секторах) в шестидесяти девяти странах мира подтверждают то, что уже было известно из несистематизированных наблюдений: во многих странах отсутствуют базовые институциональные основы для рыночного развития (см. врезку 2). Высокий уровень преступности и насилия в отношении личности в сочетании с непредсказуемостью действий судебных органов приводит к явлению, названному в Отчете "синдромом беззакония". Слабые и произвольно действующие государственные органы часто осложняют проблему непредсказуемостью и противоречивостью своего поведения. Такие действия не только не способствуют росту рынков, но и подрывают доверие к государству и вредят рыночному развитию.

Для обеспечения стабильного и устойчивого развития государство должно постоянно следить за его социальны-

Врезка 2. Доверие к государству, инвестиции и экономический рост

Опрос местных предпринимателей в 69 странах показал, что многие государства плохо справляются со своими основными функциями: они не в состоянии обеспечить законность и правопорядок, защиту собственности граждан и предсказуемость реализации собственных законодательных установлений и практических мероприятий. Такие государства не вызывают доверия у инвесторов, и от этого страдают экономический рост и инвестиции.

Фирмам предложили оценить несколько показателей по шестибалльной шкале. Оценке "один" соответствовала максимальная напряженность проблем, а оценке "шесть" — отсутствие каких—либо сложностей. В результате усреднения был определен нормализованный по группе промышленно развитых стран индекс надежности институциональной среды, построенный на основании ее восприятия частными предпринимателями. Мы назовем этот показатель индексом доверия (см. левый нижний рисунок). Два других рисунка показывают, что с учетом различий в уровнях доходов и образования, а также искажений в политике существует прочная взаимосвязь между уровнем доверия к правительству в стране и показателями экономического роста и инвестиций. Рейтинг доверия к правительству базируется на впечатлении инвесторов. В свою очередь, именно оно определяет инвестиционное поведение.



Примечание: Индекс доверия является совокупным показателем надежности государства, объединяющим показатели, приведенные на рисунке 2.3. Каждый из столбцов представляет собой арифметическое среднее для группы стран. Графики основываются на данных о регрессиях в инвестиционной деятельности за период с 1984 по 1993 год (по тридцати трем странам) и росте ВВП (по тридцати двум странам) и индексе доверия, с учетом уровня дохода, образования и искажений в политике. Регион Южной и Юго-Восточной Азии также как и регион Ближнего Востока и Северной Африки представлен только тремя странами.

Источник: Расчеты сотрудников Всемирного Банка на основе данных обследования, проведенного для этого Отчета, а также работ, подготовленных Brunetti, Kisunko, and Weder.

ми основами. Беззаконие часто связано с явлением маргинализации: для людей, оказавшихся на обочине жизни, нарушение закона нередко представляется единственным способом привлечь внимание к своим бедам. Государственная политика может обеспечить справедливое распределение плодов развития и способствовать сокращению бедности и неравенства, но только когда само правительство считает обеспечение социальных основ одним из приоритетных направлений своей деятельности.

Слишком часто ресурсы и услуги, направляемые государственными мероприятиями и программами, проходят мимо тех людей, которые нуждаются в них больше всего. Политическое воздействие со стороны наиболее влиятельных групп в обществе иногда заставляет государство тратить во много раз больше на университетское образование для людей, принадлежащих к богатому и среднему классу, чем на начальное образование для большинства населения и стипендии для менее обеспеченных. Во многих регионах бедность и неравенство часто являются уделом национальных меньшинств, женщин или населения "неперспективных" районов. В значительной части стран растет понимание, что такие группы в силу своей изолированности от экономических и общественных процессов являют собой плодородную почву для насилия и нестабильности.

Государственная политика и программы должны быть направлены не просто на содействие экономическому росту, но и на обеспечение справедливого распределения плодов рыночного развития, в особенности посредством инвестиций в начальное образование и здравоохранение. Они также должны обеспечивать защиту имущественной и личной безопасности населения от каких-либо посягательств. Там, где бедность и экономическая маргинализация вызваны этническими и социальными различиями, необходима тщательная разработка политики, позволяющей справляться с этими различиями, как это было сделано в Малайзии и на Маврикии.

Государственное регулирование — не единственное средство борьбы с загрязнением окружающей среды. В настоящее время растет арсенал инновационных и гибких методов стимулирования, заставляющих загрязнителей самим заботиться об устранении результатов загрязнения. Хотя ничто не может заменить разумную систему регулирования и информирования о состоянии окружающей среды, эти новые, основанные на методе убеждения, общественном давлении и рыночных механизмах инструменты подталкивают к улучшению природоохранных показателей и часто срабатывают там, где законодательство оказалось бессильно. Многообещающие результаты дает использование этих инструментов разными странами в следующих областях:

- Использование возможностей общественного мнения.
- Создание более гибкого режима регулирования.
- Применение механизмов саморегулирования.
- Выбор эффективных методов, основанных на рыночных механизмах.

Выходя за базисные рамки: государство не обязательно должно быть единственным провайдером

Все большее признание получает тот факт, что государственные монополии, обеспечивающие инфраструктуру, социальное обслуживание, а также некоторые товары и услуги, вряд ли хорошо справляются с поставленными перед ними задачами. В то же самое время, технологические и организационные нововведения создали для частных компаний новые конкурентные возможности в тех сферах деятельности, которые ранее были исключительной прерогативой государственного сектора. Чтобы воспользоваться этими возможностями и улучшить распределение ограниченных общественных ресурсов, органы власти начинают отделять финансирование инфраструктурных и других услуг от их предоставления, а также разграничивать конкурентные и монопольные сегменты в коммунальном секторе. Реформаторы также пытаются разделить, с одной стороны, программы социального страхования, разработанные для защиты здоровья и поддержки в случае потери работы занятости всех членов общества, с другой же — программы социальной помощи, направленные на оказание содействия одним лишь беднейшим слоям населения.

Обеспечение защищенности домашних хозяйств. Сейчас уже не подвергается сомнению тот факт, что государство способно помочь семьям справиться с определенными факторами риска, угрожающими их экономической безопасности: посредством пенсионного обеспечения оно может застраховать от лишений в преклонном возрасте, посредством медицинского страхования — от опасных заболеваний, и посредством страхования от безработицы — от последствий потери работы. Однако представления о том, что государство должно нести это бремя в одиночку, меняются. Даже во многих промышленно развитых странах осуществляется реформа государства всеобщего благосостояния. Развивающиеся экономики от Бразилии до Китая не смогут себе позволить реализацию даже усеченных вариантов европейской системы, особенно в свете быстрого старения населения. Для достижения большей защищенности при меньших затратах необходимы инновационные решения, охватывающие деловые круги, работающих, домашние хозяйства и местные общины. Это особенно важно для тех развивающихся стран, которые еще не столкнулись с необходимостью реализации дорогостоящих решений.

Эффективное регулирование. С помощью хорошо организованной системы регулирования общество в состоянии воздействовать на результаты рыночной деятельности, притом воздействовать именно в общественных интере-

сах. Регулирование может способствовать защите потребителей, работников и окружающей среды. Оно в силах поощрять конкуренцию и инновации, одновременно ограничивая злоупотребление монопольной властью. Благодаря инициированным в начале 80—х годов реформам системы регулирования, устойчивый приток частных инвестиций был направлен в отрасль телекоммуникаций Чили, что привело к повышению качества обслуживания и степени конкурентности, а также к снижению цен. И наоборот, неэффективно регулируемая давно принадлежащая частному сектору отрасль телекоммуникаций Филиппин, вплоть до недавно начавшихся реформ, испытывала недостаток инвестиций. Результатом было низкое качество услуг, зачастую оказываемых по завышенным ценам и переложение высокой стоимости услуг на граждан и фирмы в других отраслях. Наилучшее использование новых возможностей, возникающих на основе предоставления инфраструктурных и социальных услуг частными компаниями, также в большой мере будет обусловлено высоким качеством системы регулирования.

Промышленная политика. При недостаточном развитии рынка государство может разрешить некоторые проблемы в области координации и заполнить информационные пробелы, способствуя тем самым развитию рынка. Многие из старейших на сегодняшний день индустриальных экономик использовали различные механизмы для стимулирования рынка на ранних стадиях развития. Позже Япония, Южная Корея и другие страны Восточной Азии, в дополнение к обеспечению экономических, социальных и институциональных основ, использовали разнообразные механизмы "усиления" рынка. В ряде случаев такое вмешательство носило очень сложный характер: например, использование субсидий на стратегические направления развития. В других случаях вмешательство было менее настойчивым, принимая формы оказания содействия экспорту и специальной мотивации для создания инфраструктуры. Однако крайне важна способность делать разумный выбор между различными вариантами государственного вмешательства; непродуманная торговая, кредитная и промышленная политика может обходиться очень дорого. Многие развивающиеся страны проводили плохо продуманную политику государственного вмешательства в промышленность, приведшую к плачевным результатам. Страны, успешно осуществлявшие политику активного государственного вмешательства в промышленность, не смогли бы сделать этого без сильных государственных институтов.

Управление приватизацией. Тщательно разработанная система регулирования и другие государственные инициативы могут способствовать развитию рынков. Однако во многих странах на это требуется время, поскольку частная инициатива оказывается заложницей наследия антагонистических отношений между государством и рынком. Неэффективные государственные предприятия зачастую опустошают казну. Приватизация предлагает очевидное решение. В целом проще распродать государственные активы, когда среда, способствующая развитию частного сектора, уже существует. Поэтому в таких экономиках, как Китай, Южная Корея и Тайвань (Китай) было решено не отдавать приватизации основной приоритет, а позволить частному сектору развиваться вокруг государственного сектора. Однако такой вариант может оказаться невозможным, если фискальное бремя очень велико, а воздействие неэффективных государственных предприятий препятствует насущно необходимой общей реструктуризации экономики.

Опыт показывает, что выбор способа осуществления приватизации чрезвычайно важен для ее конечного результата. Ключевыми факторами являются прозрачность процесса, завоевание доверия работников, создание широкого круга собственников и реализация соответствующей реформы в области регулирования. Там, где процесс приватизации осуществлялся продуманно, уже получены позитивные результаты: например, в Чили и Чешской Республике. Значение стратегии для укрепления рыночных отношений может быть разным, но во многих развивающихся странах, пытающихся уменьшить гипертрофированный размер государства, приватизация должна быть задачей первоочередной важности.

Определение границ полномочий

Основой предсказуемой и последовательной реализации политики служит достижение нужного соотношения между действиями государства и его институциональными возможностями. В высокоразвитых государствах административный потенциал велик, и наличие институциональных сдержек и противовесов ограничивает волюнтаризм, несмотря на то, что при этом правительственные органы сохраняют достаточную гибкость для выполнения своих функций. И наоборот, государствам с более слабыми институтами иногда приходится "перестраховываться" ценой меньшей гибкости и введения большего числа ограничений. Это может происходить двояко:

- Путем введения самоограничительных правил и механизмов, в которых очень четко определяется содержание политики и изменение которых обходится очень дорого. В качестве примеров таких механизмов в сфере денежной политики можно привести как региональные соглашения об общих валютах (например, о зоне общей валюты во франкоязычных африканских странах), так и квази-валютные палаты в Аргентине. Контракты типа "оплата поставок или уплата неустойки", заключаемые с независимыми производителями электроэнергии, выполняют аналогичную функцию в области регулирования коммунальных услуг.
- Посредством взаимодействия с фирмами и населением. Например, в своей промышленной политике госу-

дарство может поощрять сотрудничество частных фирм друг с другом и с населением. В сфере финансового регулирования государство может стимулировать осмотрительное поведение банков. В природоохранном регулировании распространение информации может использоваться для поощрения "идущих снизу" гражданских инициатив.

Страны переходного периода имеют перед собой особую проблему: в результате адаптации систем, базирующихся на законах рынка меняются не только роли, но и потенциальные возможности. Некоторые страны переходного периода унаследовали потенциал — квалифицированные кадры и оборудование, которое можно использовать, но они не организованы для того, чтобы играть свои новые роли. Иногда в странах, где эффективность в целом страдает, можно отыскать островки благополучия. Задача увеличения эффективности здесь в некотором смысле проще, а в некотором смысле — сложнее: проще — потому, что потенциальные возможности уже не столь низки, сложнее — потому, что перестройка потенциала означает изменение восприятия. Реформа — это не только вопрос о наделении людей новыми обязанностями.

Повышение дееспособности государственных институтов

Признание имеющихся у государства в данный момент возможностей, пусть скудных, не делается раз и навсегда. Вторая коренная задача реформы государства — укрепление государственных институтов путем *создания стимулов к повышению эффективности работы государственных служащих при сохранении контроля над их, возможно, волюнтаристскими действиями.*

Многие страны борются за построение институтов эффективного государственного сектора. Одна из причин, в силу которой данная задача столь сложна, имеет политический характер. Например, за поддержание несправедливого и неэффективного status quo могут выступать влиятельные силы, тогда как другая часть общества, страдающая от существующего порядка вещей, не в состоянии эффективно оказывать воздействие в пользу преобразований.

Однако проблемы сохраняющейся неэффективности или коррупции не являются чисто политическими. Политические деятели и другие государственные служащие нередко имеют достаточно сильные стимулы и искренне заинтересованы в улучшении работы государственного сектора. Но управление государственной бюрократией — сложная задача, решение которой не сводится к ясным и недвусмысленным рецептам. В действительности, создание институтов, необходимых для эффективного функционирования государственного сектора, требует решения целого ряда коренных проблем поведенческого плана, искажающих мотивацию и приводящих в конечном счете, к плачевным результатам. Для решения этих глубоких проблем и укрепления потенциала государства в различных ситуациях могут применяться три базовых механизма стимулирования (см. рисунок 2):

- Эффективные нормы и ограничения.
- Усиление конкуренции.
- Учет мнений граждан и взаимодействие граждан и государства.

Эффективные нормы и ограничения

Утверждение принципа подотчетности в долгосрочной перспективе обычно требует наличия формальных ограничительных механизмов, встроенных в основные государственные институты. Полномочия могут быть разделены как между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, так и между центральными, региональными и местными органами управления. Чем активнее используется механизм разделения полномочий, тем больше появляется субъектов, обладающих правом вето, способных сдерживать волюнтаристские действия государства. Однако наличие многочисленных субъектов, обладающих правом вето, — это обоюдоострое оружие: они могут в равной мере затруднять изменение как вредных, так и полезных норм.

Во многих развивающихся странах надзор законодательной и судебной власти за деятельностью исполнительных органов слаб. Постановка целей в увязке с мерами, необходимыми для их достижения, иногда носит туманный характер, при этом законодательные органы страдают от недостатка информации и невозможности использования имеющегося потенциала, кроме того, нарушается принцип независимости судебных органов. Независимость судебной власти жизненно необходима для обеспечения полной подотчетности закону органов законодательной и исполнительной власти, а также для интерпретации и воплощения в жизнь положений Конституции. Написание законов — сравнительно простая часть задачи; необходимо обеспечение их исполнения, чтобы страна могла воспользоваться преимуществами заслуживающего доверия правового государства. Для утверждения таких ограничительных институтов требуется определенное время, однако в краткосрочной перспективе их функции могут выполнять международные договорные механизмы, такие, как международный арбитраж или гарантии международных агентств.

Основной компонент эффективной стратегии в этой области — сокращение возможностей для коррупции за счет ограничения прав государственных органов действовать волюнтаристски. Либерализация контроля над внешней торговлей, устранение барьеров для проникновения частных компаний на рынки и приватизация государственных предприятий, обеспечивающая развитие конкуренции, — все эти меры будут помощью в борьбе с коррупцией (см. рисунок 3). Такие реформы не должны быть половинчатыми:

реформы, открывающие частным предприятиям доступ в закрытые сектора экономики, но вместо применения открытой и конкурентной процедуры оставляющие это на усмотрение государственных чиновников, также создают исключительные возможности для коррупции.

Формальные механизмы сдержек и противовесов также могут способствовать победам над коррупцией в органах власти, но сами по себе эти механизмы редко оказываются достаточно эффективными. Реформы гражданских институтов, ограничение политического протекционизма и повышение заработной платы государственным служащим также оказались действенными средствами в борьбе с коррупцией благодаря тому, что государственные служащие получили дополнительные стимулы "играть по правилам" (см. рисунок 3).

Там, где коррупция уже укоренилась очень глубоко, для ее ликвидации потребуются более решительные меры. Такие усилия должны быть сосредоточены на более тщательном мониторинге действий властей — как со стороны официальных институтов, так и отдельных граждан, — а также на судебном преследовании виновных. Одним из примеров успешной реализации такого подхода является действующая в Гонконге (Китай, с 1 июля 1997 года) независимая комиссия по борьбе с коррупцией. Аналогичным образом, недавно реализованная программа реформ в Уганде содержала в себе некоторые из описанных в настоящем Отчете элементов борьбы с коррупцией, и они дали ряд обнадеживающих результатов. Те же механизмы могут применяться во всем мире: коррупция, несмотря на все уверения в обратном, не является неким феноменом, определяемым национально-культурной, исторической и т.д. традицией. Борьба с коррупцией должна основываться на многогранном подходе, предусматривающем более активное участие представителей частного сектора экономики и гражданского общества. Взяткодатель несет такую же ответственность, как и сам взяточник; эффективная система наказаний для отечественных и международных компаний должна стать частью решения проблемы.

Привнесение большей конкуренции в деятельность государства

Государства могут увеличить свой потенциал и эффективность, ужесточив конкуренцию в различных областях: при найме и продвижении сотрудников по службе, при формировании политики и при предоставлении услуг.

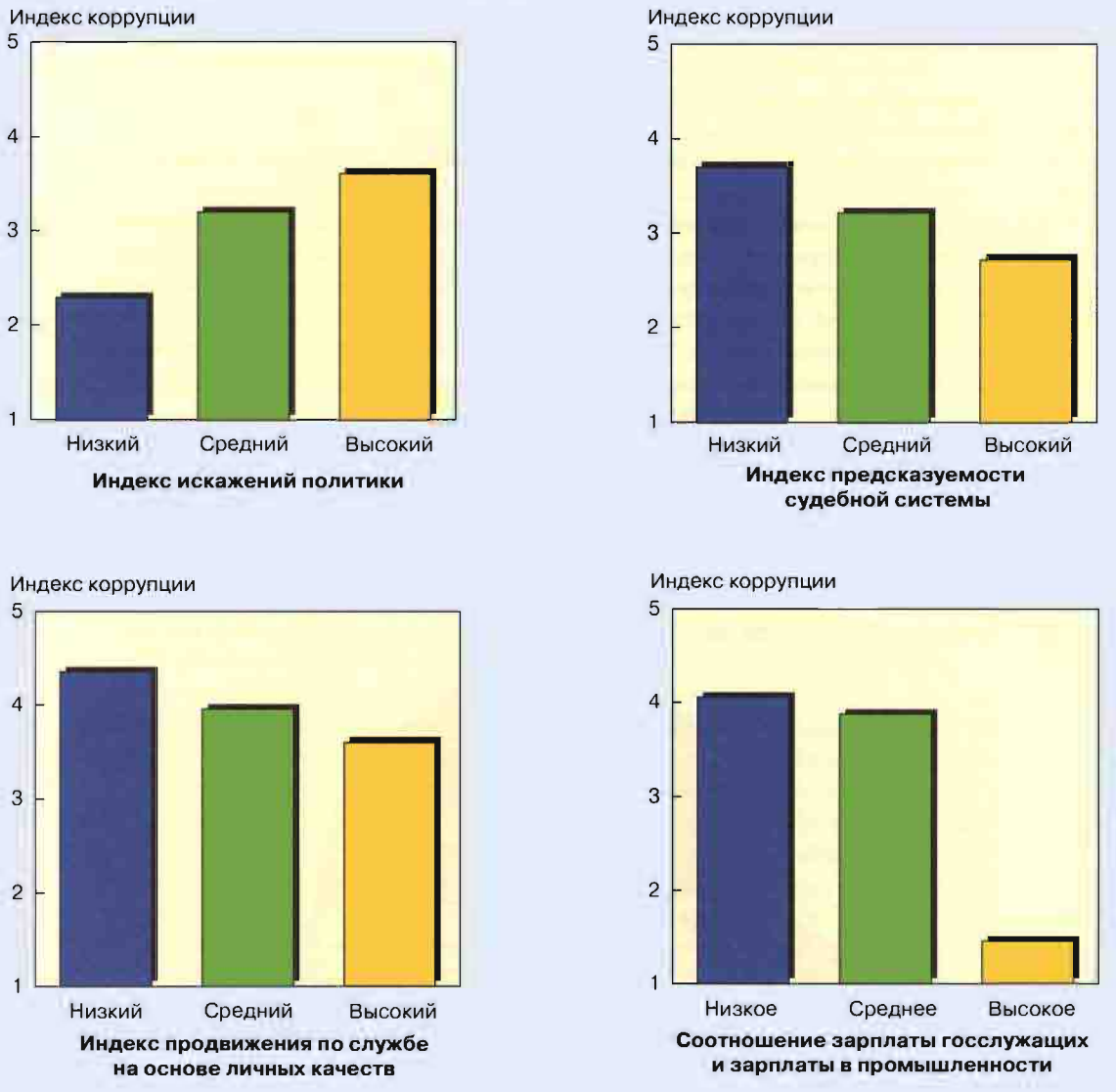
Усиление конкуренции в среде государственных служащих. Будь то формирование политики, предоставление услуг или заключение и управление контрактами, хорошо обученный, имеющий достаточную мотивацию персонал жизненно важен для эффективности государства. Государственные служащие могут стимулироваться к эффективной работе за счет сочетания механизмов, поощряющих внутреннюю конкуренцию:

Рисунок 2. Диапазон механизмов, способствующих укреплению возможностей государства

- Система найма сотрудников, основанная на их профессионализме, а не на принципе протекционизма.
- Продвижение по службе с учетом личных качеств сотрудников.
- Адекватная оплата труда.

Начиная с девятнадцатого века, все промышленно развитые страны использовали вышеперечисленные принципы для создания современной профессиональной бюрократии. Позднее те же принципы стали применяться во многих странах Восточной Азии, которые превратили слабые,

Рисунок 3. Факторы, ассоциируемые с коррупцией



Примечание: Каждый индекс представляет собой среднее арифметическое по группе стран. Подробные сведения и определения см. в Техническом приложении. Более высокое значение индекса означает более высокую коррумпированность. На расположенном вверху слева рисунке показана простая корреляция между двумя индексами – индексом искажений в политике (за 1984–1993 годы) и индексом коррупции (за 1996 год) для тридцати девяти промышленно развитых и развивающихся стран. Рисунок, расположенный вверху справа, основан на регрессии, использующей данные для пятидесяти девяти промышленно развитых и развивающихся стран в 1996 году. Рисунок, расположенный внизу слева, основан на регрессии, рассчитанной по данным для тридцати пяти развивающихся стран за период с 1970 по 1990 год. На рисунке, расположенном внизу справа, показана простая корреляция для двадцати промышленно развитых и развивающихся стран в конце 80–х – начале 90–х годов (данные по заработной плате усреднены).
Источник: расчеты сотрудников Всемирного Банка.

коррумпированные бюрократические системы, основывавшиеся на личной протекции, во вполне работоспособные механизмы. Однако многим развивающимся странам нет нужды обращаться к зарубежным или историческим ролевым моделям: последние в этих странах уже существуют. Например, центральные банки часто продолжают эффективно работать и сохраняют свой уровень компетентности, даже когда все остальные государственные институты пришли в упадок. Причины, обуславливающие успешное функционирование этих институтов, перечислены выше. Эти организации меньше подвержены политическому вмешательству. Они имеют ограниченный, но в то же время четкий круг задач. Они получают адекватные ресурсы и подготовку. И, наконец, их сотрудники обычно зарабатывают больше, чем их коллеги из других государственных органов.

Пример различных стран демонстрирует, что более работоспособны те бюрократии, где наем сотрудников и их продвижение по службе осуществляется на конкурентных принципах и с учетом личных качеств, а также где работа государственных служащих лучше оплачивается. В ряде стран (Кения, Филиппины) назначения даже чиновников среднего звена часто проходят на основе принадлежности кандидатов к определенной политической партии или преданности какой-либо политической группировке. Другие же страны, например Южная Корея, выиграли за счет использования высококонкурентной системы найма и продвижения по службе сотрудников государственных учреждений, явно направленной на поощрение достойных. Реформы, происходящие в настоящее время на Филиппинах, ставят задачей изменить имеющееся положение с тем, чтобы повысить потенциал бюрократической системы. В целом, страны, где общая система сдержек и противовесов слаба, должны активнее использовать более прозрачные и конкурентные системы. Опыт ряда стран Восточной Азии, добившихся высоких результатов, также показывает, что система меритократии и долгосрочных служебных компенсаций способствует созданию *esprit de corps — корпоративного духа,* или коллективистской приверженности общим целям. Это позволяет снизить транзакционные издержки приведения в действие механизмов внутренних ограничений и обеспечить партнерские отношения и взаимодоверие внутри системы.

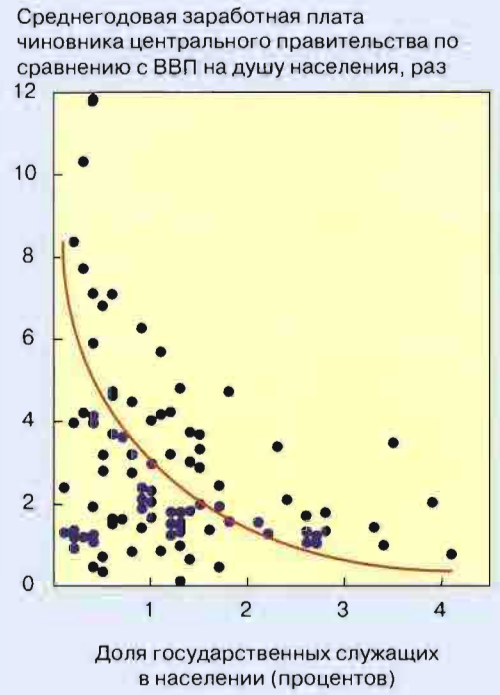
Во многих странах уровень заработной платы государственных служащих упал в результате увеличения числа занятых в государственном секторе на должностях, требующих невысокого уровня подготовки, и ограничения общего фонда заработной платы из бюджетных соображений (см. рисунок 4). Это привело к значительному сокращению дифференциации в структуре заработной платы и к неконкурентоспособности уровня оплаты чиновников высшего звена, что затрудняет наем и закрепление наиболее способных сотрудников. В некоторых странах, таких как Уганда, осуществляются далеко идущие реформы с целью значительного сокращения персонала, увеличения среднего уровня заработной платы и большей дифференциации структуры заработной платы. Но во многих странах эту проблему еще предстоит решить.

Поощрение конкуренции в области предоставления общественных продуктов и услуг. Во многих развивающихся странах услуги предоставляются плохо или не предоставляются вовсе. Политики часто вмешиваются в повседневную деятельность государственных органов, а свобода действий их руководства ограничена, равно как и степень ответственности за конечный результат. А во многих странах государственный сектор стал монополистом в области предоставления услуг, устранив стимулы к повышению их качества.

В этих обстоятельствах создание эффективного государственного сектора подразумевает привнесение открытости в деятельность основных государственных институтов с целью усиления рыночной мотивации в тех областях, которые давно были монополизированы государственным сектором. Десятки стран Америки, Европы и Азии смогли воспользоваться технологическим прогрессом и привнесли конкуренцию в область телекоммуникаций и производства электроэнергии. Это привело к снижению удельной себестоимости и быстрому росту объема предоставления услуг. Конкуренция также усиливается за счет конкурсного распределения контрактов на предоставление услуг путем проведения тендеров и аукционов. Такая тенденция распространена в промышленно развитых странах (Соединенное Королевство, штат Виктория в Австралии), но подобные механизмы используются также для повышения эффективности в развивающихся странах (например, в Бразилии при ремонте дорог). В условиях слабого административного потенциала некоторые страны (Боливия, Уганда) также заключают договоры на предоставление социальных услуг с неправительственными организациями.

Усиливается тенденция к созданию целевых, ориентированных на конечный результат государственных агентств, для которых четче определены цели деятельности и установлена большая степень ответственности руководства за результаты деятельности. Среди стран с высоким уровнем дохода наиболее яркий пример — Новая Зеландия, где министерства—конгломераты разделились на специализированные бизнес—единицы. Поставленные в зависимость от результатов деятельности контракты с руководителями этих структур заключаются на фиксированный срок; согласно контракту, они получают право приема на работу и увольнения сотрудников, переговоров от имени коллектива. В Сингапуре долгое время применяется во многом схожий подход, опирающийся на государственных попечительских советов, деятельность которых оценивается по результатам. Этому примеру следуют и дру-

Рисунок 4. Большее число государственных служащих часто означает меньшие зарплаты в государственном секторе



Примечание: Данные по девяноста шести промышленно развитым и развивающимся странам на начало 90–х годов.
См. также Техническое приложение.
Источник: Schiavo–Campo, Tommaso, and Mukherjee, публикация, подготовленная для этого Отчета.

гие развивающиеся страны, например, Ямайка, где создаются исполнительные органы государственной власти в соответствии с британской моделью.

Однако страны с неадекватными контрольными механизмами и недостаточными ресурсами должны действовать с осторожностью. Предоставление большей гибкости государственным руководителям в таких странах лишь усугубит произвол и коррупцию без соответствующего улучшения результатов их деятельности. Составление контрактов и их исполнение, в особенности тех, которые направлены на достижение комплексных результатов, требует специальных знаний, которых во многих развивающихся странах не хватает. В таких странах необходимо сначала обеспечить соблюдение установленных норм и финансовой отчетности в рамках государственного сектора (как было сделано в Аргентине и Боливии), четче определить цели и задачи, а также ввести систему оценки результатов деятельности (как в Колумбии, Мексике и Уганде). По мере совершенствования методов измерения конечных результатов и апостериорного контроля над использованием ресурсов, различным государственным органам можно предоставлять большую гибкость в обмен на принятие ими на себя большей ответственности за результат.

Приближение государства к людям

Правительства функционируют более эффективно, если они прислушиваются к мнению частных компаний и отдельных граждан, а также сотрудничают с ними при формировании и реализации политики. Там, где государство не располагает достаточными механизмами для учета таких мнений, оно не реагирует на интересы населения, в особенности различных меньшинств и беднейших слоев населения, которые обычно стремятся к тому, чтобы их голос были услышан в коридорах власти. И даже самые благие намерения правительства вряд ли будут удовлетворять коллективные потребности эффективно, если правительство не знает, каковы эти потребности.

Дать людям возможность быть услышанными. Партнерство предполагает безусловный учет мнения беднейших и маргинальных групп населения в процессе выработки политики. Во многих странах возможность быть услышанными распределена также неравномерно, как и доходы. Большая информированность и прозрачность жизненно необходимы для содержательной общественной дискуссии и повышения доверия населения к деятельности государства - будь то при определении приоритетных направлений расходов, разработке программ пенсионного обеспечения и борьбы с безработицей или при управлении лесным хозяйством либо другими ресурсами. Опросы тех, кто является пользователем подобных программ (в Индии, Никарагуа и Танзании) и гражданские хартии (в Малайзии) обеспечивают новые возможности для того, чтобы голос населения был услышан.

Наиболее хорошо отлаженный механизм народного волеизъявления — это урна для голосования. В 1974 году только тридцать девять стран — лишь каждая четвертая страна мира, — были независимыми демократическими государствами. На сегодняшний день 117 стран — почти две трети стран мира — используют всеобщее голосование для выбора своих руководителей. Однако периодическое проведение голосования не всегда означает, что государство лучше реагирует на потребности своих граждан. Необходимы и другие механизмы, чтобы обеспечить учет нужд беднейших слоев населения и меньшинств в политике государства. Первым важным шагом по "озвучиванию" интересов граждан в государственной политике является создание чисто посреднических организаций, которые будут представлены в органах, ответственных за выработку такой политики. Такие организации, еще более эффективно действующие на местном и региональном уровнях, в последнее время весьма активизировались в развивающихся странах, особенно там, где государство

плохо справляется со своими обязанностями (и где, разумеется, организации такого рода не преследуются).

Расширение участия. Появляется все больше подтверждений того, что правительственные программы работают лучше, когда к их осуществлению привлекаются потенциальные пользователи этих программ, а также когда сами программы используют социальный потенциал тех групп, на которые они направлены, а не вступают в противоборство с ним. К преимуществам такого подхода относятся более ровная и устойчивая реализация программ и лучше отлаженная обратная связь с правительственными агентствами. Большая отдача водоочистительных систем, применяемых в Ресифи (Бразилия), программы обеспечения жильем бедных в Порт—Элизабет (Южная Африка), управленческая деятельность в штате Гуджарат (Индия), и система здравоохранения в Хартуме (Судан), — таковы свидетельства мощного потенциала партнерских отношений и участия местного населения в осуществлении программ. Контраст с неудачной, зачастую, реализацией программ, которые "спускаются сверху", очевиден.

В странах, добившихся успеха, разработка политики осуществлялась в рамках процесса взаимных консультаций, предоставившего гражданскому обществу, профсоюзам и частным фирмам возможность внесения своих предложений и конкретный механизм контроля. В Восточной Азии совещательные органы, состоящие из представителей государственных органов и частного сектора (например, ежемесячные совещания по содействию экспорту в Корее, Национальный объединенный консультативный комитет правительства и предпринимателей в Таиланде, Совет предпринимателей в Малайзии) обеспечивают механизмы обратной связи, обмена информацией и координации действий.

С осторожностью развивать полномочия. Как правило, система управления в развивающихся странах более централизована, чем в промышленно развитых. Однако за некоторыми весьма заметными исключениями, за последние тридцать лет в развивающихся странах зафиксирован лишь небольшой перенос тяжести государственных расходов с национального на более низкие уровни государственной власти. В странах с индустриальной экономикой наблюдалась противоположная тенденция к централизации государственных расходов. Разумеется, ни одно из этих наблюдений не учитывает децентрализацию, неявно присутствующую во всех рыночных реформах последнего времени, которые очевидным образом привели к сокращению прямых полномочий и ресурсной базы центральных органов власти в целом ряде стран.

Децентрализация дает значительные положительные результаты в Китае, Индии, большинстве стран Латинской Америки и многих других местах. Она позволяет повысить качество управления, а также улучшить представительство интересов местных деловых кругов и отдельных граждан. Конкуренция между различными регионами, городами и территориями может подстегнуть разработку более эффективных программ и политики. Однако существуют три опасных ловушки, которых следует остерегаться:

- *Увеличение неравенства.* Разрыв между различными регионами может увеличиться, — эта проблема вызывает глубокую озабоченность в Китае, России и Бразилии. Мобильность трудовых ресурсов обеспечивает лишь частичное решение данной проблемы, кроме того, зачастую такая мобильность практически трудно реализуема, особенно в странах с пестрым этническим составом, где мигрантов не всегда встречают благожелательно.
- *Макроэкономическая нестабильность.* Государство может утратить контроль над макроэкономической политикой, если отсутствие фискальной дисциплины на местном и региональном уровнях приведет, как, например, в Бразилии, к необходимости частого погашения задолженности местных бюджетов за счет центрального правительства.
- *Риск "увязнуть" в местных проблемах.* Существует серьезная опасность того, что местные органы власти подпадут под влияние узких интересов, что приведет к использованию ресурсов и властных полномочий не по назначению.

Эти опасности еще раз подтверждают, что центральное правительство всегда будет играть жизненно важную роль в поддержании экономического и социального развития. Задача — правильно установить "разделение труда" между центральным правительством и другими уровнями государственной власти.

Стратегические варианты реформирования

Построение более гибкого государства требует работы над механизмами, увеличивающими открытость и прозрачность его функционирования, усиливающими стимулы для участия граждан в общественных делах, а также, в тех случаях, когда это целесообразно, сокращающими дистанцию между правительством, с одной стороны, и гражданами и их общинами, которым оно должно служить, с другой. Отсюда следует четыре развернутых императива для разработчиков политики:

- В тех случаях, когда это целесообразно, необходимо обеспечить широкое обсуждение ключевых направлений и приоритетов политики. Как минимум, это подразумевает доступ к информации, представляющей общественный интерес, и создание таких консультативных механизмов, как совещательные органы и гражданские комитеты, которые должны обеспечить сбор мнений и информации о предпочтениях заинтересованных социальных групп.

- Там, где это возможно, требуется поощрять непосредственное участие пользователей общественных благ и услуг в разработке, реализации и мониторинге их предоставления на местном уровне.
- Там, где это целесообразно, следует применять тщательно спланированный поэтапный и/или сконцентрированный на определенных секторах подход к проведению децентрализации в приоритетных областях. Следует ввести в действие мощные механизмы мониторинга и обеспечить выполнение строгих правил взаимодействия между различными органами власти, что позволит ограничить произвол на центральном и местном уровнях.
- На местном уровне следует уделить основное внимание механизмам, обеспечивающим подотчетность и конкуренцию, а также механизмы горизонтальной мотивации во взаимоотношениях местных органов власти и населения.

Конечно, стратегия большей открытости и децентрализации сопряжена с определенными опасностями. Чем больше создается возможностей для массового участия в процессе управления, тем большие требования будут предъявлять сами массы государству. Это может увеличить для государства риск попасть под влияние групп и лиц, наиболее активно и даже агрессивно пропагандирующих свои взгляды, и тогда неизбежно образование узких мест в выработке политики. Приближение правительства к одной части населения не должно отдалять его от другой. Аналогичным образом, при отсутствии или четких правил, определяющих рамки деятельности органов власти различных уровней, или стимулов, поощряющих обеспечение подотчетности властей на местном уровне, кризис управления во многих централизованных системах государственности может быть просто переложен "сверху" на более низкие уровни управления. Тем не менее, существует ряд безопасных способов запустить данный процесс, в том числе посредством обмена мнениями и поиска консенсуса, чтобы сделать содержание преобразований понятным для граждан и частных фирм, и тем самым увеличить шансы реформы на успех.

За пределами национальных границ: содействие глобальным коллективным мероприятиям

Глобализация создает угрозу для слабых или волюнтаристски управляемых государств. Но она также открывает путь к достижению эффективными, дисциплинированными государствами более высокого уровня развития и экономического благосостояния и еще более актуализирует необходимость в международном сотрудничестве для проведения коллективных мероприятий глобального масштаба.

Использование внешней конкуренции

Государство по—прежнему определяет политику и нормы для тех, кто находится в его юрисдикции, но события глобального масштаба и международные соглашения все больше влияют на его выбор. Люди стали мобильнее и образованнее, они лучше информированы об условиях, существующих в других местах. А вовлеченность в мировой экономический процесс ограничивает возможности для государственного произвола, сокращает возможности по налогообложению капитала, а также многократно усиливает надзор за денежной и фискальной политикой со стороны финансовых рынков.

"Глобализация" еще не стала действительно глобальной, — ею пока не охвачен значительный сегмент мировой экономики. Примерно половина населения развивающихся стран мира не была затронута широко обсуждавшимся увеличением объемов международной торговли и движения капиталов, произошедшим начиная с 80—х годов. Нерешительность правительств в отношении "открытия" своих стран для мировой экономики отчасти понятна. Включение в глобальную экономику, подобно передаче полномочий центральных органов на более низкие уровни власти, сопряжено не только с появлением дополнительных возможностей, но и с определенным риском. Например, открытость может сделать страны более чувствительными к внешним ценовым потрясениям или масштабным дестабилизирующим изменениям в потоках капитала. Это делает роль государства еще более важной как в плане преодоления таких потрясений, так и в отношении содействия частным лицам и фирмам, чтобы они могли воспользоваться возможностями глобального рынка. Однако не стоит преувеличивать трудности, особенно в сопоставлении их с риском полного исключения из процесса глобализации.

Ценой отказа от открытости будет увеличение разрыва между уровнями жизни в странах, осуществивших интеграцию в мировую экономику, и странах, оставшихся за рамками этого процесса. Путь к увеличению доходов в отстающих странах заключается в продуманной и выполнимой внутренней политике и наращивании потенциала государства. Интеграция обеспечивает мощную поддержку для таких мер, она повышает их результативность, — но заменить их не в состоянии. В этом смысле, глобализация начинается внутри страны. Однако таким многосторонним институтам, как Всемирная торговая организация, предстоит сыграть важную роль в формировании стимулов для совершения соответствующими странами столь необходимого прорыва.

Содействие глобальным коллективным мероприятиям

Глобальная интеграция также повышает требования к сотрудничеству государств в борьбе с такими международными угрозами, как терроризм и глобальное потепление. Экономические, культурные и другие различия между странами могут затруднять такое сотрудничество, а иногда даже делать его невозможным. Тем не менее, укрепление кооперации явно необходимо для решения, как минимум,

пяти основных проблем, не имеющих национальных границ:

- *Меры, направленные на урегулирование региональных кризисов.* Угроза ядерной войны между супердержавами уступила место растущим, как грибы, более мелким конфликтам, влекущим за собой обременительные издержки по оказанию помощи беженцам и их реабилитации. Пока не существует надежной международной системы для борьбы с такими конфликтами или их предотвращения. При разработке экономических и социальных мероприятий необходимо проводить комплексную оценку степени влияния государственной политики (и международной помощи) на урегулирование зарождающихся конфликтов.
- *Упрочение экономической стабилизации в глобальном масштабе.* Все большую озабоченность вызывает потенциально дестабилизирующий эффект быстрых и крупномасштабных миграций портфельных инвестиций, в особенности, когда возникший в одной стране кризис грозит перекинуться на рынки других стран. Для защиты от негативных воздействий этих проблем был предложен целый ряд механизмов, а для стран—членов Международного валютного фонда недавно была создана новая система содействия в урегулировании внезапных финансовых потрясений. Однако лучшее средство защиты — осмотрительная и восприимчивая внутренняя экономическая политика. Увеличение международной мобильности рабочей силы также поднимает ряд вопросов, требующих проведения международных коллективных мероприятий.
- *Защита окружающей среды.* В число неотложных глобальных проблем окружающей среды входят изменение климата, утрата видового разнообразия и защита водного пространства. Международные коллективные действия могут быть полезными за счет лучшей координации, большей осведомленности общественности, более эффективного обмена технологиями и положительным опытом, приобретенным на национальном и местном уровнях. Однако медленный прогресс в этой области заставляет думать, что лишь крупная экологическая катастрофа сможет подтолкнуть страны предпринять согласованные действия.
- *Поддержка научных исследований и распространение знаний.* Консультативная группа международных исследований в области сельского хозяйства, возобновившая активные действия в настоящее время в связи с необходимостью решения новых проблем в области обеспечения продовольствием, продемонстрировала, каким образом может происходить разработка технологий и обмен ими в рамках международных коллективных действий. Необходимо создать аналогичные консультативные механизмы для решения других неотложных исследовательских проблем в области здравоохранения и защиты окружающей среды.
- *Повышение эффективности международного содействия развитию.* Для того чтобы стать более эффективной, иностранная помощь должна быть теснее увязана с политикой страны-получателя этой помощи. Основной приоритет для агентств международной помощи — систематически направлять ресурсы в бедные страны, которые осуществляют взвешенную политику и целенаправленно работают над укреплением своей институциональной системы.

Устранение препятствий для осуществления государственной реформы

История государственных реформ в промышленно развитых странах современности обнадеживает развивающиеся страны — одновременно наводя их на мысль о необходимости действовать не торопясь. Еще в прошлом веке многие из проблем, ограничивающих ныне эффективность государства в развивающихся странах, остро стояли в Европе, Северной Америке и Японии. Но эти проблемы решались, в результате чего возникли современные государства с их профессиональными системами управления. Это обнадеживает. Но это же заставляет нас действовать осмотрительно, поскольку для усиления институтов требуется время. Реформы, начатые в период Мейдзи в Японии, которые в результате вывели страну на путь развития, потребовали почти двадцать пять лет для их укоренения. Построение более дееспособного государства возможно, но это длительный процесс, требующий огромной политической воли. Необходимо начинать действовать уже сейчас.

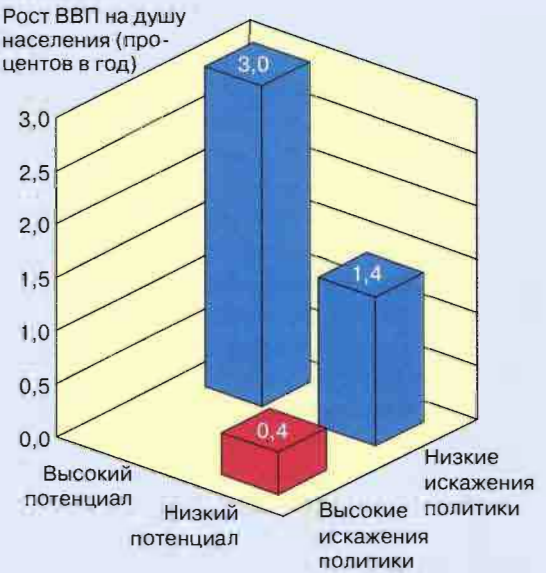
В течение последних пятнадцати лет многие правительства отреагировали на воздействие внутри страны и извне, начав осуществление далеко идущих реформ, направленных на улучшение своей деятельности. Как правило, максимально быстро осуществляются изменения в макроэкономической сфере — в управлении обменным курсом, финансовой и торговой политике. Эти реформы имеют политические последствия, но не требуют перетряски существующих институтов. Они могут быть реализованы быстро небольшой группой компетентных специалистов-технократов, часто в соответствии со специальным указом. Все, что для этого необходимо — это принятие политического решения об осуществлении преобразований.

Однако другие государственные реформы, касающиеся системы регулирования, социальных услуг, финансовой сферы, инфраструктуры и общественных работ, не могут быть реализованы столь же быстро, поскольку они подразумевают изменение институциональных структур, создававшихся в иных целях и для игры по другим правилам. Институциональные реформы такого рода связаны с кардинальными изменениями в образе мышления и действий правительственных органов и, зачастую, с полной пере-

тряской давно укоренившейся системы кумовства и коррупции. Но такие изменения безусловно необходимы для укрепления потенциала государства. Одновременное проведение продуманной политики и наличие государственных институтов, имеющих потенциал для ее воплощения, обеспечивает значительное ускорение экономического развития (см. рисунок 5).

Осуществление подобной комплексной реформы во многих развивающихся странах потребует значительных затрат времени и усилий, причем задачи в значительной степени модифицируются при движении от региона к региону (см. врезку 3). Реформы также встретят значительную политическую оппозицию. Но реформаторы могут положить им хорошее начало путем усиления центральных органов, ответственных за формирование стратегических направлений политики, увеличения степени прозрачности и конкурентности, путем вычленения тех видов деятельности и государственных органов, результаты функционирования которых легко определимы путем налаживания более прочной обратной связи с непосредственными потребителями услуг в отношении качества их предоставления, а также сотрудничества с профсоюзами по программам, которые позволят рабочим искать защиту своих интересов с помощью проводимых преобразований, а не в борьбе против этих преобразований.

Рисунок 5. В странах, проводящих взвешенную экономическую политику и имеющих более высокий институциональный потенциал экономический рост происходит быстрее



Примечание: Каждый из приведенных показателей темпов роста представляет собой среднее арифметическое по группе стран. Результаты основаны на регрессии с использованием панельных данных по девяноста трем индустриальным и развивающимся странам за период с 1964 по 1993 год с учетом различий в уровнях образования, доходов и других переменных. Подробную информацию см. в Техническом примечании. Источник: Commander, Davoodi, and Lee, публикация, подготовленная для данного Отчета.

Когда происходят реформы?

В основе объяснения того, почему так много стран терпят неудачу при осуществлении реформ, лежат глубокие распределительные противоречия и ограничения, встроенные в государственные институты. Однако они не вечны. В конечном счете, изменения происходят, когда стимулы к тому, чтобы избавиться от старой политики и старых институциональных структур становятся в обществе сильнее стимулов к их сохранению. Импульс реформам может придать экономический кризис или внешняя угроза, либо приход к власти нового правительства, менее заинтересованного в прежней системе. Но реформа может быть отложена, если власти по—прежнему ориентируются на устаревшую политику, поскольку она отвечает их интересам (или интересам их союзников). Такие задержки иногда могут оказаться болезненно долгими, как на Гаити при Дювалье или сегодня в Заире.

Действия соседних стран тоже могут стать мощным стимулом для осуществления преобразований. В той волне реформ, которая прокатилась по странам Восточной Азии, Латинской Америки, большей части Восточной Европы и бывшего Советского Союза, четко прослеживается эффект домино. Угроза отставания может заставить страны улучшить работу своего бюрократического аппарата. Однако исследователям еще предстоит выяснить, почему одни страны реагируют на кризис, а другие — нет. Почему, например, в Азии население гораздо менее терпимо относится к инфляции, чем в некоторых регионах Латинской Америки? И почему одни страны переносят длительный экономический спад до того, как отреагировать, в то время как другие действуют намного оперативнее?

Нередко, проанализировав, кто выиграет, а кто проиграет в результате реформ, можно предсказать, когда следует осуществлять реформы или, по крайней мере, будут ли они предприняты вообще. Преобразования не выглядят привлекательными, если выигравшие не могут компенсировать потери проигравшим. Даже если потенциальный выигрыш оказывается достаточным для такой компенсации, реформы могут оказаться трудноосуществимыми, поскольку полученная выгода распределяется между многими людьми, в то время, как проигравшие, хотя их и меньше по численности, представляют собой более мощную силу с четко сформулированными предпочтениями. Еще одну проблему создает тот факт, что выгода зачастую извлекается в будущем, тогда как потери возникают и осознаются немедленно. Тем не менее, иногда обстановка ухудшается настолько, что количество выигравших в случае проведения реформ намного превышает количество проиграв-

Врезка 3. Региональные задачи

Ниже изложены основные характеристики и задачи программ повышения эффективности государства в различных развивающихся регионах. Они по необходимости носят самый общий характер, так как в каждом регионе имеются страны, чей опыт может быть в значительной мере полезен другим.

- Многие страны *Африки* испытывают кризис государственности — кризис дееспособности власти. Для них главным приоритетом является восстановление эффективности государства путем полной реконструкции общественных институтов, воссоздания власти закона и надежной системы противодействия злоупотреблениям властью. Там, где связи между государством, частным сектором и гражданским обществом еще очень хрупки и развиты в недостаточной степени, повышение качества предоставления общественных и коллективных услуг потребует более тесного сотрудничества государства с частным сектором и гражданским обществом.
- Дееспособность государств в большинстве стран *Восточной Азии* не подлежит сомнению. Однако способность государств к изменениям в ответ на появление новых задач, встающих перед регионом, будет играть крайне важную роль в обеспечении их успешного дальнейшего экономического развития.
- Основная проблема в *Южной Азии* — чрезмерное регулирование, являющееся как причиной, так и следствием раздутости штатов государственных органов. Но оно также является и прямой дорогой к коррупции. Упрощение системы регулирования и реформирование государственных предприятий и, как результат, "сжатие" функций государства будет процессом сложным и трудным с политической точки зрения.
- Задача превращения государства из "гребца" в "рулевого" в *Восточной Европе* еще весьма далека от завершения. Но большинство стран уже добились определенных успехов в области увеличения дееспособности и подотчетности государства.
- Низкий уровень дееспособности государств во многих странах *Содружества Независимых Государств (СНГ)* — серьезное и постоянно увеличивающееся препятствие для достижения прогресса в большинстве областей экономики и социальной политики. Процесс переориентации государства по-прежнему находится на очень ранней стадии и является заложником серьезных проблем, возникших в результате его недостаточной подотчетности и прозрачности.
- В Латинской Америке децентрализация властных полномочий и расходов в сочетании с демократизацией коренным образом изменили местный политический ландшафт в ходе процесса, который иногда называют "тихой революцией". В этом регионе возникает новая модель государства. Тем не менее, следует уделить большее внимание реформе правовой системы, государственной службы и социальной политики.
- На *Ближнем и Среднем Востоке и в Северной Африке* наиболее серьезную экономическую и социальную проблему представляет безработица, что делает сокращение правительства особенно трудным. Поскольку политические и социальные осложнения при проведении преобразований здесь, по всей видимости, серьезнее, чем в любом другом регионе, но в то же время не могут быть признаны непреодолимыми, разумнее всего приступить к децентрализации предоставления ряда услуг и к реформе государственных предприятий, и в то же время готовить почву для более широких реформ.

ших. В этой ситуации реформа может немедленно принести экономические и политические дивиденды.

Как сделать реформы труднообратимыми?

Ориентированные на проведение реформ политические лидеры и элиты могут ускорить реформу, принимая решения, четко определяющие ее выгоды, расширяющие возможности населения и обеспечивающие больший охват разрабатываемой политикой. В последние годы дальновидные политические деятели изменили возможности своих народов путем проведения продуманных реформ. Они добились успеха, поскольку смогли четко объяснить всем выгоды осуществления реформ, и создать коалиции, возвышавшие голос от имени часто безгласных бенефициаров реформы. Они добились успеха также потому — и это критически важно — что смогли довести до общества свое долгосрочное видение концепции, таким образом, позволив людям видеть дальше болезненных сиюминутных эффектов приспособления. Эффективные лидеры дают своим народам ощущение причастности к реформам — чувство, что реформы не были навязаны извне.

Проведение государственной реформы требует сотрудничества всех слоев общества. Компенсация последствий реформ для негативно затронутых ею групп (это не обязательно беднейшие слои общества) помогает заручиться их поддержкой. Хотя в краткосрочном плане компенсация может оказаться дорогостоящей, она окупается в долгосрочной перспективе. Глубоко укоренившиеся расхожде-

ния между различными общественными группами и их взаимные подозрения также могут задержать осуществление реформ. Средств для быстрого искоренения давней вражды не существует, однако социальные пакты, такие, как Пакты Монклоа в Испании или Бенинская национальная экономическая конференция, могут оказаться полезными.

Международные агентства могут поощрять и поддерживать неуклонное развитие реформ четырьмя способами. Во—первых, они могут предоставить важную техническую рекомендацию о том, что необходимо сделать, и что делать не следует. Такая помощь часто бесценна, особенно для малых государств, не располагающих достаточными ресурсами для решения всех технических проблем своими силами. Однако она обязательно должна дополняться экспертизой на местном уровне в целях адаптации реформ к местным условиям и институтам. Всемирная торговая организация играет основную роль при проведении реформ в сфере торговли, Всемирная организация здравоохранения — в сфере здравоохранения, а Международная организация труда — в сфере трудового законодательства и политики занятости. Во—вторых, международные агентства могут поделиться приобретенным в различных странах богатым опытом по широкому кругу вопросов. Поскольку такие агентства часто укомплектованы специалистами со всего мира, они могут использовать экспертов с различным региональным и культурным опытом. В—третьих, предоставляемая этими агентствами финансовая поддержка может помочь странам пережить болезненный начальный период реформ, до тех пор пока не проявятся их блага. В—четвертых, они могут предоставить странам механизм принятия на себя внешних обязательств, что усложняет обращение реформ вспять. Тем не менее, если история содействия развитию может чему—нибудь научить, то ее основной урок заключается в том, что внешняя поддержка не может принести сколь-нибудь значимых результатов, если стремление к реформе внутри страны отсутствует.

Хорошее правительство — не роскошь, оно жизненно необходимо для развития

Приближение XXI—го века сулит огромные перемены и дает основания для надежды. При тех головокружительных изменениях, которые охватили рынки, гражданские общества и глобальные силы, государство испытывает давление, заставляющее его становиться более эффективным, но пока оно адаптируется недостаточно быстро для того, чтобы выдерживать заданный темп. Неудивительно, что не существует единственной модели преобразований, и реформы зачастую осуществляются медленно, поскольку требуют фундаментального переосмысления роли различных институтов, а также взаимодействия между гражданами и властью. Однако проблемы, поднимаемые в настоящем Отчете, являются сейчас неотъемлемой частью переосмысления представлений о государстве во многих частях земного шара и стоят в повестке дня международных организаций, оказывающих содействие реформам.

Люди, живущие в неэффективных государствах, давно испытывают на себе последствия задержки экономического роста и социального развития. Однако дальнейшее промедление с реформами может представлять большую угрозу для государств: политическая и социальная нестабильность и, в отдельных случаях, дезинтеграция наносят колоссальный ущерб стабильности, производственным возможностям и самой жизни людей. Огромные издержки в случае государственного коллапса естественно заставляют рассматривать его предотвращение в качестве предпочтительного и потенциально менее дорогостоящего курса. Однако простых рецептов не существует. Когда цепная реакция распада уже началась, "быстродействующих лекарств" нет.

Ситуации распада государств являются одновременно и экстремальными, и уникальными, но их число растет. Отчет приходит к тому выводу, что нельзя сделать каких-либо простых обобщений их причин или следствий; в каждом случае перед самими странами, их соседями и мировым сообществом встают особые проблемы. Однако последствия кризиса почти всегда ложатся на плечи простых людей, а это лишь еще и еще раз показывает, что эффективное и гибко и быстро реагирующее государство является фундаментом долгосрочного благополучия и процветания общества.

Попытки создания более эффективного государства свидетельствуют, что отдача от небольших улучшений высока даже в промышленно развитых странах. Это тем более справедливо для стран, где эффективность государства низка. Опыт показывает, что даже самое незначительное увеличение потенциала государства с течением времени существенно повышает качество жизни людей, не в последнюю очередь потому, что реформы обычно создают свой собственный "благотворный цикл". Небольшой прирост в эффективности государства приводит к повышению уровня жизни, что, в свою очередь, прокладывает дорогу для новых реформ и дальнейшего развития.

Анализ экономики различных стран мира в 1997 году дает множество примеров действия такого "благотворного цикла". Но имеется также и множество свидетельств противоположного плана, — примеры стран и регионов, которые попали в "порочный круг" бедности и отсталости, порожденный хронической неэффективностью государства. Такой цикл также может слишком легко порождать социальное насилие, преступность, коррупцию и нестабильность, что в целом подрывает способность государства поддерживать развитие или даже функционировать вообще. Важнейшая задача, стоящая перед государствами — предпринимать такие шаги, и большие, и малые, в направлении более совер-

шенного государства, которое обеспечит развитие экономики "по нарастающей", с использованием предлагаемой в настоящем Отчете двухступенчатой схемы. Реформа государственных институтов - это длительный, трудный и политически тонкий процесс. Но если сейчас мы имеем лучшее представление о масштабе преобразований, мы также намного лучше осведомлены, во что обойдется сохранение существующего порядка вещей.

ЧАСТЬ I

ПЕРЕОСМЫСЛЕНИЕ РОЛИ ГОСУДАРСТВА ВО ВСЕМ МИРЕ

В ходе исторического процесса представления о роли государства претерпели значительные изменения. На протяжении большей части нынешнего века люди ожидали многого от своих правительств, порой - слишком многого. Однако в последние пятнадцать лет маятник качнулся в обратную сторону, заставляя мир взглянуть на феномен правительства с новых, различных, порой противоречащих друг другу точек зрения. Окончание холодной войны и развал командно-административных экономик, фискальный кризис в государствах всеобщего благосостояния, огромный успех, которого добились некоторые страны Восточной Азии в ускорении экономического роста и борьбе с нищетой, кризис обанкротившихся режимов в Африке и других регионах - все эти события заставляют пересмотреть привычные представления о месте государства в мире и его потенциальный вклад в благосостояние людей.

Правительствам также приходится реагировать на быстрое распространение технологий, нарастание демографических проблем, на большую озабоченность населения в связи с экологическими проблемами, на ускорение глобальной интеграции рынков и переход к более демократическим формам правления. А помимо всего этого сохраняются и серьезные - и застарелые - проблемы борьбы с нищетой, поддержания стабильного развития.

Неудивительно, что в этих условиях различные страны вновь подвергают феномен государства пристальному анализу, задаваясь вопросами, какова должна быть роль правительства и, что особенно важно, как эта роль должна выполняться. Настоящий Отчет исследует вопрос, почему и как одни государства более, чем другие, преуспели в роли стимулятора и стабилизатора обеспечения экономического развития и искоренения нищеты. В этой части Отчета осуществляется постановка проблемы в широком историчес-

ком и концептуальном контексте (в главе 1) и рассматриваются эмпирические свидетельства воздействия государственной политики и государственных институтов на развитие (в главе 2). Первая часть содержит три основных тезиса:

- Развитие - экономическое и социальное - невозможно без эффективного государства. Признано, что эффективное - а не предельно урезанное - государство необходимо для экономического и социального развития, но в большей степени - в качестве партнера и помощника, а не распорядительного директора. Государство должно стремиться к дополнению рынков, а не к их замещению.
- Существует множество подтверждений тому, сколь важны для обеспечения стабильного роста и сокращения нищеты хорошая экономическая политика (включая обеспечение макроэкономической стабильности), высокий уровень развития человеческого капитала и открытость для мировой экономики. Но по мере того, как улучшается наше понимание факторов развития, перед нами встают более глубокие вопросы: почему некоторые общества добились при этом большего успеха, чем другие, и как именно государство повлияло на эти столь разные результаты?
- Исторический опыт свидетельствует о большом значении опоры на сильные стороны и рынка, и самого государства, и гражданского общества для повышения эффективности государства. Это подводит нас к двухступенчатой стратегии: приведение роли государства в соответствие с его потенциалом и последующее укрепление этого потенциала. Данные проблемы рассматриваются, соответственно, во второй и третьей частях настоящего Отчета.

ГЛАВА 1

ЭВОЛЮЦИЯ РОЛИ ГОСУДАРСТВА

Сто лет назад канадский фермер и житель Берега Слоновой Кости, вероятно, чувствовали себя мало связанными со своими правительствами и совсем не связанными друг с другом. Правительство влияло на их жизнь лишь постольку, поскольку занималось предоставлением немногих классических общественных благ, таких, как законность и правопорядок, элементарная инфраструктура, а также взимало с них налоги.

Сегодня государства заметно расширились, а мир сжался. Потомки того самого фермера отправляют своих детей в государственные школы, пользуются медицинскими услугами клиник, существующих на государственные средства, уверены в предоставлении государством определенного набора услуг и, возможно, выигрывают за счет государственного контроля над ценами на закупаемые ими семена и удобрения либо на продаваемые ими пшеницу или кофе. Поэтому вполне вероятно, что эти новейшие поколения канадцев и жителей Берега Слоновой Кости гораздо больше своих предков озабочены проблемой эффективности правительства, а также поиском сдержек и противовесов для принимаемых правительствами решений. И также вполне вероятно, что им известно намного больше о результатах деятельности своих правительств, нежели властей других стран. Но значительное распространение систем связи, торговля и инвестиции, радио и телевидение, друзья и родственники, ездящие в чужие края в качестве туристов или в поисках работы, — все это дает сегодня канадцам и жителям Берега Слоновой Кости гораздо лучшее представление о том, как соотносятся услуги, получаемые ими от своего государства, с услугами, предоставляемыми правительствами других стран. Поведение государства и последствия такого поведения никогда не подвергались столь тщательному анализу, как сегодня.

Такое пристальное внимание способно улучшить деятельность правительства. Но если государства не могут конструктивно реагировать на встающие перед ними проблемы, то это легко может породить еще большую утрату доверия к государству, по мере того, как все больше увеличивается разрыв между тем, что государство может сделать, и тем, что народ просит его сделать. Конечная стадия этого процесса просматривается в недавней агонии государств в Анголе, Сомали и Заире. Государство разрушается изнутри, лишая граждан самых элементарных условий стабильного существования: законности и безопасности, доверия к контрактам и надежного средства денежного обращения. Упомянутые кризисы побуждают вспомнить глубокую мысль Томаса Гоббса, который в 1651 году отметил в своем трактате *Левиафан*, что жизнь без эффективного государства, охраняющего порядок, будет "уединенной, бедной, опасной, грубой и короткой".

Настоящий Отчет представляет собой попытку показать, каким образом любое государство, вне зависимости от стартовых условий, может повысить свою эффективность и максимально исключить саму возможность от реализации подобных катастрофических сценариев. Для этого настоящая глава начинается с напоминания о том, как мы пришли к сегодняшней ситуации. Основываясь на рассмотрении истории государства с самых первых его шагов, Отчет анализирует эволюцию взглядов на роль государства в промышленно развитых и развивающихся странах, процессы мощной экспансии государства и недавнее смещение акцента с количественных аспектов роли государства на его качество. Далее в настоящей главе предлагается простая модель для переосмысления роли государства и представляется двухступенчатая стратегия повышения эффективности государства, исследуемая в остальной части Отчета. Смысл заключается в том, что государство может справиться с встающими перед ним проблемами, но только, во—первых, соотнося то, что оно пытается сделать, с тем, что оно может сделать, и, во—вторых, предпринимая шаги по расширению круга проблем, которые оно в состоянии решить за счет усиления государственных институтов.

Где началось государство

С древнейших времен человеческие существа объединялись в более крупные группы, начиная с домашних хозяйств и клановых формирований, которые расширились до современных государств. Чтобы государство могло существовать, отдельные лица и группы должны уступить государственному органу полномочия в таких ключевых областях, как, например, оборона страны. Такой орган должен обладать возможностью принуждения в отношении всех других организационных форм в пределах установленной территории.

Государства бывают самых разных форм и размеров, определяемых сочетанием различных факторов, включая культуру, природные условия, возможности для ведения торговли и разделение властей. Древнеафинское государство, например, основывалось на рабовладении и эксплуатации колоний. К востоку от Афин сложные государственные структуры с древнейших времен основывались на государственном владении землей или, в Индии Великих Моголов и императорском Китае, на высокоразвитых системах административной власти и сбора налогов. Сочетание государственной собственности на землю и комплексных бюрократических структур долго сдерживали появление в этих регионах современной рыночной экономики.

Тем не менее, несмотря на различия в происхождении, государства во всем мире с течением времени приобрели ряд общих видовых характеристик. Современные государства имеют единую территорию и население, в пределах которых они играют централизующую и координирующую роль. Суверенная власть обычно включает в себя отделенные друг от друга судебную, законодательную и исполнительную функции (см. врезку 1.1). С восемнадцатого века, путем захвата и колонизации, национальные государства разделили большую часть мира на принадлежащие только им территории. По мере распада империй и удовлетворения требований различных меньшинств о создании своей государственности, количество независимых государств резко возросло. Число членов Организации объединенных наций возросло с 50 независимых стран в 1945 году до 185 в 1996 году (см. рисунок 1.1).

Скромное начало

В разные столетия и на разных континентах различались формы государств, но общими были споры о должной роли государственной и частной сфер. Будь то в *Государе* Никколо Макиавелли, *Артхашастре* Каутилии, трудах Конфуция или в *Книге назидательных примеров* Ибн Хальдуна, дискуссии ведутся вокруг взаимных прав и обязательств государств и граждан. Практически во всех этих традициях в качестве государственной задачи рассматривалось предоставление основных общественных благ (хотя значение, которое придавалось частным и государственным целям, существенно варьировалось). Использование государственных ресурсов для предоставления важнейших общественных благ и повышения продуктивности частного сектора также не является чем—то новым.

Однако помимо упомянутых здесь минимальных функций, намного меньше согласия было достигнуто в отношении должной роли государства в оказании содействия экономическому и социальному развитию. Меркантилисты семнадцатого века видели основную задачу государства в стимулировании торговли. Только после появления в конце восемнадцатого века *Богатства наций* Адама Смита стало общепризнанным, что рынок является наилучшим инструментом для обеспечения роста и повышения благосостояния. В соответствии с этим взглядом, за государством сохранялись определенные базовые функции, считавшихся необходимыми для процветания рынка — предоставление таких общественных благ, как оборона, обеспечение безопасности граждан и их имущества, образование и обеспечение исполнения контрактов.

Но даже впоследствии вмешательство государства играло жизненно важную, каталитическую роль в процессе развития и роста рынков в Европе, Японии, Северной Америке. В США, где участие правительства в экономической деятельности исторически было более ограниченным, чем в Европе или в Японии, правительство сыграло важную роль в строительстве первой телеграфной линии, что подстегнуло развитие телекоммуникационной отрасли, а также в проведении исследований и просветительских программ в области сельского хозяйства, что стимулировало повышение продуктивности (см. врезку 1.2).

В XIX веке роль государства в перераспределении доходов была еще достаточно ограниченной. Перераспределение в Европе происходило, в основном, путем благотворительности и других добровольных акций. Система налогообложения обычно ограничивалась таможенными пошлинами, акцизами, налогами на монополии и некоторые товары. Подоходные налоги, которые были введены во Франции и Великобритании к концу XVIII века, не являлись основным источником доходов государства. Первые слабые призраки того, что характерно для современных государств всеобщего благосостояния, отмечены в Германии в конце XIX века, когда канцлер Отто фон Бисмарк создал первую общенациональную систему социального страхования.

Расширение роли государства в промышленно развитых странах

В течение большей части нашего столетия роль государства оставалась, если исходить из современных стандартов, незначительной. Перелом был ознаменован рядом драматических событий, произошедших после первой мировой войны. Первым из них была революция 1917 года в России, которая привела к почти полной отмене частной собственности и к передаче государству полного контроля над экономической деятельностью посредством

централизованного планирования. Вторым событием была Великая депрессия 30—х годов, которая привела к такому истощению экономического потенциала в некоммунистических государствах, что они были вынуждены начать экспериментировать с различными вариантами контрциклической политики, направленной на восстановление экономической активности. Третьим событием стал быстрый распад империй, некогда созданных европейскими государствами, начавшийся после Второй мировой войны. Эти геополитические изменения, а также требования социального страхования в странах с промышленно развитой экономикой, вылились в пятьдесят лет политических дебатов, сосредоточенных вокруг вопроса о необходимости более активной социальной и экономической роли правительств.

Парадигма послевоенного периода сосредоточена на трех основных аспектах, по каждому из которых существовало широкое, если не единодушное согласие. Этот консенсус, основанный на трех постулатах, в значительной мере оставался не поколебленным вплоть до первого нефтяного шока в 1973 году. Первое: необходимость предоставлять пособия тем гражданам, которые утрачивают источники дохода или переживают иные лишения. Второе: желательно, чтобы экономика была смешанной, частно—государственной, что часто означает национализацию ряда стратегических отраслей. Третье: необходимость скоординированной макроэкономической политики в связи с тем, что рынок сам по себе не способен приводить к стабильным макроэкономическим результатам, совместимым с целями отдельных граждан. Со временем цели макроэко-

Врезка 1.1. Государство и правительство: некоторые концептуальные положения

Под *государством*, в самом широком смысле слова, подразумевается набор институтов, располагающих средствами законного принуждения, которые используются на определенной территории и в отношении ее населения, обозначаемого термином "общество". На своей территории государство монополизирует нормотворческую деятельность посредством формируемого им правительства.

Нередко термин *правительство* в различных контекстах используется по—разному. Он может обозначать процесс управления, применения власти. Он также может обозначать существование такого процесса, условий "законной власти". "Правительством" часто называют лиц, занимающих в государстве руководящие должности. Наконец, этот термин может относиться к способу, методу или системе правления в обществе, структуре и организации правительственных органов и их отношений с управляемыми. Принимая во внимание эти различия, мы будем использовать термины *правительство* и *государство* в их обиходном значении и иногда как взаимозаменяемые — именно так они используются в устной и письменной речи во всем мире.

Обычно считается, что правительство состоит из трех отдельных ветвей власти, для каждой из которых определена своя роль. Первой из них является *законодательная власть*, чья функция заключается в выработке законодательства. Вторая — это *исполнительная власть* (иногда также именуемая "правительство"), отвечающая за реализацию законов. Третья ветвь — *судебная власть*, отвечающая за интерпретацию и применение законодательства.

Существует множество классификаций правительств, однако классификации эти обычно основываются на двух критериях: более узкое понятие структуры правительственных органов и отношение, существующее между правительством и управляемыми.

Первая классификация основывается на отношениях между исполнительной и законодательной властью. В рамках *парламентской* системы продолжение деятельности исполнительных органов зависит от сохранения ими поддержки со стороны законодательной власти. Представители исполнительной власти также часто являются представителями законодательной власти. Премьер—министр может быть наиболее могущественным представителем исполнительной власти, но важные решения внутри исполнительной власти обычно принимаются коллективно группой министров. В условиях *президентской* системы место исполнительной власти не зависит от законодательной власти. Представители исполнительной власти обычно не входят одновременно в законодательные органы, а полномочия принимать окончательные решения в рамках исполнительной власти принадлежат одному лицу — президенту.

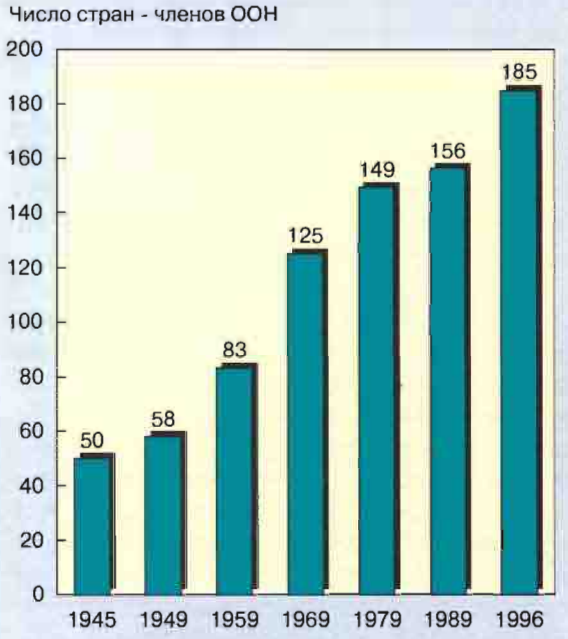
Вторая классификация основывается на разделении полномочий между различными правительственными уровнями. В *унитарном* государстве все законодательные полномочия сосредоточены в руках верховного законодательного органа, чья юрисдикция охватывает всю страну. Местные законодательные органы могут существовать, но только с молчаливого согласия национального законодательного органа. В *федеральном* государстве местным органам законодательной власти гарантирован, по меньшей мере, некоторый уровень автономии в процессе принятия решений. *Конфедерация* объединяет группу суверенных государств для достижения конкретных целей, но каждое государство сохраняет свой суверенитет.

номической политики были определены в явном виде: полная занятость, стабильность цен и равновесие платежного баланса.

Таким образом, государства стали выполнять новые функции и расширили уже существующие. К середине века спектр задач, решаемых государственными институтами, включал не только более широкое предоставление инфраструктуры и коммунальных услуг, но и намного более развернутую поддержку образования и здравоохранения. За три с половиной десятилетия, с 1960 по 1995 год, масштаб государства в промышленно развитых странах увеличился вдвое по сравнению со своим первоначальным размером (см. рисунок 1.2), в значительной степени эта экспансия была обусловлена ростом числа трансфертов и субсидий.

Действительно, к началу 90—х годов нашего века не было бы несправедливым утверждать, что в значительной части промышленно развитых стран правительства тратили больше времени на перемещение денег внутри национальной экономики в форме трансфертов и субсидий, чем на предоставление традиционных общественных благ. Расходы на оборону, законность и правопорядок сократились примерно до 10% общих правительственных ассигнований, тогда как более половины налоговых поступлений передавались индивидуальным получателям (см. рисунок 1.3). Такое смещение акцентов было частично продиктовано демографическими изменениями: старение населения заставило увеличить расходы на пенсионное обеспечение и здравоохранение. Однако национальные предпочтения также играли

Рисунок 1.1. Один мир, намного больше государств



Примечание: Данные приведены по состоянию на конец года.
Источник: Данные ООН.

Врезка 1.2. Деятельность правительства США по поддержке рыночного развития: некоторые примеры

Соединенные Штаты Америки — это страна, создавшая поговорку: "Лучшее правительство то, которое правит меньше всего" и уверовавшая в нее. Тогда как во многих регионах мира роль правительства складывалась постепенно, в Соединенных Штатах Америки произошла своего рода революция. Создатели Конституции прямо задали вопрос: какова должна быть роль правительства?

И даже в США, где в основе определения роли государства в обществе лежат принципы laissez—faire или невмешательства государства в экономику и недоверия к правительству, правительственные меры часто оказывались крайне важными для обеспечения роста и развития рынков. Например:

- Рождение глобальной телекоммуникационной отрасли связано с поддержкой правительством США прокладки первой телеграфной линии между Вашингтоном и Балтимором в начале 40—х годов девятнадцатого века.
- Колоссальное повышение эффективности сельского хозяйства в XIX и XX веках может быть отнесено на счет поддерживаемой федеральным правительством программы исследований и просветительской деятельности, инициированной Законом Морилла от 1863 года.
- Северо—западные Ордонансы 1785 и 1787 годов обязали правительство оказывать поддержку системе образования и использовать для этих целей выручку от продажи определенных земель. В 1863 году федеральное правительство способствовало созданию системы государственных университетов.
- В 1863 году, во время Гражданской войны, Конгресс признал необходимым формирование национальной финансовой системы и принял Закон о национальных банках, создав, таким образом, первый общенациональный орган банковского надзора. Позднее правительством была создана Федеральная резервная система (Центральный банк США), а также ряд государственных финансовых посредников.
- Национальная сеть шоссейных дорог и федеральная поддержка создания железных дорог — примеры жизненной важности участия государства в создании транспортной инфраструктуры, что способствовало развитию рынков в США.

определенную роль. Так, несмотря на примерно равные стартовые показатели в 1960 году, к 1995 году государственный аппарат в Швеции стал почти вдвое больше, чем в США, как по доле расходов в общих доходах, так и по доле населения, занятой в государственном секторе.

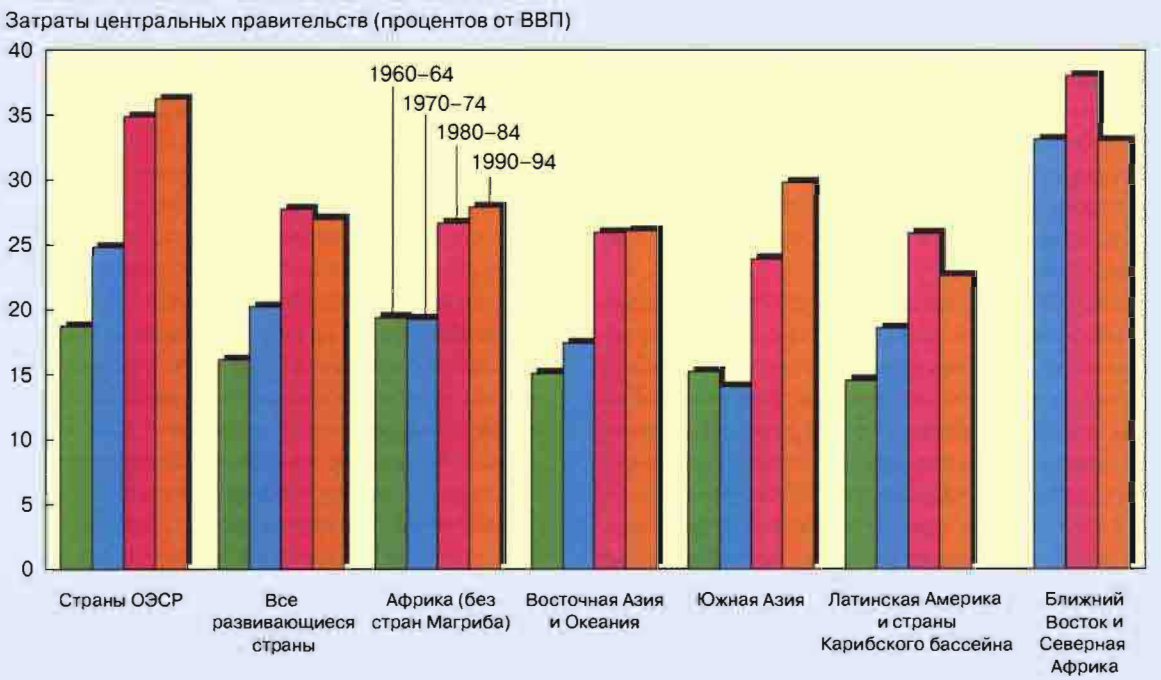
...и в развивающихся странах

Правительства развивающихся стран также начинают действовать в новых областях. Масштабы их деятельности резко выросли во второй половине XX века (см. рисунок 1.2). Изначально этот рост был вызван процессом построения национальных государств после распада колониальной системы. Оживления и спады на международных товарных рынках тут также оказали определенное влияние. Экономики таких богатых природными ресурсами стран, как Мексика, Нигерия и Венесуэла, стремились использовать неожиданное увеличение доходов в результате роста цен на нефть в 70—х годах и цен других товаров для расширения государственного сектора, иногда действуя неосмотрительно. Страны—импортеры нефти могли позволить себе увеличивать расходы значительно в меньшей степени, поскольку императивом для них являлся фискальный аскетизм.

Возможно более значительным, чем действие перечисленных сил, оказалось изменение представлений о роли государства, произошедшее за последние пятьдесят лет. Большинство развивающихся стран Азии, Африки и Ближнего Востока вынесли из периода колониальной зависимости крепкую веру в государственное руководство экономическим развитием. Государство должно мобилизовать ресурсы и население и направлять их в целях обеспечения быстрого роста и искоренения социальной несправедливости. Центральным моментом данной стратегии, следовавшей примеру Советского Союза, был контроль государства над экономикой. (Во врезке 1.3 описывается, каким образом одна из стран — Индия — следовала этой стратегии.) Многие страны Латинской Америки, Ближнего Востока и Африки также приняли эту послевоенную модель индустриализации, руководимой государством и направленной на замещение импорта.

Эта вера укреплялась благодаря популярной концепции активного государства, распространенной во всем мире. Великая депрессия рассматривалась как крах капитализма и рынков, в то время как примеры вмешательства государства — план Маршалла, кейнсианское управление спросом и государство всеобщего благосостояния — казалось, приносили один успех за другим. Новое интервенционистское кредо хорошо сочеталось со стратегией развития того времени, воспринятой многими развивающимися странами

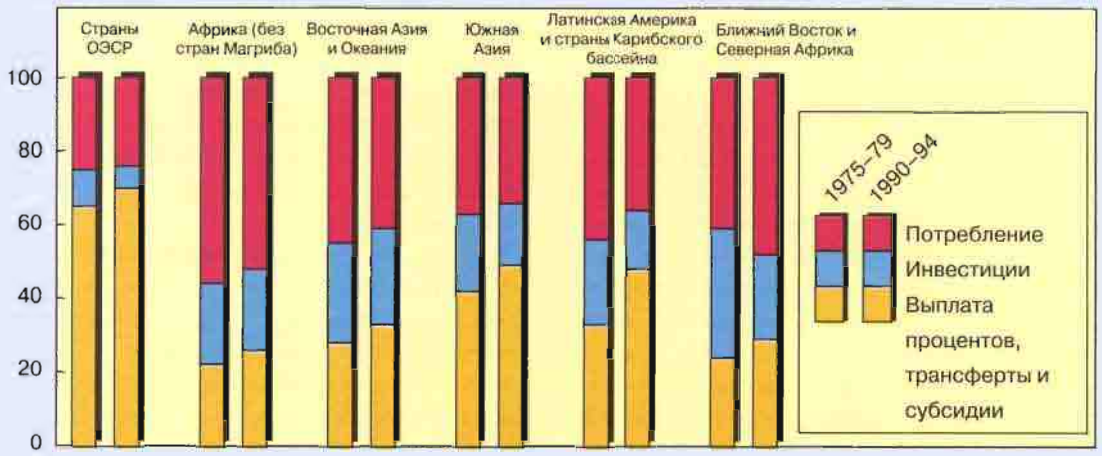
Рисунок 1.2. Во всем мире правительства заметно увеличились по сравнению с 1960 годом



Примечание: Данные приведены в текущих ценах соответствующих стран. Данные по Ближнему Востоку и Северной Африке за 1960–64 годы отсутствуют.
Источник: IMF, данные за различные годы (a) и (b); данные Всемирного Банка.

Рисунок 1.3. Произошло увеличение объема трансфертов и процентных выплат

Структура государственных расходов (в процентах от общей суммы)



Примечание: приведенные за указанные годы данные усреднены.
Источник: IMF, данные за различные годы (a).

после получения независимости, и подчеркивавшей распространенность "изъянов" рыночных механизмов и центральную роль, которое государство играло в их исправлении. Централизованное планирование, корректирующее вмешательство в распределение ресурсов, и широкое участие государства в развитии зарождающихся отраслей промышленности были неотъемлемыми компонентами этой стратегии. Еще одним компонентом этой комбинации стал экономический национализм, продвигаемый с помощью системы государственных предприятий и поощрения национального частного сектора. К началу 60—х годов нашего века государства вторгались буквально во все аспекты хозяйственной деятельности, устанавливая и отслеживая цены, ужесточая регулирование трудовых отношений, валютных операций и финансовых рынков.

К началу 70—х годов издержки такой стратегии развития стали очевидными. Нефтяные кризисы были завершающим аккордом государственной экспансии. Для экспортеров нефти они оказались золотым дном, полученные доходы многие из них направили на дальнейшее расширение государственных программ. Пока этот источник не иссякал, слабость государственных институтов видна не была. В свою очередь, страны—импортеры нефти оказались втянуты в круговорот огромных нефтедолларовых заимствований в целях поддержания роста государства. Издержки такой стратегии развития неожиданно проявились, когда разразился долговой кризис 80—х годов и рухнули цены на нефть.

Распад Советского Союза, к тому времени давно не служившего привлекательным примером, прозвучал похоронным набатом по этому периоду развития. Внезапно и повсеместно с очевидностью проявилась несостоятельность правительств, в том числе несостоятельность государственных компаний. Правительства приступили к осуществлению мер, направленных на сокращение степени государственного вмешательства в экономику. Государства свернули свое участие в производстве, ценообразовании и торговле. Благоприятствующие рынку стратегии прочно утвердились в значительной части развивающихся стран. Маятник качнулся в обратную сторону — от модели развития 60—х и 70—х годов, в которой роль государства была доминирующей, к минималистскому государству 80—х.

Как часто бывает в преддверии таких радикальных перемен, страны порой перегибали палку. Усилия по достижению сбалансированности государственных расходов и заимствований были некоординированы, и нужное урезалось столь же часто, сколь и ненужное. Для выполнения своих обязательств по выплате процентов, увязшие в долгах страны сокращали до критической отметки жизненно важные программы в областях образования, здравоохранения и инфраструктуры так же часто, если не чаще, чем низкоприоритетные программы, раздутые расходы государственных учреждений и финансирование убыточных предприятий. Сокращения происходили, в основном, по статье капиталовложений, а в Африке — в сфере операционных и эксплуатационных издержек, что еще больше снижало эффективность инвестиций. Результатом этого стал упадок жизненно важных функций государства, угрожающий общественному благосостоянию и разрушающий основы рыночного развития, что наиболее очевидно на примере стран Африки, бывшего Советского Союза и даже отдельных государств Латинской Америки.

Врезка 1.3. Эволюция роли государства в Индии за последние пятьдесят лет

Когда в 1947 году Индия стала независимым государством, современная промышленность существовала лишь в зародыше, а доход на душу населения стагнировал в течение полувека.

Годы правления Неру, 1947—64 гг. Первый премьер—министр Индии, Джавахарлал Неру, полагал, что индустриализация является ключом к искоренению нищеты, а сильное государство с плановой экономикой необходимо для быстрого осуществления страной индустриализации, наращивания государственных сбережений и инвестиций, а также сокращения роли внешней торговли и достижения самообеспечения. В отличие от многих стран Восточной Азии, использовавших государственное вмешательство для создания сильного частного сектора, Индия пошла по пути государственного контроля в основных отраслях. Полагая, что потенциал сельского хозяйства и экспорта ограничен, индийское правительство эксплуатировало сельское хозяйство, искажая условия торговли не в его пользу и делая акцент на замещении импорта. Правительство полагало, что техническое образование жизненно важно для индустриализации.

"Garibi hatao," 1966—77 гг. При премьер—министре Индире Ганди произошли два существенных изменения роли государства. Во—первых, пренебрежение сельским хозяйством сменилось активной деятельностью государства по субсидированию приобретения новых семян и удобрений, сельскохозяйственного кредитования и электрификации в сельской местности. Началась "зеленая революция", и к середине 70—х годов Индия полностью обеспечивала свои потребности в зерне. Второе изменение заключалось в ужесточении государственного контроля над всеми аспектами экономической деятельности. Под лозунгом *garibi hatao* ("искоренить нищету") была проведена национализация банков, торговля все более ограничивалась, был введен контроль цен на широкий спектр продуктов, сокращалось использование иностранных инвестиций. Государство достигло полного контроля над экономикой. Тем не менее, темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) в течение этого периода не увеличились, оставаясь на уровне 3.5% в год.

Экспансия расходов и растущий фискальный дефицит, 1977—91 гг. В период с 1977 по 1991 год, были постепенно ослаблены большинство ограничений в области импорта и промышленного лицензирования, что стимулировало индустриальный рост. Правительство расширяло осуществление программ по борьбе с бедностью, особенно программ по трудоустройству в сельской местности, но только незначительная доля растущих субсидий действительно доходила до бедных. Конкуренция между политическими партиями приводила к увеличению субсидий при каждых очередных выборах. Возникший в результате значительный фискальный дефицит (в размере 8.4% от ВВП в 1985 году) способствовал росту дефицита текущих статей платежного баланса. Валютные резервы Индии были практически истощены к середине 1991 года, когда к власти пришло новое правительство, возглавлявшееся Нарасимхом Рао.

Фаза реформ, с 1991 года по настоящее время. Увеличение процентных выплат по внешнему долгу Индии означало, что ни центральное правительство, ни правительства штатов не могут продолжать финансировать и субсидии, и обременительные государственные инвестиционные программы. Субсидии победили, и правительство начало добиваться частных и иностранных инвестиций. Таким образом, надвигающееся банкротство стало стимулом процесса реформ и изменения роли государства, превратив его из основного инвестора в силу, способствующую развитию предпринимательства. Ожидалось, что эти изменения позволят высвободить финансовые ресурсы правительства для увеличения расходов на социальные нужды, но на практике фискальные ограничения не позволили добиться существенного увеличения таких ассигнований.

Правительство Рао отменило лицензирование в большинстве отраслей и в импортной деятельности, девальвировало рупию, решительно сократило импортные тарифы и либерализовало финансовый сектор и иностранные инвестиции в тех областях, которые ранее находились в орбите государства. Пришедшее к власти в 1996 году новое коалиционное правительство в целом продолжило осуществление этих реформ. Бюджет 1997 года делает значительные позитивные шаги в этом направлении.

Таким образом, прежнее национальное согласие в отношении социализма сменилось в последние годы новым консенсусом в отношении либерализации. Но еще предстоит решить задачи огромной сложности. Большинство партий едины насчет необходимости осуществления реформ, однако ни одна из них не горит желанием сокращать излишнюю рабочую силу, закрывать нежизнеспособные предприятия или урезать субсидии. До сих пор реформы реализовывались достаточно успешно, но они должны быть расширены и ускорены, если Индия хочет догнать восточно—азиатских "тигров".

Как следствие чрезмерного усердия в развенчании правительства, внимание с отвлеченных дискуссий о государстве и рынке переключилось на более фундаментальную проблему кризиса эффективности государства. В ряде стран кризис привел к полному распаду государства. В других странах эрозия дееспособности государства привела к тому, что различные неправительственные и общественные организации (в более широком смысле — гражданское общество) попытались занять его место. В своей приверженности рынку и отрицании чрезмерной активности государства многие задавались вопросом, могут ли рынок и гражданское общество полностью вытеснить государство. Но полувековой опыт осмысления и переосмысления роли государства в экономическом и социальном развитии свидетельствует, что в этой области существует множество нюансов. Модель развития, при которой государство доминировало, провалилась, но то же самое произойдет и с развитием без участия государства. Развитие без эффективного государства невозможно.

Переосмысление роли и функций государства: структурный подход

Основную сложность при определении новой роли государства представляет то, что почва под ногами правительств все время меняется. Если рассмотреть, как под воздействием глобальных экономических и социальных сил менялись преобладающие представления о государстве, становится ясно, что оно продолжает играть заметную роль в предоставлении общественных благ, способствующих экономическому и социальному развитию. А изъяны рыночной системы по-прежнему представляют серьезное экономическое обоснование государственного вмешательства (см. врезку 1.4). Но технологические изменения трансформируют саму природу изъянов рыночной системы: например, в области инфраструктуры технология создала новые возможности для конкуренции в сфере телекоммуникаций и производства электроэнергии. И во многих примерах наиболее успешного развития в недавнем и более отдаленном прошлом государство действовало в сотрудничестве с рынком, помогая ему исправить изъяны, но не замещая его.

Врезка 1.4. Экономическое обоснование государственного вмешательства и некоторые определения

Изъяны рыночной системы и забота о соблюдении социальной справедливости предоставляют экономическое обоснование необходимости государственного вмешательства. Однако нет никаких гарантий, что такое вмешательство принесет пользу обществу. Неудачи правительства могут быть не менее распространенными, чем изъяны рыночной системы. Задача состоит в том, чтобы политический процесс и институциональные структуры создавали правильную мотивацию для того, чтобы государственное вмешательство действительно приводило к повышению общественного благосостояния.

Под изъяном рыночной системы понимается набор условий, при которых рыночная экономика не справляется с эффективным распределением ресурсов. Существует множество причин изъянов рыночной системы и различные степени их глубины. Выводы, с точки зрения роли государства и формы государственного вмешательства, в каждом случае могут быть самыми разными.

Общественные блага — это блага *неотторжимые* (их потребление одним пользователем не приводит к уменьшению запаса, который может использоваться другими) и *неотъемлемые* (препятствовать потреблению продукта пользователем нельзя). Подобные характеристики делают нецелесообразным взимание платы за потребление общественных благ, а у частных предпринимателей отсутствуют стимулы к их предоставлению. Общенациональные общественные блага, — к примеру, обороноспособность, — приносят пользу всей стране; локальные общественные блага, — к примеру, хорошие дороги в сельской местности, — приносят пользу на более ограниченной территории. *Частные блага* одновременно являются делимыми и отторгаемыми, блага в *общей собственности* являются неотъемлемыми, но делимыми (например, ирригация грунтовыми водами), и *клубные блага* носят неделимый, но отторгаемый характер (например, внутригородские магистрали и платные автотрассы).

Внешние воздействия (экстерналии) возникают, когда действия одного лица или фирмы наносят ущерб или приносят пользу остальным без получения или выплаты этим лицом или фирмой какой-либо компенсации. Загрязнение окружающей среды является примером *негативной экстерналии*, поскольку навязывает обществу невозмещаемые издержки; получение дополнительных преимуществ обществом в целом за счет грамотности населения является примером *позитивной экстерналии* начального образования. Правительства могут бороться с негативными и поддерживать позитивные экстерналии с помощью механизмов регулирования, налогообложения или субсидирования, либо путем прямого выделения ассигнований.

Естественная монополия возникает в тех случаях, когда удельная себестоимость предоставления товаров или услуг дополнительному пользователю при большом объеме производства снижается, сокращая или устраняя сферу конкуренции. Но, действуя бесконтрольно, монополисты могут ограничивать производство для увеличе-

Проблема социальной справедливости также вызывает серьезную озабоченность государства. Новые свидетельства, в особенности из Восточной Азии, показывают, что экономический рост не ведет, как считалось ранее, к отказу от принципа социальной справедливости. Соответствующим образом разработанная политика в области начального образования и здравоохранения способна привести к сокращению бедности и неравенства, одновременно способствуя экономическому росту. Однако пренебрежение этими социальными основами развития может оказаться фатальным. Но сам факт наличия изъянов рыночной системы вкупе с другими проблемами неравенства и социальной незащищенности не означает, что только государство может — или должно — решать эти проблемы. Наличие у государства орудий принуждения, действующих в пределах его территории, не только дает исключительную силу по решению этих проблем, но и придает исключительные слабости. Принимая решения о том, необходима ли реакция на тот или иной процесс, и если да, то какая, правительства должны тщательно отслеживать ситуацию.

Исключительные прерогативы государства — его права взимать налоги, запрещать, наказывать и требовать участия. Способность взимать налоги позволяет государству финансировать предоставление общественных благ. Его право запрещать и наказывать позволяет обеспечивать личную безопасность и соблюдение прав собственности. А способность требовать участия позволяет ему минимизировать количество "безбилетников": желающих пользоваться общественными благами можно принудить разделять затраты на их предоставление. Одни и те же права в состоянии способствовать разрешению проблемы коллективных действий и могут, в противном случае, уменьшить социальную полезность рынков страхования для общества и препятствовать осуществлению дополняющих частных инвестиций. Мы ограничимся только этими двумя примерами.

Однако одновременно государство сталкивается с исключительными задачами, как при разъяснении целей своей деятельности, так и при обеспечении следования им со стороны государственных служащих. Во—первых, даже несмотря на

ния цен и прибыли. Правительства решали эту проблему путем регулирования деятельности частных монополий или самостоятельного предоставления этих товаров и услуг. Технологический прогресс создал новые конкурентные возможности в отраслях, ранее считавшихся естественными монополиями, например, в сферах телекоммуникаций и производства электроэнергии.

Неполные рынки и *несовершенная* или *асимметричная информация* — это распространенные проблемы, способные привести к неэффективным результатам. Рынки являются неполными во всех случаях, когда они не в состоянии предоставить какой—либо товар или услугу, даже если их себестоимость меньше цены, которую готовы заплатить потребители. Несовершенство информации со стороны потребителей может привести к систематическому занижению ценности некоторых услуг, таких, как начальное образование или профилактика в области здравоохранения. Информационная асимметрия возникает, когда поставщикам известно больше, чем потребителям, или наоборот. Она может привести к возникновению избыточного спроса или спроса, вызванного действиями поставщиков, например, в сфере медицинского обслуживания. Проблемы отрицательной селекции и моральной опасности могут привести к дезорганизации рынка страхования. *Отрицательная селекция* возникает, если покупатели услуг навязывают их производителю издержки выше среднего уровня, или если продавец в состоянии исключать таких невыгодных покупателей. Компании медицинского страхования являются примером отрицательной селекции: лица, у которых с большей вероятностью может возникнуть потребность в использовании медицинских услуг, с большей вероятностью постараются приобрести страховку и с большей вероятностью будут отвергнуты страховыми компаниями. *Ситуация моральной опасности* возникает, когда у владельца страховки имеется стимул провоцировать страховой случай (или допустить его возникновение). Например, когда большая часть расходов оплачивается третьей стороной, страховой компанией, потребители стремятся получать медицинские услуги, а те, кто их оказывает, — предоставлять их в избыточных объемах. Правительства пытались бороться с этими проблемами, обеспечивая широкое распределение рисков страхования и сдерживая рост издержек. Это делалось либо посредством регулирования деятельности частных страховых компаний, финансирования или регламентации деятельности системы социального страхования, либо за счет предоставления медицинских услуг непосредственно государством.

Необходимость обеспечения социальной справедливости может потребовать государственного вмешательства даже при отсутствии изъянов рыночной системы. На конкурентных рынках распределение доходов может происходить социально неприемлемыми способами. У лиц, располагающих незначительными активами, может оказаться недостаточно ресурсов для достижения приемлемого уровня существования. Защита уязвимых слоев населения может требовать правительственных мер.

то, что выборы и другие политические механизмы играют связующую роль между гражданами и государством, наказы граждан могут оставаться нечеткими, и влиятельные группировки с особыми интересами постоянно пытаются обратить деятельность государства в свою пользу. Во—вторых, мониторинг эффективности многих видов деятельности государства, таких, как начальное образование, защита окружающей среды и медицинская профилактика, затруднен. Все это осложняет введение в действие стандартов и других механизмов, позволяющих обеспечить подотчетность. Существование обеих проблем может привести к тому, что представители государственной бюрократии получат излишнюю свободу действий. В этом случае государственные чиновники на всех уровнях власти могут скорее преследовать собственные цели, нежели цели общества. Ярким примером произвола при использовании государственной власти в целях личного обогащения, а не для социального блага, служит Гаити во времена режима Дювалье.

Во многих странах возникли добровольные объединения, пытающиеся решать проблемы предоставления коллективных благ и услуг, с чем не справились ни рынок, ни правительство. При этом подобные организации демонстрируют как сильные, так и слабые свои стороны. Повышая осведомленность общества, озвучивая заботы граждан и предоставляя услуги, они приносят значительную пользу. Местные организации взаимопомощи в качестве поставщиков общественных благ и услуг на местном уровне в ряде случаев оказываются предпочтительнее, поскольку им близки и понятны местные проблемы. Однако они чаще действуют в интересах определенных религиозных или этнических групп, а не общества в целом, степень их подотчетности невелика, а ресурсы часто ограничены. Поэтому перед государством стоит задача использования сильных сторон рынков и добровольных объединений, одновременно принимая во внимание и укрепляя свои институциональные возможности.

Все изложенные выше соображения приводят нас к двухступенчатой стратегии увеличения государственного потенциала по поддержанию экономического и социального благосостояния. Первая задача государства заключается в приведении функций государства в соответствие с его потенциалом, чтобы выработать институциональные правила и нормы, которые позволят государству предоставлять общественные блага и услуги эффективно. Вторая задача — укрепить потенциал за счет норм, партнерских отношений, а также конкурентного воздействия, как внутреннего, так и исходящего извне.

Приведение функций государства в соответствие с его потенциалом: что делают государства, и как они это делают

Во второй части настоящего Отчета рассматриваются различные стратегии приведения функций государства в соответствие с его потенциалом в целях повышения эффективности использования ресурсов общества. В ней отстаиваются способы обеспечения государствами фундаментальных принципов развития, особенно в тех случаях, когда потенциал государства недостаточно высок (см. главу 3). В главе 4 рассматриваются более сложные функции государства, такие, как регулирование и индустриальная политика, а также показано, почему нахождение правильной пропорции между ролью и потенциалом государства жизненно важно для повышения его эффективности. Таблица 1.1 дает нам инструментарий для осмысления этих проблем. В ней проводится классификация всего спектра функций правительства, — от тех видов деятельности, которые вообще не осуществлялись бы без вмешательства государства, до тех, в которых государство играет определяющую роль по координации рынков или перераспределению активов:

- Страны, где государство имеет низкие потенциальные возможности, сначала должны сосредоточиться на осуществлении базовых функций: предоставлении таких классических общественных благ, как защита прав собственности, макроэкономическая стабильность, контроль над инфекционными заболеваниями, чистота воды, безопасные дороги, а также защита обездоленных. Во многих странах государство не справляется даже с этим. При проведении реформ в недавнем прошлом основное внимание уделялось их экономическим основам. Но социальные и институциональные (в том числе юридические) основы не менее важны для предотвращения социального недовольства и обеспечения стабильного развития.
- Помимо упомянутых базовых услуг, есть также такие функции средней степени сложности, как управление экстерналиями (например, загрязнением окружающей среды), регулирование деятельности монополий и предоставление социального страхования (выплата пенсий, пособий по безработице). Здесь перед правительством также не стоит вопрос, выполнять эти функции или нет, решения могут приниматься только в отношении оптимального способа вмешательства; при обеспечении этих общественных благ государство может действовать в сотрудничестве с рынками и гражданским обществом для того, чтобы быть уверенным, что эти блага действительно предоставлены.
- Государства с высоким потенциалом в состоянии осуществлять более активные и комплексные мероприятия и решать проблемы отсутствия рынков посредством координации. Опыт стран Восточной Азии подстегнул интерес к роли государства в содействии развитию рынков через проведение активной индустриальной и финансовой политики.

Приведение роли государства в соответствие с его потенциалом должно учитывать не только то, *что* государство делает, но и то, *как* это делается. Переосмысление

Таблица 1.1. Функции государства

	Там, где рыночная система не работает			В области обеспечения справедливости
Минимальные функции	*Предоставление элементарных общественных благ:* Оборона Законность и правопорядок Права собственности Макроэкономическое управление Государственная система здравоохранения			*Защита бедных:* Программы по борьбе с нищетой Помощь пострадавшим от различных бедствий
Функции средней степени сложности	*Преодоление экстернальных эффектов:* Начальное образование Охрана окружающей среды	*Регулирование монополий:* Регулирование коммунальной сферы Антимонопольная политика	*Преодоление эффектов несовершенной информации:* Страхование (здоровья, жизни, пенсионное обеспечение) Финансовое регулирование Защита прав потребителей	*Обеспечение социального страхования:* Пенсионное обеспечение для бедных Пособие на членов семьи Страхование от безработицы
Функции активного вмешательства	*Координация деятельности частных структур:* Содействие рынкам Координация инициатив			*Перераспределение:* Перераспределение активов

роли государства также подразумевает анализ уже существующих или новых альтернативных инструментов, которые могут повысить его эффективность. Например:

- В большинстве современных экономик регулирующая роль государства сегодня является более широкой и сложной, чем когда—либо ранее, охватывая такие области, как защита окружающей среды и финансовый сектор, а также такие более традиционные сферы, как деятельность монополий. При разработке системы регулирования необходимо, чтобы потенциальные возможности органов государственного регулирования соответствовали сложности рынков, при этом большее значение должно придаваться личной ответственности.
- Хотя государство продолжает играть главную роль в обеспечении предоставления элементарных благ — образования, здравоохранения, инфраструктуры, — неочевидно, что государство должно быть единственным поставщиком этих услуг или вообще заниматься их предоставлением. Выбор государства в отношении предоставления, финансирования и регулирования этих услуг должен опираться на сильные стороны рынков, гражданского общества и государственных органов.
- В области защиты уязвимых категорий населения страны должны проводить более четкое различие между страхованием и помощью. Например, страхование от циклической безработицы направлено на сглаживание неизбежно возникающих в условиях рыночной экономики изменений в уровнях доходов и потребления домашних хозяйств. Например, помощь программы по схеме "еда за работу" или предоставление субсидий на хлеб, направлены на обеспечение некоторого минимального уровня поддержки для беднейших слоев общества.

Повышение потенциала государства

Повышение потенциала государства — второй жизненно важный компонент стратегии реформ, является предметом рассмотрения в третьей части. Ее идея заключается в том, что добиться подобного прогресса можно только при изменении мотивации, лежащей в основе функционирования государства и государственных институтов. Повышение потенциала является непростой задачей. Скромные успехи и многочисленность неудачных усилий по предоставлению технической помощи на протяжении десятилетий еще раз подчеркивают тот факт, что изменение мотивации определяет поведение не в меньшей степени, чем обучение и ресурсы. Ключевым аспектом здесь является определение правил и норм, создающих для государственных органов и чиновников стимулы действовать в коллективных интересах, одновременно ограничивая возможность произвольных действий. Этого можно добиться с помощью:

- Правил и ограничений. Наличие таких механизмов обеспечения законности, как независимая судебная власть, служит крайне важной основой стабильного развития. Наряду с надлежащим разделением властей и работой органов надзора, они также помогают ограничивать волюнтаристское поведение.

- Воздействие конкуренции. Конкурентное воздействие может появляться внутри бюрократической системы государства благодаря найму государственных служащих, исходя из их личных качеств. Конкуренция также может возникать со стороны отечественных предприятий частного сектора при предоставлении им подрядов на оказание услуг и при допущении непосредственной конкуренции частных фирм с государственными агентствами. Или же давление конкуренции может ощущаться со стороны международных рынков через торговлю и влияние мирового рынка долговых обязательств на фискальные решения.
- Право голоса и партнерство. В современном обществе существует множество разнообразных средств достижения его прозрачности и открытости — советы предпринимателей, группы взаимодействия, потребительские организации — вот лишь несколько примеров. Соглашения государственных институтов с различными общественными группами могут способствовать повышению эффективности государства, предоставляя гражданам больше возможностей влиять на формирование государственной политики. А сотрудничество правительственных органов различного уровня и международных организаций может содействовать предоставлению локальных и глобальных общественных благ.

Все три механизма являются сквозной темой в третьей части, которая начинается (см. главу 5) с рассмотрения основных компонентов построения более эффективного общественного сектора. Основное внимание уделяется принципам и формам конкуренции, необходимым для укрепления трех фундаментальных основ: разработки политики, предоставления услуг и организации государственной службы, являющейся источником жизненной силы государственного сектора. Но история учит нас, что восстановление доверия общества к правительству и, соответственно, увеличение его потенциала, подразумевает наложение ограничений на волюнтаристские действия. Эти вопросы рассматриваются в шестой главе, где анализируются механизмы сдержек и противовесов, заложенные в конституционной структуре государства, а также оптимальные пути по ограничению коррупции и волюнтаристского поведения.

Третий уровень мероприятий, поддерживающий два других, — стремление сделать правительство более открытым и быстро реагирующим. Недоступное и надменное государство со скрытыми намерениями вероятнее скатится вниз по спирали произвола власти и снижения эффективности. В седьмой главе рассматриваются преимущества, которые дает приближение правительства к людям и предоставление им более значимой роли при разработке и осуществлении политики. В ней также показано, каким образом аккуратно реализованная стратегия децентрализации — передачи полномочий и ресурсов на более низкие уровни власти — может способствовать этим усилиям. Наконец, в восьмой главе содержится напоминание о том, что коллективные действия все больше подразумевают необходимость смотреть поверх рамок национальных границ. В этой главе рассматриваются различные пути, которые могут и должны использоваться в сотрудничестве национальных правительств друг с другом для удовлетворения потребностей, которые, хоть и проявляются внутри страны, могут быть эффективно обеспечены только на международном уровне.

Стратегические варианты: инициирование и поддержка реформ

Двухступенчатую стратегию повышения эффективности государства проще сформулировать, чем реализовать. Сложность задачи реформаторов заключается не только в разработке правильной программы реформ, но и в борьбе с глубоко укоренившейся оппозицией групп, заинтересованных в сохранении сложившейся ситуации. Приведение функций государства в соответствие с его потенциальными возможностями подразумевает устранение некоторых функций, включая и те, что приносят выгоду влиятельным группам. Сторонники более дееспособного государства скоро обнаружат, что очень многие заинтересованы в поддержании его слабости. Тем не менее, у политиков существуют стимулы к проведению реформ, если в результате их реализации значимые категории электората получат выигрыш. Иногда возможности для осуществления реформ появляются под действием кризиса или внешней угрозы, и эффективное политическое руководство необходимо для разработки стратегии достижения консенсуса и обеспечения компенсации для проигравших.

В четвертой части рассматриваются сложности инициирования и поддержки осуществления государственной реформы (см. главу 9). Главным аргументом главы служит то, что ограничения, на которые наталкивается реформа, носят в значительной степени политический и институциональный характер. Поэтому фундаментальная институциональная реформа, вероятно, будет носить долгосрочный характер, но если возможности для реформы появились или были созданы, то ими необходимо воспользоваться. Наконец, в десятой главе изложены перспективы преобразований и задачи, которые должны быть решены при осуществлении реформ в каждом из развивающихся регионов. Основная идея заключается в том, что процесс реформирования сложен и должен ставиться в зависимость от конкретных обстоятельств, но чрезвычайные обстоятельства распада государств и проблемы, этими обстоятельствами порожденные, служат ярким напоминанием о том, какая степень риска связана с просчетами государств.

ГЛАВА 2

АКЦЕНТ НА ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВА

Люди не в состоянии обеспечить свое будущее; только государственные институты вершат судьбы наций.

Наполеон I, *Из речи перед депутатами,* 7 июня 1815 года

Пятьдесят лет назад закончилась вторая мировая война. Большая часть Европы, Советский Союз и Япония вставали из руин. Многие развивающиеся страны начали освобождаться от колониального гнета, и будущее казалось многообещающим. Нас еще не преследовали трудности экономического развития. Казалось, что улучшение жизни населения вполне реально и дело всего лишь за тем, чтобы правильно использовать разумные идеи, технологический опыт и ресурсы. В некоторых случаях это удалось. Однако в других случаях достигнутый прогресс был гораздо менее впечатляющим. Несмотря на усилия, прилагаемые в течение полувека, сохраняются огромные контрасты в качестве жизни людей в разных частях мира. Действительно, по некоторым показателям разрыв между богатыми и бедными увеличился.

Объяснение таких разительных контрастов в жизненных стандартах различных стран с течением времени изменялось. На протяжении веков наличие природных ресурсов — земли и полезных ископаемых — считалось необходимой предпосылкой развития. Колонизация большей части Африки, Азии, Америки осуществлялась для получения доступа к этим ресурсам, из—за них страны воевали. Однако постепенно образ мышления менялся, и ключевым фактором развития стал считаться физический капитал — машины и оборудование. Термины "индустриальный" и "развитый" стали синонимами. Но к середине века экономисты—теоретики поняли, что даже такой подход излишне упрощен. В машинах и оборудовании воплощается технология — знания и идеи. Но никто не мог найти простого ответа на вопрос, почему в одних частях мира технологии развиваются лучше и быстрее, чем в других.

С тех пор большее внимание стало уделяться другим факторам, таким, как, например, человеческий капитал, в которых стали искать решение головоломки. Действительно, инвестиции в человеческий капитал приводят к появлению новых знаний и идей, ускоряют их восприятие, распространение и применение. Но с начала 80—х годов главное внимание при объяснении различий в темпах накопления и человеческого, а не только физического капитала стало уделяться той роли, которую играет проводимая политика. Это, в свою очередь, сместило акценты на проблему качества государственных институтов страны. Появились новые, более сложные вопросы. Какая институциональная организация наилучшим образом способствует процветанию рынков? Какова роль государства при выполнении непосредственно агентских функций (главным образом при предоставлении услуг) и при совершенствовании институциональной структуры, в рамках которой функционируют рынки? Как мероприятия и институты взаимодействуют в процессе развития?

Ответы на эти вопросы определяющи для нашего понимания глубинных причин различий в результатах развития, а также того, почему реакция на экономические реформы от страны к стране столь различна. Они, например, помогают объяснить, почему после перехода к рыночной экономике оживление инвестиций и экономической активности в Польше проявилось сильнее, чем в России. Они также помогают объяснить, почему многие страны Африки и Латинской Америки пока еще не добились такого заметного улучшения качества жизни, которое им сулили десять лет назад при вступлении на путь экономических реформ.

Государство в значительной степени ответственно за то, будут ли в стране созданы институциональные механизмы, способствующие процветанию рынков. Государство — не только гарант норм и правил; кроме того, посредством своей экономической деятельности оно еще и формирует среду для бизнеса и остальной части экономики. Хорошо оно это делает или плохо, но государство задает тон.

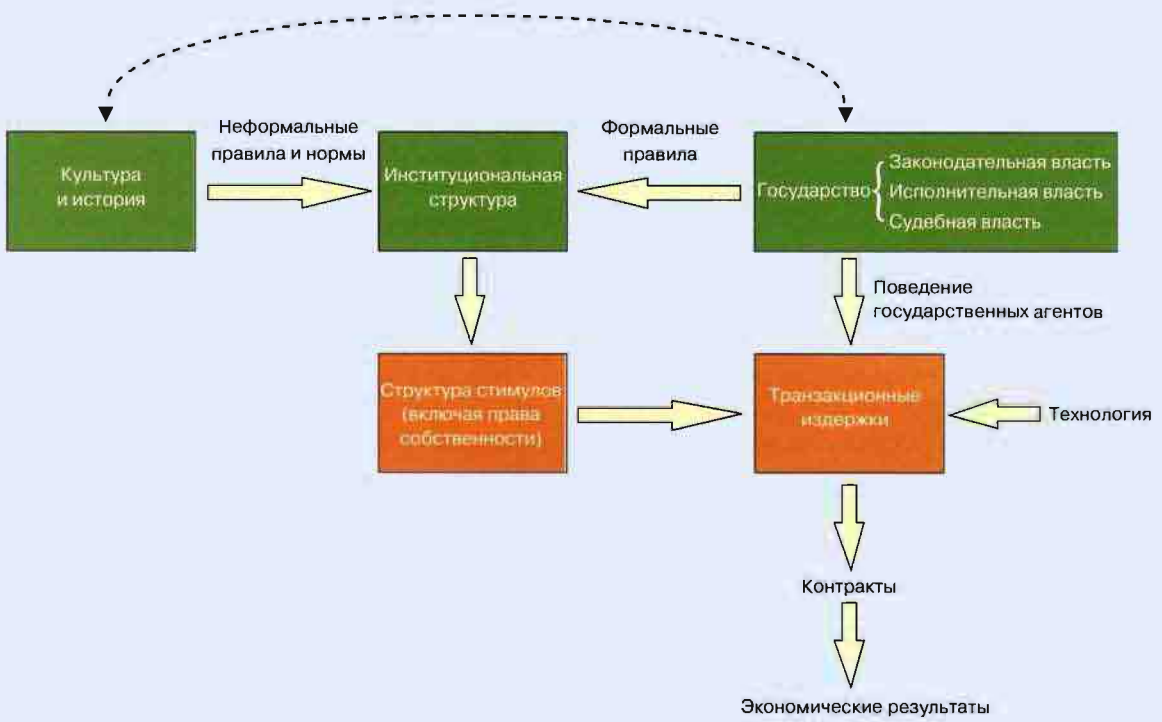
В этой главе дается эмпирическое обоснование тому, отчего в нашем осмыслении процесса развития акценты смещаются к проблемам качества государственных институтов страны и их дееспособности, а институциональные вопросы оказываются в центре наших размышлений о развитии. Это обоснование подтверждается новыми результатами по трем направлениям:

- Во—первых, анализируемые в настоящем Отчете панельные данные по девяноста четырем промышленно развитым и развивающимся странам за тридцать лет показали, что политика и институциональные возможности играют важную роль в обеспечении экономического роста и улучшении других показателей качества жизни, например, детской смертности.
- Во—вторых, проанализированы результаты специально проведенного для настоящего Отчета опроса 3600 местных фирм в шестидесяти девяти странах (включая местные филиалы международных фирм). Эти результаты также твердо свидетельствуют в пользу того, что достаточная или недостаточная дееспособность государственных институтов соответственно оказывает определяющее влияние на экономический рост и инвестиции.
- В—третьих, было исследовано воздействие институциональных возможностей не только на деловую среду, но и на общее развитие страны. С помощью результатов опроса, посвященного возможностям государственных институтов, мы покажем, что существующие между странами расхождения в этой области помогают с достаточной определенностью ответить на вопрос: отчего рентабельность проектов развития оказывается столь различной.

Государство, институты, экономические результаты

Что делает государство? С одной стороны, оно устанавливает формальные правила — законы и инструкции, которые являются неотъемлемой частью институциональной среды (см. рисунок 2.1). Эти формальные правила, наряду с бытующими в обществе неписаными принципами, представляют собой институты, опосредующие поведение людей. Но государство является не просто сторонним арбитром, устанавливающим и обеспечивающим выполнение этих правил; оно также является одним из участников, а

Рисунок 2.1. Государство, институты и экономические результаты



часто и ведущим участником экономической игры. Ежедневно государственные органы инвестируют ресурсы, выделяют кредиты, приобретают товары и услуги, ведут переговоры по контрактам; все это оказывает глубокое воздействие на транзакционные издержки, а также на экономическую деятельность и экономические результаты, особенно в развивающихся странах. При надлежащем исполнении формальных правил действия государства способны ускорить развитие. При неудачном их исполнении эти действия приведут к стагнации или, в худшем случае, к полной экономической и социальной дезинтеграции. Поэтому роль государства исключительна: оно не только должно устанавливать в рамках общественно—политического процесса формальные правила, которым обязаны подчиняться все элементы системы, но, также будучи таким элементом, и само обязано подчиняться этим правилам.

Привести примеры улучшения качества жизни людей силами государства не составляет труда. Государственные мероприятия в сферах здравоохранения и гигиены неоднократно смогли обеспечить прогресс в этих областях, начиная с сооружения систем водоснабжения и санитарии в Древнем Риме до победы над оспой в нашем веке. Государства давно играют жизненно важную роль и в стимулировании долгосрочного развития посредством обеспечения инфраструктуры, безопасности и макроэкономической стабильности. Сеть Интернет — это лишь самый последний пример замечательных научных и технических достижений, которые стали возможными благодаря значительной государственной поддержке на ранних стадиях (см. врезку 2.1).

Извлекая уроки из многовековой истории, мы видим, что государство может улучшить результаты развития по-разному:

- Путем обеспечения макро— и микроэкономической среды, формирующей правильные стимулы для эффективной экономической деятельности.
- Путем обеспечения институциональной инфраструктуры — прав собственности, мира, законности и правопорядка, а также норм, которые поощряют эффективное долгосрочное инвестирование.
- Путем обеспечения элементарных основ образования, здравоохранения, инфраструктуры, необходимых для экономической деятельности, и путем защиты окружающей среды.

Тем не менее, история также учит, что государство может нанести огромный вред:

- Ошибочные правила в состоянии активно дестимулировать создание богатства. Например, государство способно подавлять частную инициативу посредством ценовых искажений — за счет завышения курса валюты или создания сельскохозяйственных маркетинговых управлений, облагающих налогом продукцию фермеров, но мало что дающих им взамен.
- Даже если установленные правила сами по себе неплохи, они могут применяться государственными органами и их служащими пагубным образом. Они способны, например, навязать предпринимателям очень высокие транзакционные издержки при создании новых или реорганизации старых компаний за счет взяточничества или волокиты.
- Но потенциально самым серьезным источником наносимого государством вреда является неопределенность. Если государство часто меняет или не разъясняет нормы, в соответствии с которыми осуществляет свою деятельность, деловые круги и граждане не могут быть сегодня уверены, будет ли завтра их деятельность прибыльной или убыточной, законной или незаконной. Тогда, чтобы застраховаться от такого неопределенного будущего, им приходится использовать дорогостоящие стратегии, например, уходя в теневую экономику или вывозя капиталы за границу. Все это затрудняет экономическое развитие.

Экономический рост и государство

Огромное воздействие, которое оказывает государство на процесс развития, хорошо иллюстрируется при сравнении экономических результатов развивающихся стран Африки и Восточной Азии. В 1960 году доход на душу населения в большинстве стран Восточной Азии был лишь немногим выше, чем в странах Африки. Правительства этих регионов были сходны по масштабам, но не по структуре: африканские правительства уже тогда тратили больше на потребление, в основном — на содержание государственных служащих. Однако к середине 90—х годов доходы жителей Восточной Азии почти в пять раз превышали доходы жителей африканских стран. А раздутое государственное потребление в странах Африки по отношению к ВВП было в полтора раза выше, чем в Восточной Азии. Такое расхождение обусловлено сложными причинами, но многие полагают, что главные результаты функционирования государств в Восточной Азии — установленные ими ограничения в отношении собственного роста, проводимая ими правильная политика и эффективность предоставления ими услуг — решающим образом определили разрыв между средними уровнями жизни граждан в этих двух регионах земного шара (см. рисунок 2.2).

При рассмотрении того, как влияют размеры правительства на экономический рост, полезно проводить различия между государственным потреблением и государственными инвестициями (см. врезку 2.2). Там, где государственное потребление очень высоко, оно обычно становится тормозом роста, чистым налогом, взимаемым с общества, давая лишь немногое взамен. Наоборот, определенные расходы на

государственные инвестиции, в частности, на инфраструктуру, как правило, оказывают позитивное воздействие на экономический рост; частично это происходит за счет повышения отдачи частных инвестиций. Картину осложняет еще и тот факт, что отдельные виды государственного потребления — к примеру, заработная плата учителей или закупки медикаментов — изменяют жизнь людей к лучшему и даже повышают эффективность инвестиций. Поэтому сокращение потребления по всем направлениям для того, чтобы точно так же без разбора поддерживать все инвестиции, не решает проблемы.

Но даже самые сложные показатели размера государства позволяют нам увидеть и оценить только часть картины. Как отмечалось выше, государства также играют ведущую роль в формировании более широкой институциональной среды поведения: структуры стимулов, на которые реагируют экономические агенты. Функциональные возможности частного сектора коренным образом зависят от надежности и эффективности таких институтов, как главенство закона и защита имущественных прав. Ни одно из упомянутых благ — и издержек — качества государства скорее всего никогда не будет отражено в национальных счетах.

В настоящем разделе мы пытаемся продемонстрировать данное различие между тем, что государство делает, и тем, насколько хорошо оно это делает, раскрывая и содержание политики, и институциональные возможности. На рисунке 5 в Обзоре показано воздействие обоих факторов

Врезка 2.1. Создание сети Интернет: новейший пример плодотворного сотрудничества частного и государственного секторов

Предшественник того, что сегодня именуется сетью Интернет, возник в США в 1969 году под названием ARPANET. Эта система состояла всего из четырех связанных между собой компьютеров. Однако к середине 1996 года доступ в Интернет, связывающий почти 13 миллионов системных компьютеров, можно было получить в 174 странах всех континентов. К 2000 году число этих компьютеров вполне может составить 100 миллионов.

ARPANET уходит своими корнями в экономику оборонных исследований 60—х годов. Первоначальный замысел заключался в соединении правительственных компьютеров, расположенных далеко друг от друга, чтобы избежать дублирования дорогостоящих в то время компьютерных ресурсов. В 1968 году Министерство обороны США предложило 140 частным компаниям представить свои соображения по разработке и созданию первых четырех интерфейсных процессоров. После завершения этих разработок были заключены государственные контракты с ведущими университетами, что впоследствии привело к формированию важного набора "протоколов", позволяющих объединять различные компьютерные сети. Именно эти «протоколы» сделали позже Интернет возможным.

В данном случае государственная финансовая поддержка дополнялась сотрудничеством с академическими, деловыми и правительственными структурами под руководством Национального научного фонда США (NSF). Первоначально это сотрудничество было направлено на соединение между собой университетских факультетов вычислительной техники, но вскоре его сфера расширилась. NSFNET пришла на смену ARPANET в 1990 году. Помимо финансирования, необходимого для создания инфраструктуры высокоскоростных магистральных каналов, NSF выделял гранты различным университетам, чтобы стимулировать создание ими региональных сетей, которые влились бы в систему NSFNET. Но было также объявлено, что со временем сети должны будут перейти на самообеспечение.

Участие частного сектора постоянно расширялось. NSF поощрял подключение к сети Интернет частных компаний, предоставляющих услуги электронной почты. Частные компании также начали создавать свои собственные магистральные каналы, и число фирм, предоставлявших доступ в Интернет, множилось. Этим тенденциям был придан новый импульс благодаря созданию и быстрому росту мультимедийной части Интернет — Всемирной Сети (World Wide Web). Разработанная в Швейцарии в лабораториях еще одного государственного агентства — Европейской организации ядерных исследований, Сеть опирается на способности работников университетов и частных фирм, что привело к еще одному качественному скачку пользовательского интереса: от 130 сайтов в июле 1993 года до более чем 230000 в июне 1996 года.

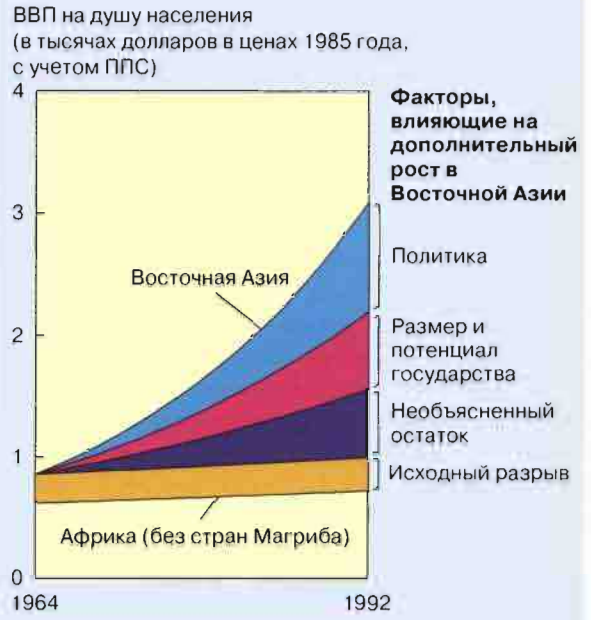
В 1995 году на смену NSFNET пришла система, работающая полностью на коммерческой основе. Крупные телефонные компании теперь предоставляют своим клиентам не только магистральный кабель, но и доступ в Интернет. На рынок также выходят компании кабельного и прямого спутникового вещания. Государственный сектор все еще принимает участие в проведении отдельных продвинутых исследований, однако центр его внимания сместился к таким вопросам, как обеспечение равного доступа (например, за счет ценообразования), свобода самовыражения, предохранение от мошенничеств и защита частной жизни.

на рост доходов в течение трех последних десятилетий, притом сделано это на большой выборке промышленно развитых и развивающихся стран. В странах с низким потенциалом государства и невысоким качеством проводимой политики доход на душу населения увеличивался только, примерно, на 0,4 процента в год. И наоборот, в странах с сильным государством и рациональной политикой доход на душу населения увеличивался в среднем на 3 процента в год. За тридцать лет эти расхождения темпов роста доходов породили глубокие различия в качестве жизни людей. При искажениях в проводимой политике и слабых возможностях государственных институтов в стране со средним доходом на душу населения в размере $600 в 1965 году (с учетом ППС) через тридцать лет этот показатель достигнет всего лишь, примерно, $678 в ценах 1965 года. С другой стороны, в стране со значительными институциональными возможностями *и* рациональной политикой доход на душу населения увеличивается за тот же период более чем вдвое, до уровня $1456 в ценах 1965 года. А многие восточноазиатские страны добились еще лучших результатов.

Хорошая политика сама по себе может улучшить результаты. Но ее выгода многократно умножается там, где институциональные возможности также оказываются выше, там, где политика и программы реализуются эффективнее, где граждане и инвесторы более уверены в будущих действиях правительства. Таким образом, грамотная политика, например, та, которой с недавнего времени следуют многие страны в Латинской Америке и Африке, позволяет повысить темпы роста доходов на душу населения примерно на 1,4 процента в год. Такая страна, отталкиваясь от среднего уровня доходов в размере $600 в 1965 году, через тридцать лет увеличила бы его примерно до $900. Но доход вырос бы еще больше при наличии хорошей политики *и* сильных институтов. Отсюда урок: реформаторам нельзя концентрировать внимание только на улучшении политики; они также должны искать пути к укреплению институциональной среды, в которой эта политика должна реализовываться.

Несмотря на то, что рост доходов очень важен, это всего лишь один из критериев благосостояния. Наш анализ широкого спектра факторов, улучшающих или ухудшающих положение людей, показывает, что результаты деятельности различных стран должны также оцениваться и по другим параметрам благосостояния, например, детской смертности. Высокое качество государственных институтов позволяет понизить уровень детской смертности с достижением лучших результатов при заданном объеме социальных расходов. Таким образом, потенциал государства имеет большое значение для жизненных стандартов в целом, а не только для траектории роста доходов. Это объясняет, почему в странах с одинаковым уровнем доходов наблюдаются ошеломляющие различия в показателях качества жизни. Например, в Шри—Ланке уровень детской смертности составляет только 18 промилле, в то время как в некоторых странах с более высоким уровнем доходов на душу населения уровень детской смертности значительно выше: например, 67 промилле в Египте и 68 — в Марокко. Огромные различия объясняются, наряду с уровнем социальных расходов, также и качеством предоставления медицинского обслуживания.

Рисунок 2.2. Качество правительства позволяет объяснить различия в уровне доходов в странах Восточной Азии и Африки



Примечание: Результаты получены путем применения регрессионного анализа с использованием инструментальных переменных за период с 1964 по 1993 год, с учетом различий в стартовом уровне доходов, образования и других переменных. Переменная "политика" включает в себя воздействие открытости на внешнюю торговлю и инвестиции, отсутствие ценовых искажений, сравнительно небольшая величина премий по обменным курсам на черном рынке, и высокий уровень образования и инвестиций. См. Техническое приложение.
Источник: Расчеты специалистов Всемирного Банка на основе данных Commander, Davoodi, and Lee, публикация, специально подготовленная для этого Отчета.

Понимание институциональных возможностей: точка зрения частного инвестора

Как уже подчеркивалось в настоящей главе, отличительной чертой дееспособного государства, помимо его возможностей обеспечивать коллективные мероприятия, является способность устанавливать правила, которые лежат в основе рынков и позволяют им функционировать.

Врезка 2.2. Оценка государства — его размера, политики и институциональных возможностей

Общепринятой мерой масштаба государства является доля государственных расходов в совокупных расходах экономики или совокупном объеме производства. Но такие данные в целом не являются исчерпывающими, а информация о государственных предприятиях во многих развивающихся странах является фрагментарной. Данная мера обычно также игнорирует важные внебюджетные статьи. Государственные расходы можно разделить на потребление и инвестиции. Государственное потребление, по большей части представленное заработной платой государственных служащих, — узкий, но более точный индикатор той выгоды, которую потребители получают от государственных расходов. Такие трансферты, как пенсии или выплаты по нетрудоспособности, могут включаться в государственные расходы, но трансферты представляют собой всего лишь перераспределение ресурсов. Еще более усложняет вопрос то, что номинальные и реальные коэффициенты расходов значительно варьируются во времени. Альтернативный показатель, позволяющий избежать упомянутых проблем — это численность государственных служащих, но у него тоже есть ряд недостатков. Например, он игнорирует изменения производительности труда в государственном секторе.

Результаты, представленные в настоящей главе Отчета, основываются на данных о реальном государственном потреблении, поскольку основной интерес вызывает вопрос о том, как разделение продукта на общественные и частные блага сказывается на результатах деятельности. Также используется информация о прямых инвестициях, но обычно такие данные доступны только как агрегат государственных и частных инвестиций. Чтобы облегчить сравнение данных по разным странам за различные периоды времени, эти коэффициенты приведены к международному масштабу (через паритет покупательной способности — ППС). Но тут неизбежна не совсем безобидная трансформация, в особенности для стран с низким уровнем доходов, где большая часть государственного потребления расходуется на содержание аппарата. Использование международных цен заметно увеличивает долю государственного потребления этих стран.

Для получения более развернутой картины участия государства в экономической деятельности необходим показатель, который, помимо фискальных вмешательств, отражал бы и основные формы политического и институционального государственного вмешательства. Мы обобщили динамику правительственной политики в виде индекса, объединяющего три ключевых индикатора: открытость экономики (доля внешней торговли в ВВП), завышенность курса валюты (обменный курс черного рынка) и ножницы между внутренними и мировыми ценами. Мы также пытаемся оценить качество основной составляющей государства — его бюрократической системы. Эта оценка производится на основании данных опроса иностранных инвесторов (в следующем разделе мы оценим ответы внутренних инвесторов), внимание которых было сосредоточено на масштабах волокиты при осуществлении любых операций, нормативной среде и степени независимости от политического давления.

Хотя формальные права собственности и контрактные права могут дополняться частными соглашениями, последние могут поддерживать развитие рынков только до определенного предела. Правительства, конечно, не просто должны предоставлять нормальные правила игры; они также обязаны обеспечить их последовательное применение, создавая у игроков — деловых кругов, работников, профессиональных ассоциаций — уверенность в том, что эти правила не будут изменены в одночасье. Государства, меняющие правила часто и непредсказуемо, объявляющие о преобразованиях, но не осуществляющие их, или применяющие свои правила произвольно, не вызывают к себе доверия, что соответствующим образом сказывается на рынках.

Каковы успехи правительств в выработке продуманных норм, которые способствовали бы развитию рынков? Однозначный ответ получить сложно. Прежде всего, уровень доверия трудноизмерим: он столь же сильно зависит от ощущений, сколько от реальных фактов. Например, на первый взгляд может показаться, что частота смены правительства в стране может быть хорошим индикатором степени неопределенности рыночных норм и, следовательно, слабого доверия к власти. Тем не менее, деловые круги Таиланда в целом оценивают среду своего функционирования как относительно стабильную, несмотря на многочисленные перевороты и правительственную чехарду. К тому же деловая среда может быть чрезвычайно изменчивой и непредсказуемой, даже если правительство не меняется. Перуанские предприниматели в 80—е годы отмечали наличие серьезных проблем доверия к правительству, поскольку правила вырабатывались в спешке, утверждались указом президента и часто отменялись вскоре после этого.

Степень коррумпированности также может оказаться еще одним хорошим критерием уровня надежности правительства. Но простые оценки уровня коррупции, подоб-

но показателям политической нестабильности, могут не учитывать всех факторов, вызывающих озабоченность предпринимателей. Некоторые формы коррупции порождают высокую степень неопределенности и риска, в то время как другие могут быть более предсказуемыми и действовать больше как плата за скорость. По словам одного из предпринимателей, существуют два вида коррупции. В первом случае вы платите стандартную цену и получаете то, что вы хотите. Во втором случае, вы платите, сколько согласились заплатить, уходите домой и каждую ночь мучаетесь бессонницей, беспокоясь, получите ли вы то, за что платили, или вместо этого кто—то собирается вас шантажировать. Лучший способ понять проблемы, сдерживающие развитие частного сектора, — спросить у самих предпринимателей.

Поэтому при подготовке настоящего Отчета был проведен масштабный опрос частного сектора. Целью опроса было выявить весь спектр факторов неопределенности, с которыми сталкиваются предприниматели, и сформулировать интегральный показатель доверия к действующим в конкретной стране нормам. Ответы демонстрируют, что во многих странах частные инвесторы на самом деле очень мало доверяют государству.

Доверие: как частные инвесторы воспринимают государство

Опрос представителей частного сектора охватил шестьдесят девять стран и свыше 3600 фирм. Предпринимателей попросили дать субъективную оценку различным аспектам институциональной структуры своих стран, включая гарантии прав собственности, предсказуемость норм и политики, надежность судебной системы, проблемы коррупции и бюрократического произвола, а также трудности, связанные со сменой правительств.

Иногда источником неопределенности является нестабильность правил, которым подчиняются фирмы. В опросе учитывались два основных индикатора:

Предсказуемость нормотворчества. Какова для предпринимателей степень неожиданности изменения норм и проводимой политики, насколько мнение предпринимателей учитывается при этих изменениях?

- Результаты опроса показали, что в некоторых регионах предприниматели живут в постоянном страхе, ожидая политических сюрпризов. В Содружестве независимых государств (СНГ) почти 80 процентов предпринимателей указали, что непредсказуемые изменения норм и политики серьезно затрагивают их деятельность. В странах Центральной и Восточной Европы, Латинской Америки и Африки ту же жалобу высказали около 60 процентов предпринимателей. Напротив, в промышленно развитых странах, а также странах Южной и Юго—Восточной Азии только 30 процентов респондентов полагали, что их компании сталкиваются с подобными проблемами (см. левую верхнюю панель на рисунке 2.3). Больше всего на непредсказуемость изменения правил жаловались компании, мало участвующие или вообще не участвующие в процессе принятия государственных решений; действительно, их могли даже не информировать о серьезном изменении правил до того, как правила эти вступили в силу. Подобная проблема особенно остро стоит в СНГ, Центральной и Восточной Европе и в Африке, в то время как азиатские предприниматели (даже мелкие) считают себя хорошо информированными, что подтверждается и результатами опроса: они информированы даже лучше, чем их коллеги из промышленно развитых стран. Нет ничего удивительного в том, что, согласно результатам исследований, небольшие компании обычно менее информированы и принимают меньшее участие в разработке новых правил и норм, поэтому они сталкиваются с большим количеством политических сюрпризов.

Восприятие политической стабильности. Сопровождаются ли смены правительства (как конституционные, так и неконституционные) неожиданными и далеко идущими изменениями в политике, которые оказывают серьезное воздействие на состояние частного сектора экономики?

- Во многих регионах предприниматели чувствуют, что институциональная структура укоренилась недостаточно хорошо для того, чтобы выдержать смену правительств без серьезных потрясений. В СНГ, в Африке, на Ближнем Востоке свыше 60 процентов предпринимателей заявили, что они постоянно боятся смен правительства, обычно сопровождаемых болезненными и неожиданными поворотами в экономической политике (см. правую верхнюю панель рисунка 2.3).

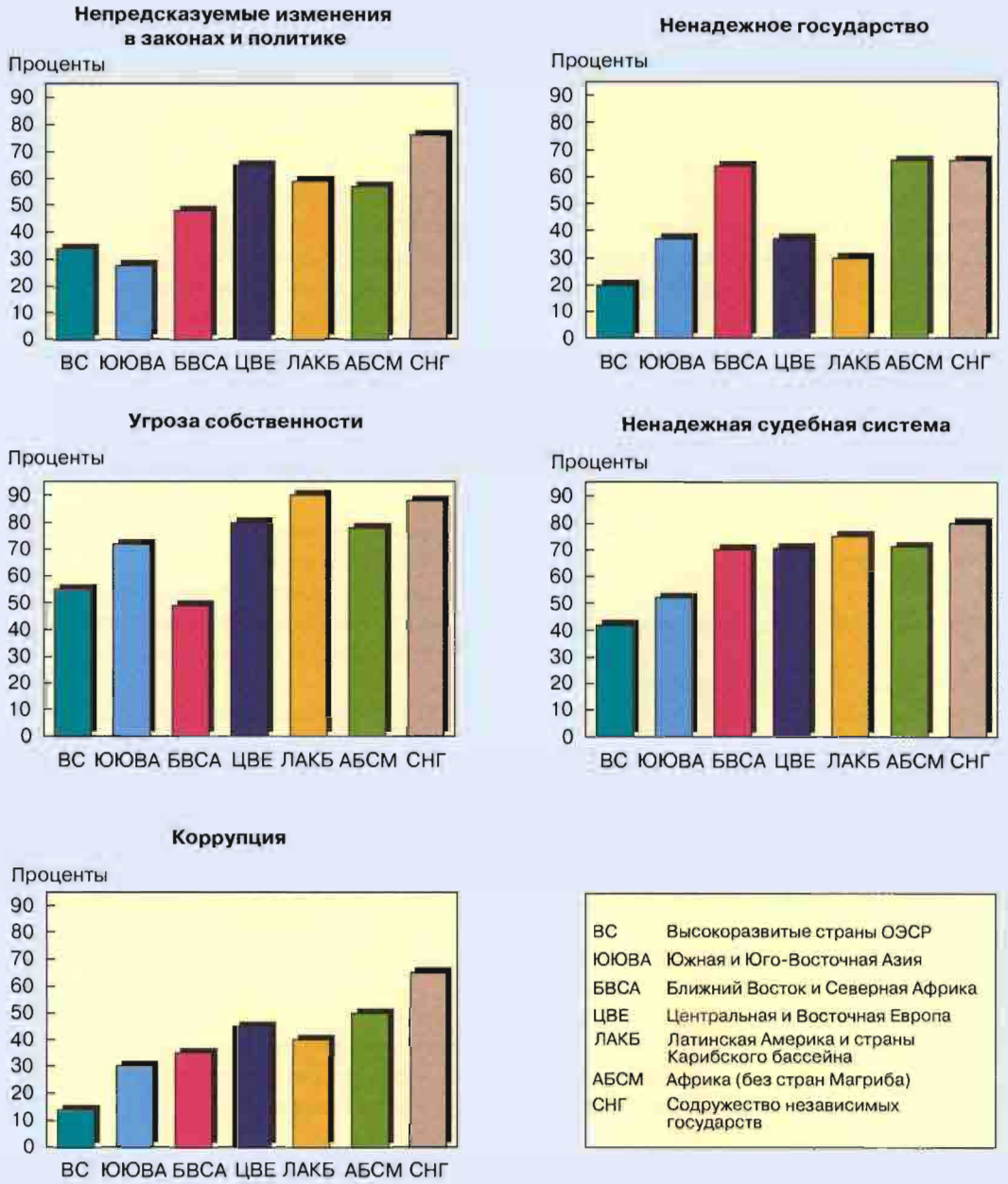
Чувство неопределенности может быть связано не столько с самими нормами, сколько со способами, которыми обеспечивается их исполнение. Соответствующие индикаторы таковы:

Преступления против личности и собственности. Испытывают ли предприниматели уверенность в том, что власти смогут защитить их лично и их имущество от преступных действий, и представляют ли воровство и другие формы преступности серьезную проблему для ведения бизнеса?

- Во многих странах частные предприниматели жаловались на отсутствие даже самой элементарной институциональной инфраструктуры рыночной экономики. Во всем мире преступность и воровство упоминались сре-

Рисунок 2.3. Надежные институты - надежное государство

Опрос респондентов показывает, что их не удовлетворяют:



Примечание: Результаты получены в ходе проведенного в 1996 году опроса представителей 3600 фирм в шестидесяти девяти промышленно развитых и развивающихся странах. Названия регионов приводятся слева направо в соответствии с интегральным индексом доверия (см. врезку 2 во Введении). Каждый из регионов Южной и Юго-Восточной Азии (ЮЮВА), Среднего и Ближнего Востока и Северной Африки (БВСА) представлены только тремя странами. Подробную информацию об этом обследовании см. в Техническом приложении.

Источник: Brunetti, Kisunko, and Weder, публикация, подготовленная специально для этого Отчета.

ди серьезных проблем, существенно увеличивающих издержки ведения бизнеса. Похоже, в некоторых странах налицо абсолютный институциональный вакуум, порождающий преступность, насилие и общую незащищенность прав собственности. В Латинской Америке, Африке, СНГ, Центральной и Восточной Европе почти

80 процентов предпринимателей выразили неуверенность в том, что власти смогут защитить их самих и их собственность от преступных посягательств (см. левую среднюю панель рисунка 2.3).

Надежность судебной системы. Применяются ли нормы судебной системой произвольно, создает ли такая непредсказуемость проблемы при ведении бизнеса?

- Хорошо отлаженная судебная система — основа главенства закона. К сожалению, во многих странах это, скорее, исключение, нежели правило. В развивающихся странах свыше 70 процентов предпринимателей указали, что непредсказуемость судебной системы является основной проблемой при ведении ими деловых операций (см. правую среднюю панель рисунка 2.3). Вызывает беспокойство тот факт, что во многих регионах предприниматели отмечали нарастание этих проблем за последние десять лет.

Свобода от коррупции. Приходится ли обычно частным предпринимателям осуществлять нерегулярные дополнительные выплаты для того, чтобы добиться решения по своим вопросам, и опасаются ли предприниматели после уплаты взятки шантажа со стороны другого чиновника?

- Опрос подтвердил, что с точки зрения инвесторов коррупция является значимой и широко распространенной проблемой. В целом, более 40 процентов предпринимателей сообщили, что им пришлось платить взятки для нормального ведения бизнеса. В промышленно развитых странах этот показатель составил 15 процентов, в Азии — 30 процентов, в СНГ — 60 процентов (см. нижнюю панель рисунка 2.3). Более того, свыше половины респондентов во всем мире полагали, что уплата взятки не является гарантией предоставления обещанной услуги, а многие предприниматели живут в постоянном страхе, что другой чиновник просто попросит их заплатить еще.

Недостаток доверия к государству подавляет инвестиции, рост и рентабельность проектов в области развития

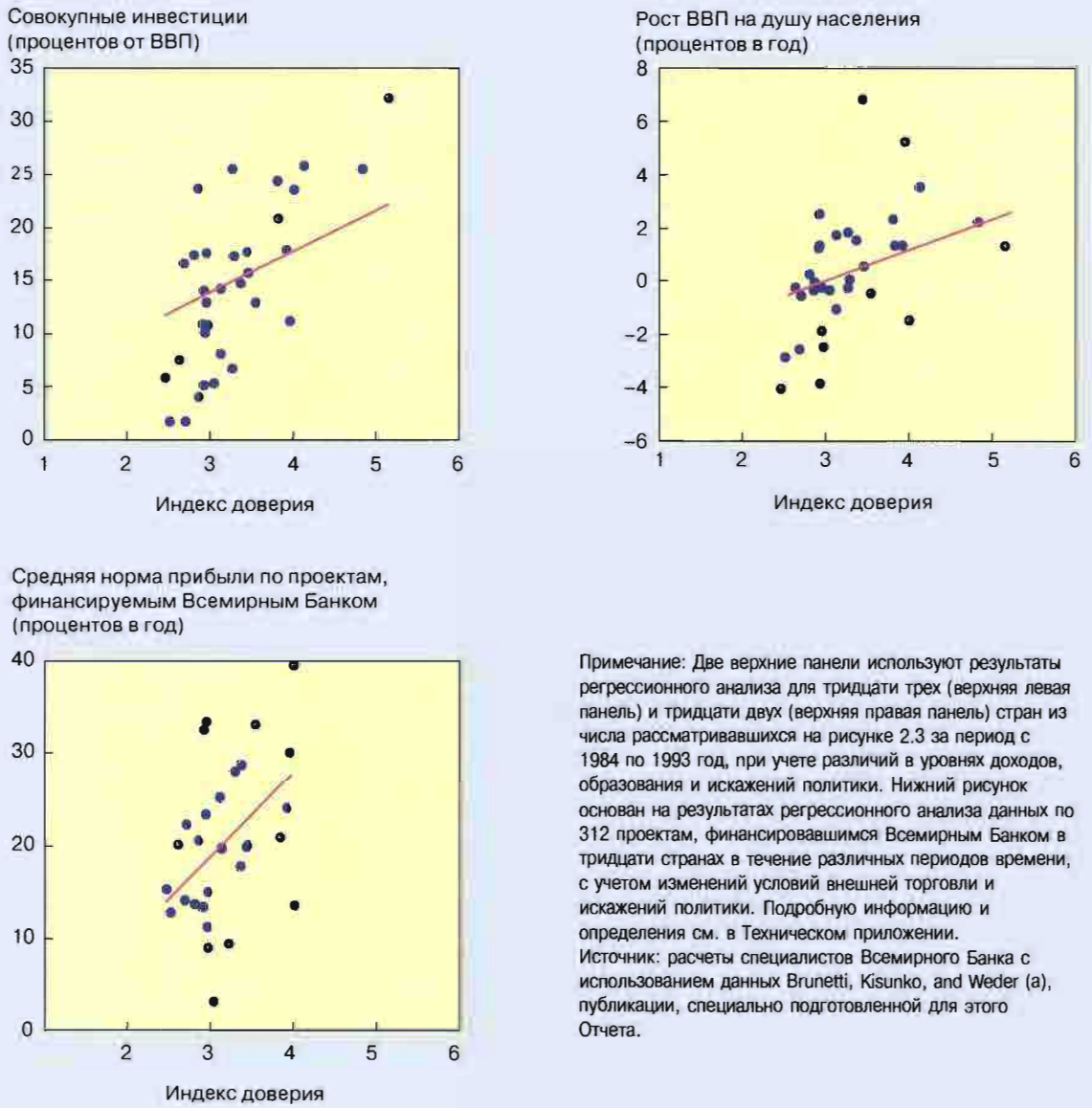
Если частный сектор не уверен, что государство обеспечит выполнение принятых правил игры, он реагирует по-разному, но любая его реакция приводит к ухудшению экономических показателей. В условиях ненадежной судебной системы предприниматели вынуждены полагаться на неформальные договоренности и механизмы принуждения. Коррумпированная бюрократия, которой дозволено слишком многое, подталкивает к поиску экономической ренты взамен производственной активности. В атмосфере высокой преступности и отсутствия гарантий прав собственности предприниматели начинают прибегать к услугам частных охранных агентств или вынуждены платить "за защиту" организованной преступности (если вообще не сворачивают свою деятельность).

Объем инвестиций страдает, поскольку предприниматели стараются не связывать ресурсы в значительной степени неопределенной и непостоянной средой, особенно, если эти ресурсы трудно будет высвободить, если условия деятельности изменятся в неблагоприятную сторону. Там, где не защищены даже самые базовые формы собственности, инвесторы переводят свои ресурсы в другие страны или инвестируют их в проекты, менее рентабельные, но требующие меньших капиталовложений. Таким образом, торговля и услуги могут выжить даже при небольшой степени доверия к государству, но сфера производства и, в особенности, высокотехнологичные проекты вряд ли будут процветать. Налицо аналогичная аберрация, когда человек с незаурядными способностями решает стать налоговым инспектором или служащим таможни вместо того, чтобы стать инженером. Поэтому доверие к правительству затрагивает не только объемы инвестиций в физический и человеческий капитал, но и их качество. В результате, в условиях низкого уровня доверия, это негативно сказывается на экономическом росте.

На верхних панелях рисунка 2.4 проиллюстрирована зависимость объемов инвестиций и темпов экономического роста и доверия к государству в различных странах за период с 1985 по 1995 годы. После корректировки, проведенной для учета других экономических параметров, оказывается, что в странах с высоким уровнем доверия к правительству объем инвестиций значительно выше, чем аналогичный показатель стран с низким уровнем надежности, а переход от низкого уровня доверия к высокому значительно увеличивает темпы роста. Низкая степень доверия к государству помогает объяснить, почему во многих странах не наблюдается ожидаемой реакции частного сектора после достижения стабилизации и реализации программ структурных преобразований.

Наконец, доверие к нормативной среде влияет не только на условия хозяйственной деятельности, но и на условия осуществления проектов экономического развития. Те же факторы — преступность, коррупция, неопределенность политики и поведения судебных органов — оказывают воздействие на результаты всех подобных проектов. Одна из причин заключается в том, что все эти негативные факторы являются неотъемлемой частью любой среды, в которой происходит заключение и выполнение договоров. Если коррупция затрагивает частный сектор, она также скорее всего повлияет на результаты проектов экономического развития. Другой причиной является то, что многие государственные проекты осуществляются частными подрядчиками, которые в условиях слабости государственных институтов сталкиваются с теми же проблемами, что и все частные фирмы. Подрядчик получает заказ на осуществление какого—либо проекта, платит коррум-

Рисунок 2.4. Ощущаемое доверие и экономические показатели неразрывно связаны между собой



Примечание: Две верхние панели используют результаты регрессионного анализа для тридцати трех (верхняя левая панель) и тридцати двух (верхняя правая панель) стран из числа рассматривавшихся на рисунке 2.3 за период с 1984 по 1993 год, при учете различий в уровнях доходов, образования и искажений политики. Нижний рисунок основан на результатах регрессионного анализа данных по 312 проектам, финансировавшимся Всемирным Банком в тридцати странах в течение различных периодов времени, с учетом изменений условий внешней торговли и искажений политики. Подробную информацию и определения см. в Техническом приложении.
Источник: расчеты специалистов Всемирного Банка с использованием данных Brunetti, Kisunko, and Weder (a), публикации, специально подготовленной для этого Отчета.

пированному чиновнику и получает больше заказов вне зависимости от результатов реализации первого проекта. Мелкие кражи, хищения, проблемы с выполнением обязательств во многих государственных проектах распространены даже более широко, чем в частном секторе. В результате этого осуществление многих проектов откладывается из—за перерасхода по смете.

На нижней панели рисунка 2.4 показана связь между надежностью правительства и уровнем рентабельности 312 проектов в сфере развития в тридцати странах. В странах с низким уровнем доверия к государству нормы рентабельности таких проектов значительно ниже, чем в странах с высоким уровнем доверия (этот результат учитывает различия в экономической политике и другие специфичные для проектов и стран факторы). Эти результаты принимают во внимание разницу в экономической политике, а также другие факторы, специфические для данных проектов и данных стран. В этой связи можно еще раз подчеркнуть, что государственные институты оказывают огромное воздействие на результаты развития. Процитированная в начале этой главы мысль Наполеона сегодня не менее справедлива, чем в 1815 году.

Стратегические варианты: смещение акцента на институциональные возможности государства

Более четкое понимание институтов и норм, воплощенных в рыночных механизмах, показывает ошибочность мнения, что стратегия развития — это вопрос выбора между государством и рынком. Этот краткий обзор зависимости между государственными институтами и развитием подтверждает, что они неразрывно связаны между собой. Странам необходимо развитие рынка; но им также необходимы дееспособные государственные институты, обеспечивающие развитие рынка.

Реформаторы во всем мире должны воспринять этот урок, уделяя более пристальное внимание институциональным возможностям. Эта задача особенно насущна для многих развивающихся стран, где слабые и склонные к произвольным действиям правительства культивируют факторы неопределенности, удерживающие рынки в слабом и недоразвитом состоянии. Страны, испытывающие такой институциональный вакуум, рискуют откладывать экономическое и социальное развитие на неопределенное время. Также существует опасность, что неудовлетворенность государством — проявляется ли она через социальный протест, вывоз капитала или голосование — подорвет экономические перспективы еще в большей степени.

Потенциал государства, то есть его способность эффективно предоставлять коллективные блага, крайне важны с точки зрения обеспечения функциональной институциональной структуры для развития. Как мы видели, стартовые условия многих развивающихся стран в этом смысле были весьма недостаточны. Но способность государства предоставлять необходимую для развития институциональную поддержку может со временем совершенствоваться благодаря приведению роли государства в соответствие с его возможностями, а затем и расширению этих возможностей за счет концентрации усилий на мотивации, определяющей поведение государства. Мы обратимся к этим вопросам во второй и третьей частях.

ЧАСТЬ II

ПРИВЕДЕНИЕ РОЛИ ГОСУДАРСТВА В СООТВЕТСТВИЕ С ЕГО ПОТЕНЦИАЛОМ

Как отмечалось в части I, эффективное государство жизненно важно для обеспечения роста. В данной же части Отчета показывается, что правительства достигнут лучших результатов, если будут ставить перед собой реальные цели. Они должны стремиться соизмерять то, что они делают – и как они это делают, – со своими институциональными возможностями, а не подлаживаться под ту или иную абстрактную модель.

Если правительство в течение длительного времени терпит неудачи, то поиск лучшего соответствия между функциями государства и его потенциалом может восприниматься как попытка слома государственной машины. Но развитие рынка без действенного государства невозможно. Напротив, как станет ясно из главы 3, проблема заключается в том, чтобы правильно расставить приоритеты. Во многих странах государство все еще не обеспечивает базовые экономические и социальные потребности общества: соблюдение правопорядка, формирование стабильной среды, благоприятствующей проводимой государственной политике, а также получение элементарных социальных услуг и обеспечение определенного уровня защищенности уязвимых слоев. В то же время государство зачастую способствует перепроизводству многих товаров и услуг, – из тех, обеспечение которых могут взять на себя частный рынок и свободная инициатива. В целях стимулирования действительного роста именно такие правительства должны особенно резко ограничить свою деятельность, сведя ее к выполнению лишь наиболее общих функций.

В главе 4 рассматривается вопрос, каким образом правительства могут установить правильное соответствие между функциями государства и его потенциалом еще в одной сфере, где выбор государственной политики имеет определяющее значение для результатов проводимых преобразований. Имеются в виду регулирование, либерализация и индустриальная полити-

ка, которые осуществляются в целях стимулирования развития рынка. Рынок и общество нуждаются в эффективном регулировании определенных видов деятельности и выигрывают от его введения. Но многие государства губят развитие частного сектора в зародыше, когда прибегают к чрезмерному регулированию, или к монополизации значительных сегментов экономики, или пытаются, руководствуясь сложными стратегическими соображениями, вмешаться в дела промышленности, не располагая для этого достаточными институциональными возможностями. Дерегулирование, приватизация и другие, менее амбициозные подходы к регулированию и поддержке промышленности в этих обстоятельствах немедленно принесут весомые результаты.

Главы 3 и 4 позволяют извлечь четыре урока, принципиально важных для политиков:

- Государства, вне зависимости от их институциональных возможностей, должны уважительно относиться к частной, свободной инициативе и рыночной конкуренции, стимулировать их и использовать в своих интересах.
- Государства с незначительными институциональными возможностями должны сосредоточить свои силы на создании тех товаров и услуг, которые являются общественными по своей природе и не могут быть предоставлены рынком (или тех, которые свободная коллективная инициатива предоставляет в недостаточном объеме), а также товаров и услуг со значительными положительными экстерналиями – таких, как права собственности, чистая вода, дороги и начальное образование.
- Для успеха жизненно необходимо доверие. Государства с низкими институциональными возможностями должны сосредоточить свои силы на создании механизмов, служащих разработке и проведению в жизнь провозглашенной политики. Эта мера призвана дать фирмам и гражданам гарантии от произвола чиновников и государственных институтов, дать людям уверенность в том, что государство не выйдет за рамки своих финансовых возможностей.
- Приведение функций государства в соответствие с его потенциалом – процесс динамический. Государства, по мере развития институциональных возможностей, могут играть все более активную роль в осуществлении усложняющихся коллективных инициатив (например, стимулировать развитие рынка) и использовать при коллективных действиях эффективные, хотя и трудноуправляемые, комплексные механизмы регулирования.

ГЛАВА 3

ОБЕСПЕЧЕНИЕ БАЗОВЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ И СОЦИАЛЬНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ

Слабые государства должны соизмерять свои амбиции со своим потенциалом, однако существуют задачи, избежать которых в любом случае невозможно. Цель настоящей главы — понять, каким образом государство (даже с относительно низким потенциалом) способно обеспечить должное выполнение своих основных функций. Стабильное развитие, сопровождающееся уменьшением нищеты, невозможно без выполнения пяти ключевых условий:

- Соблюдение закона.
- Формирование благоприятной политико—экономической среды, включающей макроэкономическую стабилизацию.
- Инвестиции в трудовые ресурсы и инфраструктуру.
- Защищенность уязвимых слоев.
- Охрана окружающей среды.

Влияние этих фундаментальных условий на социальный и экономический рост давно является общепризнанным. Но дальше речь пойдет о сравнительно новых подходах к их обеспечению, предполагающих пересмотр соотношения между рыночными и государственными механизмами. Сегодня все более очевидно, что рынок и государство дополняют друг друга, и что действия, предпринимаемые государством, могут быть жизненно важными для формирования институциональных основ рынка. Все отчетливей понимание того, что вера в способность государства проводить рациональную политику может оказаться не менее важной для привлечения частных инвестиций, чем эта политика как таковая.

История развивающихся стран по-разному отвечает на вопрос, удалось ли добиться выполнения указанных выше фундаментальных условий. Многие государства Восточной Азии и ряд других, в самых разных частях земного шара, например, Ботсвана, Чили и Маврикий, успешно решили эту проблему. Но другие страны с ней не справились. Как следует из врезки 3.1, деятельность частных компаний во многих развивающихся странах наталкивается на серьезные ограничения, связанные с тем, что государство не в силах выполнить такую элементарную функцию, как защита частной собственности. Препятствия такого рода имеют преимущественно институциональную природу, и преодолеть их — нелегкая задача. Однако реформы могут иметь шансы на успех даже в самых неблагоприятных условиях. Основная идея настоящей главы как раз и заключается в том, что даже незначительное изменение приоритетов государственной политики в пользу обеспечения указанных выше фундаментальных условий может стать решающим фактором для возвращения длительное время стагнировавшей экономики на "путь истинный". Различные подходы к пониманию функции государства по эффективному обеспечению охраны окружающей среды будут рассмотрены в главе 4.

Обеспечение соблюдения закона и прав собственности

Фундамент рынка образуют государственные институты. Подобно воздуху, которым мы дышим, некоторые из общественных благ, предоставляемые государственными институтами, в повседневной экономической жизни воспринимаются настолько естественно, что обычно не принимаются в расчет. Только когда эти блага отсутствуют (ситуация, характерная в настоящее время для многих развивающихся стран), мы понимаем, насколько они важны для развития. Рынки не могут нормально функционировать, если общество лишено даже зачатков правопорядка, основу которых составляют государственные институты.

Врезка 3.1. Фирмы во всем мире наталкиваются на ограничения, связанные с невыполнением фундаментальных условий роста

Во многих странах отсутствуют фундаментальные условия, необходимые для того, чтобы фирмы могли сосредоточиться на созидательной деятельности. Согласно условиям опроса предпринимателей, описанном в главе 2, фирмы должны были проранжировать по степени важности восемь различных препятствий для экономической деятельности. Результаты опроса помогли установить, какие аспекты государственной политики требуют корректировки в первую очередь. Эти результаты содержит приведенная ниже таблица.

- Препятствия, связанные с неопределенностью прав собственности и с широким распространением произвола, коррупции, преступности, указываются в числе первых трех повсюду, за исключением стран ОЭСР. Регулирование как таковое не воспринимается в качестве значительного препятствия.
- Проблемы, связанные с реализацией экономической политики - в особенности проблемы налогообложения и функционирования финансовых рынков - также, как правило, получают высокий ранг (за исключением стран Латинской Америки). Но, основываясь только на результатах данного опроса, нельзя с определенностью установить, отражает ли эта широко распространенная точка зрения извечное стремление фирм платить меньше налогов и заимствовать как можно больше и под меньшие ставки процента, или же она свидетельствует о принципиальных изъянах проводимой экономической политики. Более убедительно выглядит мнение опрошенных из стран Содружества независимых государств, которые называют в качестве основного ограничения нестабильность государственной политики.
- Несовершенство инфраструктуры считается главным ограничением в Южной Азии, на Ближнем Востоке и в Северной Африке, а также входит в первую тройку наиболее значимых ограничений для стран Латинской Америки и Африки (без стран Магриба).

Ранги препятствий ведению бизнеса (по оценке фирм)
(худший = 1)

Препятствие	Африка (без стран Магриба)	Латинская Америка и страны Карибского бассейна	Восточная и Южная Азия	Ближний Восток и Северная Африка	СНГ	Центральная и Восточная Европа	Высокоразвитые страны ОЭСР
Права собственности							
Коррупция	1	1	3	2	3	3	5
Преступность и воровство	5	3	8	8	4	6	6
Регулирование	8	8	7	7	8	8	4
Экономическая политика							
Налоги	2	5	2	3	1	1	1
Финансирование	6	4	5	4	5	2	2
Инфляция	4	7	4	6	6	4	8
Нестабильность политики	7	6	6	5	2	7	7
Государственные инвестиции							
Несовершенство инфраструктуры	3	2	1	1	7	5	3

Источник: Обследование частного сектора, проведенное для данного Отчета.

Синдром беззакония

Рынки не могут успешно развиваться, если общество не гарантирует эффективное соблюдение прав собственности. А такая гарантия возможна только при выполнении трех условий. Первое из них — защита от хищений, насильственных преступлений и других неправовых форм отчуждения собственности. Второе — защита от произвола правительства (в широком диапазоне — от введения регулирующих мер и налогов до неприкрытой коррупции), который подавляет деловую активность. Эти два условия наиболее важны. К сожалению, как свидетельствуют рисунки 3.1 и 3.2, во многих странах не выполняется ни одно из этих условий. Третье условие — наличие более или менее справедливой и предсказуемой судебной системы. Создать ее — это весьма трудная задача для стран на ранних стадиях роста. Тем показательней, что фирмы более чем в половине стран, где проводилось обследование, считали данную проблему важной.

Отсутствие перечисленных выше важнейших гарантий прав собственности порождает явление, именуемое в настоящем Отчете синдромом беззакония. Фирмы 27 из 69 стран, где проводилось обследование (в том числе более

чем трех четвертей стран СНГ и, примерно, половины стран Латинской Америки и Африки, но ни в одной из стран ОЭСР), испытывают на себе воздействие этого тройного проклятия для рынка: коррупции, преступности и непредсказуемой судебной системы, что практически не оставляет надежд на оздоровление экономики.

Упомянутое выше обследование показало, что проблема коррупции относится к разряду важнейших. Ее проявления не исчерпываются подкупом чиновников предпринимателями с целью избежать закрытия их бизнеса. Произвол властей заставляет фирмы вступать с чиновниками в экономически непродуктивные отношения, требующие значительных временных затрат. Согласно обследованию, более половины менеджеров высшего звена в фирмах из стран СНГ — но менее 10 процентов из стран ОЭСР — сообщили, что тратят более 15 процентов своего времени на обсуждения с государственными чиновниками законов и нормативных актов (см. рисунок 3.2). В других развивающихся странах бюрократизм является менее тяжелым бременем, но, тем не менее, эта проблема для них более остра, чем для стран ОЭСР. В главе 6 вопрос о том, как можно справиться со страшным бичом коррупции, рассматривается более подробно.

Высокий ранг, который присваивается фирмами из стран СНГ двум другим факторам синдрома беззакония, — преступности и непредсказуемости судебной системы — отчасти отражает беспрецедентный институциональный вакуум, образовавшийся в странах с переходной экономикой в результате отказа от централизованного планирования. Однако статистика свидетельствует, что упадок государственных институтов представляет собой широко распространенное явление и в других регионах. К примеру, в Латинской Америке число убийств увеличилось с 12,8 в 1980 году до 21,4 в 1991 году (в расчете на 100000 жителей), причем этот показатель вырос практически во всех странах и регионах.

Проблема пренебрежения населения к закону остается сравнительно слабо изученной. Но решение, по всей

Рисунок 3.1. Синдром беззакония.

Количество стран, в которых серьезные препятствия для ведения бизнеса представляют собой не менее чем один фактор беззакония

Примечание: Страна попадает в тот или иной круг, если не менее половины отечественных фирм-респондентов присвоили фактору ранг "1" или "2" (по шкале от 1 до 6, где меньшие значения отражают большую остроту проблемы), и в пересечение кругов, если по меньшей мере 40 процентов фирм присвоили обоим факторам ранг "1" или "2", а среднее арифметическое долей оценок "1" и "2", рассчитанное по каждому из факторов, превышает 50 процентов.
Источник: Обследование частного сектора, проведенное для данного Отчета.

Рисунок 3.2. Переговоры с государственными чиновниками могут быть обременительными

Доля фирм, менеджеры которых тратят более 15 процентов своего времени на переговоры с чиновниками, процентов

Источник: Обследование частного сектора, проведенное для данного Отчета

Врезка 3.2. Противостояние преступности в Кали (Колумбия)

В Кали, одном из мировых центров незаконной торговли кокаином, был зафиксирован скачок числа убийств с 23 в 1983 году до более чем 100 в начале 90-х годов (в расчете на 100000 жителей). Хотя многие убийства напрямую связаны с контрабандой наркотиков, представляется, что гораздо большая их часть обусловлена распространением культа насилия. Сытые по горло нарастающим беззаконием, в 1992 году горожане избрали мэром уважаемого врача, который поставил борьбу с преступлениями против личности в центр своей политической платформы.

За несколько месяцев новый мэр воплотил в жизнь серьезную инициативу, направленную против преступности, — Программу упрочения безопасности и мира. Эта программа исходила из того принципа, что профилактические меры должны иметь приоритет над репрессивными, и основывалась на глубоком анализе причин и факторов, способствующих росту преступности. Реализация программы привела к победе над преступностью на ряде направлений:

- Была поднята на новый уровень работа правоохранительных органов. Для офицеров полиции были организованы специальные образовательные и жилищные программы; повысилось качество услуг (включая юридическую помощь и мировые процедуры), оказываемых населению в полицейских участках после подачи исковых заявлений о совершенных правонарушениях.
- Проводились образовательные кампании, посвященные воспитанию в обществе терпимости и уважения к правам других людей. Лидеры общин обучались тому, как разрешать споры мирным путем; детей приглашали участвовать в программе "Друзья мира"; по телевидению демонстрировались юмористические рекламные ролики, целью которых было заново обучить граждан следовать нормам повседневной жизни, например, соблюдать правила дорожного движения или придерживаться очередности при посадке в автобус.
- Система социальных услуг была переориентирована на сокращение неравенства. В депрессивных районах города была расширена сеть школ, что увеличило доступность начального и среднего образования; водопровод, электричество и канализация были проведены даже к тем участкам, которые были заняты без соответствующего разрешения; работа молодежных центров и осуществление программ по развитию предпринимательства были подчинены цели вернуть членов молодежных банд в нормальное русло жизни общества.
- Была начата борьба непосредственно с главными причинами преступности. В городе было запрещено носить ручное огнестрельное оружие в определенные дни, когда риск его применения был особенно велик; в поздние часы и по праздникам была ограничена продажи алкоголя.

В 1995 году, после семи лет непрерывного роста показателя насильственной смертности, пиковое значение которого в расчете на 100000 жителей составляло 120, в городе Кали было зафиксировано сокращение числа убийств.

видимости, должно исходить из рассматриваемых в настоящем Отчете приоритетов реформ, таких, как усиление защищенности уязвимых слоев и расширение потенциала государственных институтов в целом. Утрата уважения к закону в обществе может породить чувство безысходности у законопослушных граждан. Однако недавние шаги, предпринятые мэром Кали (Колумбия), показали, что даже в максимально сложных обстоятельствах благодаря гражданской инициативе отчаяние может смениться надеждой (см. врезку 3.2).

Институциональные преобразования более сложного порядка

Обуздание беззакония необходимо для обеспечения гарантий прав собственности, но одного этого может оказаться недостаточно. Нерешенность проблемы слабой информированности и затрудненной координации также может сдерживать развитие, подрывая основы рыночной экономики и прав собственности. Данные проблемы часто встречаются в странах с низким уровнем доходов.

Проблемы информированности возникают постольку, поскольку люди и фирмы неизбежно обладают разной информацией и различным пониманием обстановки, и поскольку в этих случаях правила игры неясны. Не всегда с достаточной степенью точности определено, включает ли право собственности право пользования имуществом, допускается ли использование имущества другими лицами, можно ли присваивать доход, получаемый от использования имущества, допустимо ли продавать имущество либо распоряжаться им иным образом. Люди и фирмы могут не иметь сведений о своих возможностях по извлечению прибыли или о репутации потенциальных партнеров по бизнесу. Издержки, связанные с поиском нужной информации, снижаются по мере усложнения рынка и

развития государственных институтов, на которые он опирается, что делает экономики более информационно интенсивными. Однако в развивающихся странах издержки "обучения" могут быть высоки.

Координация экономической деятельности затруднена, поскольку люди и фирмы, преследующие свои собственные интересы, придерживаются стратегической линии поведения, — они готовы делиться информацией только тогда, когда в результате этого ничего не теряют. Ситуация моральной опасности, связанная с риском того, что другая сторона в погоне за прибылью может пойти на нарушение соглашений, мешает фирмам использовать взаимовыгодные возможности. По мере развития рынков создаются институциональные механизмы, которые способствуют налаживанию межфирменного сотрудничества. Однако в развивающихся странах, где такие институты недостаточно развиты, партнерские отношения между фирмами могут оказаться труднодостижимыми.

Рынки наличного товара могут возникнуть даже в условиях, когда обмен информацией еще не налажен, а правоохранительная система еще не окрепла. Сам факт, что стороны сделки получают необходимые им товары одновременно, затрудняет обман. Но при других сделках издержки предоставления адекватной информации и создания механизмов гарантирования исполнения сделок могут быть колоссальными.

Благодаря хорошо функционирующим институтам транзакционные издержки могут быть сокращены. История насчитывает множество примеров удачного симбиоза развития рынка и институтов: по мере того, как развитие новых отраслей создает спрос на более сложные институты, они, в свою очередь, способствуют дальнейшему развитию отраслей. Рассмотрим эпизод из истории горного дела в штате Невада в XIX веке, типичный для американского Дикого Запада.

В 50-х годах прошлого века несколько сот горнорабочих вели работы на считавшемся совершенно бесперспективным участке площадью сорок квадратных миль. Законодательство США затрагивало их в самой малой степени, они действовали исключительно в рамках неписаных и неофициальных соглашений о правах собственности. Открытие в конце 50-х годов Комстокской жилы, изобилующей золотом и серебром, вызвало наплыв старателей. В течение пяти месяцев новые разработчики образовали официальное правительство рудникового поселения, которое формально описало правила, регулирующие право частной собственности, и обеспечило их выполнение, наладив учет поступающих жалоб и создав специальный суд старателей, решавший проблемы по мере их возникновения.

К 1861 году открытые разработки истощились, и старатели были вынуждены перейти к подземной добыче, что потребовало привлечения значительных инвестиций. С ростом суммы, стоящей "на кону", и в условиях разногласий по поводу прав на подземную разработку недр, старатели настояли на создании получившего официальное признание правительства данной территории с более развитой судебной системой, — расходы на это были частично покрыты за счет субсидий Конгресса США.

К 1864 году, в условиях постоянного роста горного производства, территориальная судебная система была завалена массой дел, для принятия решений по которым потребовалось бы не менее четырех лет. В конце года Невада получила статус штата, и в течение года, благодаря вынесению ряда важных судебных решений, большая часть споров относительно прав на разработку недр была решена. Права собственности стабилизировались, и удалось покончить с юридической неопределенностью.

Прогресс в деле удостоверения собственности на землю в Таиланде — более современная иллюстрация того, каким образом официальная регистрация прав собственности может вовлечь в хозяйственный оборот "омертвленные" активы и ускорить развитие благодаря инициативе со стороны частного сектора. С 1985 года в Таиланде в рамках двух проектов было зарегистрировано более 4 миллионов сделок по удостоверению собственности на землю. Сейчас реализуется третий проект, который предусматривает регистрацию прав на 3,4 миллиона земельных участков. Земельный участок — идеальная форма залога, поэтому обладание законным титулом собственности облегчило доступ к получению кредитов. Через три года после того, как началось удостоверение собственности на землю, прошедшие эту процедуру таиландские фермеры увеличили объемы заимствования у формального сектора на 27 процентов. Укрепление права землевладения может привести к стимулированию инвестиций в интенсивное землепользование (ирригацию, возведение изгородей, корчевку пней). Производительность хозяйств фермеров, которые зарегистрировали свое право собственности, увеличилась на 10-30 процентов, норма накопления капитала возросла на 30-67 процентов, а инвестиции в интенсивное землепользование — на 37-100 процентов. Даже после корректировки, учитывающей другие факторы, производительность на участках, чьи владельцы получили титул собственности, была на 12-27 процентов выше, чем на прочих.

Не каждая страна способна достичь подобных результатов. В Таиланде важную роль сыграли определенные исторические условия. Во-первых, рынок кредитных ресурсов уже был хорошо развит, и отсутствие официально удостоверенного титула собственности (и следовательно, обеспечения залога) было единственной причиной, по которой многие фермеры не могли получить ссуды. Напротив, в ряде африканских стран со слабо развитым рынком кредитных ресурсов обладание титулом собственности не оказывает сколь-нибудь значимого влияния на займы и инвестиции. Во-вторых, процесс удостоверения права соб-

ственности на землю в Таиланде развертывался на фоне многочисленных земельных споров, которые несли угрозу подрыва имущественных прав, но не могли быть адекватно разрешены с использованием традиционных механизмов. Однако так бывает не всегда. Если земля обрабатывается индивидуально, но находится в общинной собственности, усиление традиционных общинных систем землепользования может привести к укреплению гарантий гораздо более дешевым способом, чем при регистрации индивидуальных титулов собственности, которая оправдывается лишь тогда, когда общины могут позволить себе перейти к системе индивидуальных титулов собственности на землю. Это происходит, если выигрыш в эффективности, связанный с разрешением продажи земли лицам, которые не являются членами общины, и с возможностью использования земли в качестве залога, перевешивает преимущества общинного землевладения.

Но отдельные сложные сделки могут осуществляться, даже если судебная система устроена просто. Хорошо функционирующая судебная система имеет важное значение, и ее формированию развивающиеся страны должны уделить особое внимание. Но, как подробно будет показано в главе 6, построение работоспособной формальной судебной системы на пустом месте может оказаться непростым делом и займет много времени. Лучшее в данном случае, однако, не должно становиться врагом хорошего. Даже несовершенные правовые системы, которые громоздки и дорогостоящи, могут способствовать поддержанию доверия. По-настоящему важным является не скорость принятия решений в судебной системе, а ее справедливость и предсказуемость. А для этого судьи должны быть достаточно компетентны, судебная система должна иметь механизмы, ограничивающие произвол судей, законодательная же и исполнительная власти должны уважать независимость судебных органов и не вмешиваться в их правоприменительную деятельность.

В отсутствие хорошо развитой судебной системы фирмы и граждане обычно находят иные способы проверки исполнения договорных обязательств и разрешения споров. Вследствие этого нередко становится возможным заключать весьма сложные частные сделки. К примеру, в раннем средневековье европейские торговцы разработали прогрессивный свод законов, детально регламентировавший вопросы торгового права (*lex mercatoria*), что способствовало возрождению торговых операций между отдаленными регионами. Широко распространенной альтернативой юридическим механизмам приведения сделок в исполнение выступают механизмы социальные, опирающиеся на долговременные личные связи. Обман сдерживается не законом, но благодаря "длинной тени будущего": обе стороны отказываются от сиюминутного выигрыша, основанного на обмане, ожидая получить большую выгоду в результате поддержания долгосрочных деловых отношений. Во многих латиноамериканских странах семья в широком смысле слова играет именно эту роль — роль поддержки коммерческих сделок. Хотя размер семьи и ограничивает количество и разнообразие возможных сделок, семьями уже разработаны простые способы привлечения новых членов, например, через браки с представителями других семей или принятие в семью своих деловых партнеров в качестве крестных отцов, дядьев и теток.

Разветвленные сети деловых связей, созданные китайскими кланами (некоторые из них охватывают всю планету), — другой пример действия социальных механизмов совершения сделок. В условиях осмысленной макроэкономической политики, проводимой во многих странах Восточной Азии, эти сети деловых связей оказались очень эффективными для повышения благосостояния своих членов. Китайская деловая община в Индонезии (non-*pribumi*) использовала свои обширные связи в Юго-Восточной Азии для развертывания экспорта одежды и мебели. Согласно одному из опросов Всемирного банка, более, чем в 90 процентах случаев при ведении маркетинга экспортной продукции фирмы, принадлежащие к non-*pribumi*, первоначальные контакты устанавливали с лицами, с которыми они уже поддерживали деловые отношения. Прочие индонезийские экспортеры (принадлежавшие к другим этническим группам) на первоначальном этапе в большей степени опирались на поддержку государственных агентств.

Даже когда стороны не могут рассчитывать на социальные механизмы обеспечения договорных обязательств, хорошо налаженный информационный обмен делает возможным заключение достаточно сложных сделок. В Бразилии, к примеру, получила развитие всеобъемлющая система кредитной информации, позволяющая фирмам обходить некоторые проблемы, создаваемые громоздкой (хотя и предсказуемой) судебной системой (см. врезку 3.3.).

Концентрация усилий на фундаментальных принципах

Вышеприведенные примеры, вместе взятые, дают нам основания для надежды и одновременно ставят серьезную проблему. Надежду питает тот факт, что даже самые примитивные государственные институты в значительной степени способствуют развитию экономики, основанной на рыночных принципах. Проблема связана с осознанием того обстоятельства, что во многих странах в настоящее время отсутствуют даже самые элементарные основы рынка. В этих странах приоритет должно получить утверждение основ законности и правопорядка, защита жизни и собственности от преступных деяний, ограничение произвола государственных служащих, создание справедливой и предсказуемой судебной системы.

После того, как задачу утверждения основ законности можно считать практически решенной, основное внимание следует уделить созданию механизмов, с помощью

Врезка 3.3. Контрактация и судебная система в Бразилии

С точки зрения бразильских компаний, отечественная судебная система является чрезвычайно неповоротливой. Чтобы заключить даже самую простую сделку, требуется разобраться в сложнейшем лабиринте законов. Например, в 1981 году для получения экспортной лицензии требовалось совершить 1470 различных юридических действий и заручиться одобрением тринадцати министерств и пятидесяти агентств. Судопроизводство в Бразилии также осуществляется чрезвычайно медленно, главным образом из-за сложности процедуры подачи исков. Поэтому весьма неожиданным оказалось, что проблеме неэффективности судебной системы (вопрос об относительном значении разнообразных ограничений по ведению бизнеса) фирмы присвоили сравнительно невысокий ранг.

Одна из причин этого заключается в том, что бразильская судебная система, несмотря на свою громоздкость, по всей видимости, надежно гарантирует саму возможность обращения в суд по вопросам коммерческих сделок. Большинство фирм находят судебную систему Бразилии достаточно справедливой, предсказуемой и время от времени прибегают к ее услугам: две трети бразильских фирм, принявших участие в опросе, когда-либо пытались добиться от правительственных чиновников пересмотра нормативных актов, разойдясь с ними во мнениях по тому или иному вопросу; 60 процентов обжаловали решения правительства в суде, и более 80 процентов пошли бы на это снова. Каждая тысячная сделка между производителями и покупателями одежды оспаривается в суде; для Чили и Перу этот показатель равен 1/2600 и 1/20000, соответственно.

Вторая причина, по которой фирмы спокойно относятся к медлительности судебной системы, заключается в том, что, как и во всех иных рыночных экономиках, помимо судебных процедур появились частные институциональные механизмы, с помощью которых проблема недобросовестности участников сделок решается во внесудебном порядке. Приведем три примера. Бразильские фирмы легко идут на предоставление краткосрочных ссуд даже новым клиентам, с которыми прежде не имели дела; их политика основывается на хорошо развитой системе кредитной информации, важной составной частью которой является законодательно закрепленный механизм раскрытия информации о лицах, которые не платят по своим долгам. Во-вторых, хотя, вообще говоря, в случае неуплаты по кредиту добиться изъятия заложенного имущества у неплательщика довольно сложно, согласно бразильскому законодательству, возврат арендованного имущества не представляет особых проблем, — поэтому бразильцы охотно используют арендные соглашения. В-третьих, для некоторых простых финансовых операций предусмотрены специальные юридические механизмы, которые позволяют обойтись без типовых громоздких процедур.

которых действующая правовая система будет обеспечивать право собственности. Правовая сфера широка: от удостоверения титула собственности на земельные участки и установления правил передачи движимого имущества в залог — до законов, регулирующих рынки ценных бумаг, защиту интеллектуальной собственности и конкурентную среду. Однако реформы в этих областях, особенно комплексные, принесут плоды только при наличии значительных институциональных возможностей. Во многих странах, тем не менее, первоначально нужно решить более насущные проблемы.

Формирование в обществе среды, благоприятствующей проводимой государственной политике

Право собственности является основой для социального и экономического роста, базирующегося на рыночных принципах, и для сокращения бедности. Но этого далеко не достаточно. Для того, чтобы стимулировать фирмы эффективно распределять ресурсы, повышать производительность и вводить технические новшества, требуется среда, благоприятная для развития бизнеса. И если фирмы не уверены, что политика будет оставаться с течением времени достаточно стабильной, они откажутся от инвестирования, и рост замедлится.

В данном разделе рассматривается международный опыт применения некоторых основных мер, поддерживающих процесс развития. В нем подробно освещаются причины, имеющие институциональную природу, в силу которых различным странам оказывается столь сложно перейти к осуществлению взвешенной политики, а также возрастающие риски, связанные с ведением непродуманной политики. В мире, где отдельные страны все сильнее зависят друг от друга, такие риски возрастают постоянно. Основное внимание уделяется поиску способов, с помощью которых страны, располагающие различными институциональными возможностями, могут проводить рациональную политику.

Рациональная политика способствует росту

Последние несколько десятилетий дали нам ряд ценных уроков, позволивших лучше понять, какой должна быть

экономическая политика, способная стимулировать развитие. "Восточно-азиатское чудо" наглядно подтверждает, что правительство и частный сектор могут сотрудничать в целях достижения быстрого роста и сбалансированного развития. Недавнее экономическое оздоровление в некоторых латиноамериканских странах, сумевших после долгих лет топтания на месте победить инфляцию и возобновить рост, еще раз подтвердило действенность рыночного либерализма, бюджетных ограничений и институтов, способствующих укреплению доверия. Страны Африки, в особенности расположенные к югу от Сахары, не торопились присоединиться к этому процессу, за исключением отдельных государств, например, Маврикия и Ботсваны. Впрочем, некоторые другие страны, например, Кот-д'Ивуар, с момента, когда франк КФА был девальвирован, и, в самое последнее время — Уганда, — избрали новый перспективный путь развития.

Анализ этих и других примеров позволяет с большой долей уверенности перечислить направления реформ, которые, как представляется, имеют принципиальное значение для стимулирования роста:

- Обеспечение макроэкономической стабильности.
- Устранение ценовых искажений.
- Либерализация торговли и инвестиций.

Указанные направления позволяют добиться того, чтобы полнее использовать преимущества действия конкурентных рыночных сил. Благодаря этому экономические агенты получают правильные сигналы и стимулы для накопления ресурсов, их эффективного использования и инноваций. Как мы убедились в главе 2, реализация перечисленных мер с течением времени может оказать заметное воздействие на жизненные стандарты.

Хорошо известно, что существует тесная взаимосвязь между ростом и *макроэкономической стабильностью*. Эмпирические исследования показали, что высокие темпы инфляции (10 и выше процентов в год) оказывают негативное воздействие на рост. Высокая инфляция порождает неопределенность относительно величины дохода на сбережения и инвестиции, тем самым уничтожая стимулы к накоплению капитала. Инфляция также усложняет поддержание стабильного, но конкурентного обменного курса, затрудняя использование страной преимуществ открытости и приводя к значительным колебаниям уровня заработной платы.

Как явствует из врезки 3.4, правительствам стран всего мира бывает сложно добиться строгой бюджетной дисциплины, необходимой для поддержания экономической стабильности. Еще труднее не отступать от такой политики. Но правительства реформаторов не будут пользоваться доверием (а без этого задача обеспечения роста будет невыполнимой), если люди не поверят, что государство сможет навести порядок. Ниже обсуждаются институциональные механизмы, которые могут способствовать завоеванию такого доверия у граждан.

Ограничение ценовых искажений — ключевой элемент рациональной политики, поскольку ценовые диспропорции сдерживают рост. Они способны дестимулировать необходимые инвестиции, направить усилия в непродуктивные сферы деятельности и поощрить неэффективное использование ресурсов. Ценовые искажения могут выступать в различных формах в зависимости от исторически обусловленных причин. Однако среди встречающихся наиболее часто можно выделить "ножницы цен", связанные с дискриминацией сельскохозяйственного сектора, завышение обменных курсов, нереалистичный уровень заработной платы и установление скрытых налогов или субсидий на использование капитала.

Сельское хозяйство в африканских странах является яркой иллюстрацией того, как ценовые искажения могут подорвать экономическое развитие. В Африке на сельское хозяйство приходится примерно 35 процентов ВВП, 40 процентов экспорта и 70 процентов рабочих мест. Однако исторически сложилось так, что африканские фермеры подвергались одновременно прямому и косвенному налогообложению по высоким ставкам. Прямые налоги (в особенности на сельскохозяйственный экспорт) были высоки, поскольку слабость административной системы исключала взимание поступлений в достаточных объемах из других источников. Косвенные были высоки, поскольку имела место политика, дискриминационная по отношению к сельскому хозяйству, ставившая промышленность и города в привилегированное положение. В сочетании с ярко выраженным импортным протекционизмом это привело к существенному завышению курсов национальных валют в реальном эффективном выражении. К тому же в некоторых странах государственные монополии взвинтили экспортные цены намного выше стоимости реализации продукции фермами, что дало возможность присваивать существенную часть разницы в форме внутрифирменных издержек. Сочетание со всем этим высоких прямых налогов, да еще и завышенная оценка валюты, — все вместе самым серьезным образом сказалось на падении среднегодовых темпов роста сельскохозяйственного производства в Центральной Африке — с 2,2 процентов в 1965-73 годах до 1 процента в 1974-80 гг. и до 0,6 процента в 1981-85 годах, что вызвало крайнюю озабоченность среди наблюдателей.

С середины 80-х годов многие африканские страны пошли на пересмотр укоренившейся практики дискриминации сельского хозяйства. К началу 90-х годов в двух третях стран (из 27, среди которых проводилось обследование) степень искажений была сокращена за счет снижения явных налогов, а также, во многих случаях, за счет корректировки завышенного обменного курса. Девальвация

Врезка 3.4. Бюджетный дефицит и инфляция: международная статистика

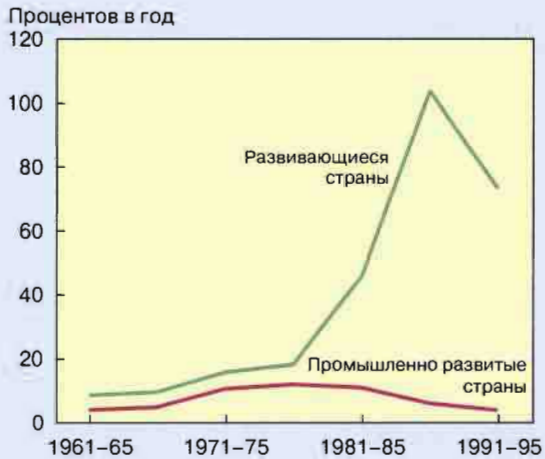
Как видно из рисунка, бюджетный дефицит в промышленно развитых странах в целом неуклонно рос на протяжении двух десятилетий с начала 60-х годов, стабилизировавшись на короткое время в конце 80-х годов, а затем вновь продолжив расти. Устойчиво высокий уровень дефицита привел к раздуванию государственного долга (даже без учета невыплаченных пенсий) с 40 процентов от ВВП в 1980 году до 70 процентов в 1995 году. Для развивающихся стран в целом было характерно заметное, хотя и в разной степени, улучшение бюджетной дисциплины. Бюджетный дефицит начал быстро снижаться в начале 80-х годов, главным образом благодаря существенному сокращению бюджетных расходов.

Тем не менее, этот агрегированный показатель отражает в основном успехи, достигнутые в странах Азии и Латинской Америки, которые добились устойчивого и резкого сокращение дефицита. Напротив, в первой половине 90-х годов ни африканские, ни ближневосточные страны не смогли продолжить сокращение дефицита, достигнутого во второй половине 80-х годов.

Темпы инфляции в различных регионах различаются даже больше, чем бюджетные дефициты. Вспышка инфляции в 70-х и начале 80-х годов быстро распространилась по всему миру. Сдерживание инфляции, проводившееся в промышленно развитых странах в начале 80-х годов, принесло плоды, но с некоторым опозданием. В ряде развивающихся стран инфляция снизилась до вполне умеренного уровня в начале 90-х годов. Некоторые развивающиеся регионы сближаются по темпам инфляции с промышленно развитыми странами.

Бюджетный дефицит

Инфляция



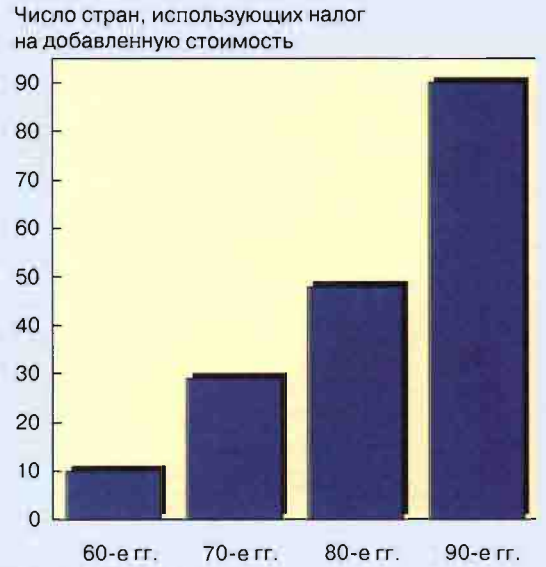
Источник: IMF, данные за различные годы, (a).

франка КФА в 1994 году (см. врезку 3.5) значительно снизила степень дискриминации сельского хозяйства буквально во всех странах зоны франка, которые не провели реформы ранее.

Ценовые искажения на рынках труда и капиталов распространены столь же широко, но выявить их гораздо сложнее. Например, законодательно установленные минимальные размеры заработной платы могут быть слишком высоки, что неизбежно затрудняет поиск работы в легальном секторе экономики для неквалифицированных и низкооплачиваемых рабочих. Аналогичным образом, стоимость капитала — процентная ставка — иногда удерживается на неоправданно высоком уровне вследствие интенсивного налогообложения финансовых операций или завышения резервных требований. Когда власти реагируют на жалобы заемщиков, устанавливая потолок для ставок ссудного процента или выдавая инвесторам субсидии, система цен претерпевает дополнительные искажения.

Не менее важное значение для роста имеют *либерализация торговли и рынков капиталов*, а также *создание благоприятного инвестиционного климата*. Как детально обсуждается в главе 8, многие страны сделали первые шаги по направлению к большей открытости. Благодаря открытому рынку расширяется доступ граждан и компаний к товарам, оборудованию, технологиям и финансированию. Налаживание торговых связей с международной экономикой также способствует выравниванию внутренних цен в соответствии с конъюнктурой мирового рынка. Это ведет к тому, что эти цены начинают отражать истинную стоимость, определяемую дефицитностью товаров и услуг. Повышение мотивации и расширение возможностей позволяют предпринимателям использовать ресурсы более эффективно.

Рисунок 3.3. Страны открывают для себя преимущества налога на добавленную стоимость



Источник: Tanzi, 1995b.

Недавний переход к новым методам, с помощью которых в развивающихся странах добиваются роста налоговых поступлений, показывает, насколько сильно может воздействовать на внутреннюю политику возросшая международная интеграция. Интернационализация бизнеса и острейшая конкуренция за иностранные инвестиции — вкупе с существованием налоговых оазисов и территорий с низким уровнем налогообложения — означают, что страны не могут рассчитывать одновременно и на высокий уровень налогообложения доходов корпораций и частных лиц, и привлечение инвестиций. А растущее во всем мире понимание необходимости снижения национальных торговых барьеров сказалось на сборе таможенных платежей, которые исторически являлись важным источником налоговых поступлений для развивающихся стран (в целом развивающиеся страны до сих пор получают примерно 30 процентов своих поступлений от налогов на внешнюю торговлю). По мере усиления интеграции можно ожидать, что доля фискальных поступлений от внешней торговли в общем объеме налоговых доходов развивающихся стран будет продолжать снижаться.

Под воздействием новых ограничений, связанных с традиционными источниками доходов, многие страны обращаются к взиманию налогов на потребление, таких, как налог на добавленную стоимость (НДС). Действительно, его потенциал по извлечению дохода на фоне проблем с другими источниками поступлений привел к значительному увеличению числа стран, взявших НДС на вооружение (см. рисунок 3.3).

Либеральный и открытый торговый режим также оказывает на правительство серьезное дисциплинирующее воздействие (в сочетании с другими элементами экономической политики). Более открытые экономики в большей степени подвержены внешним факторам риска, в результате чего непоследовательная политика обходится правительствам гораздо дороже. Отсюда следует, что бюджетный дефицит в экономиках с относительно значимой долей внешней торговли, как правило, ниже, чем в других странах. Необходимость следовать правилам и условиям международных договоров служит дополнительным стимулом для "хорошего поведения".

Страна, которая не проводит осмысленную политику, неспособна стать полноправной участницей международной торговли и инвестиционного процесса. Но интеграция в мировую экономику также сопряжена с возникновением новых рисков. Когда рынки товаров и капитала являются открытыми, государству нужно приложить немало усилий, чтобы преодолеть последствия денежно-кредитной недисциплинированности. Если оно выпускает в

обращение слишком много денег, инфляционные ожидания международного рынка немедленно возрастут, и курс национальной денежной единицы упадет. Эта обратная связь, свойственная рынку, приводит к росту ставок процента внутри страны, а заодно и увеличивает стоимость финансирования правительства. Чтобы избежать рисков, связанных с бегством капитала, неустойчивостью арбитражных операций и резкими колебаниями цен на товары, правительство должно проводить взвешенную политику. Во врезке 3.4 обобщены некоторые различия в реакциях отдельных стран на появление новой глобальной среды.

Приток капитала из-за рубежа также дисциплинирует политиков. Приток средств, как правило, приводит к росту курса национальной валюты в реальном выражении и может воздействовать на конкурентоспособность и внутренние сбережения. Но он также может сыграть заметную дестабилизирующую роль, поскольку быстро реагирует на краткосрочные перебои в функционировании финансовой системы. Как показывает опыт недавнего времени, такие расстройства могут распространяться на другие страны и даже регионы земного шара в формах, не всегда адекватных изменению риска. Странам, приток капитала в которые значителен, может потребоваться в течение определенного времени поддержание положительного сальдо бюджета, с использованием этих сбережений в качестве страхового резерва на случай неожиданного оттока капитала. Приток капитала также оказывает существенное воздействие на политику обменного курса; к примеру, фиксированные обменные курсы вряд ли приемлемы, если страна подвергается рискам на финансовых рынках. Суммируя вышесказанное, можно сделать общий вывод: коренное значение имеет качество управления экономикой, осуществляемого правительством.

Риск бегства капитала и финансового краха ярко иллюстрируется на примере Мексики в 1994-95 годах. Важной причиной утраты доверия стал завышенный курс песо, который искусственно поддерживался, несмотря на весьма значительный дефицит сальдо текущих операций. Когда в конце 1994 года валютные резервы упали ниже уровня внутренней денежной базы, правительство оказалось не в состоянии осуществить необходимые меры по сжатию денежной массы. Более последовательная политика смягчила бы последствия утраты доверия.

Открытая экономика также подвержена рождающимся на мировых рынках "ценовым шокам". Цены на энергоносители и продовольствие особенно неустойчивы и могут негативно повлиять на ситуацию с платежами по внешней задолженности и на финансовую ситуацию страны в целом. Обменные курсы и процентные ставки также подвержены значительным колебаниям. Благоразумным было бы предвосхищать негативные шоки (резкий рост цен для импортеров, падение цен для экспортеров), не беря в долг слишком много и сохраняя возможность для новых

Рисунок 3.4. В отличие от Нигерии, Индонезия сумела расчетливо распорядиться неожиданно большими доходами от добычи нефти

Источник: IMF, данные за различные годы, (b).

заимствований, а также поддерживая валютные резервы в достаточном объеме, и предпринимать в среднесрочной перспективе адекватные меры, опираясь на более диверсифицированный экономический базис.

Неожиданные благоприятные изменения могут создать не меньше проблем, чем неблагоприятные. Благоразумная реакция на позитивное экономическое изменение — отложить часть незапланированного дохода для использования в будущем. Когда вследствие войны в Персидском заливе 1990-91 годов произошел скачок цен на нефть, Нигерия направила свою неожиданно возросшую выручку от нефтяного экспорта на увеличение финансирования бюджетных расходов (см. рисунок 3.4) Таким образом, несмотря на значительный прирост доходов, в 1990 году бюджетный дефицит в Нигерии увеличился. Когда цены на нефть и доходы в 1991 году упали, расходы сохранялись на новом высоком уровне. Напротив, реакция Индонезии на незапланированные нефтяные прибыли отличалась бюджетной дисциплинированностью: был создан резервный фонд с целью не допустить превышения роста расходов над ростом поступлений, а также обеспечить сбалансированность бюджета.

Проведение рациональной политики дается с трудом

Хотя является хорошо известным, в чем должна выражаться рациональная политика, слишком многие страны оказываются не в состоянии обеспечить ее реализацию или проводят ее крайне неэффективно. Это зачастую свидетельствует

о наличии в обществе политических и институциональных стимулов к поддержанию "плохой" политики.

Неудачная, с точки зрения перспектив развития, политика часто оказывается высокоэффективной как инструмент перераспределения благ в пользу влиятельных политических группировок. Множество макроэкономических проблем — инфляция, перекосы обменного курса — по сути представляют собой скрытые пути дополнительного налогообложения частного сектора или перераспределения экономических благ. Точно также и разнообразный набор микроэкономических ограничений функционирования рынков — импортные ограничения, привилегии для локальных монополий, волокита, связанная с регулированием — идет на пользу могущественным фирмам, уже поделившим между собой рынок, и другим привилегированным сегментам общества.

Политической системе некоторых стран присуща тенденция к возникновению хронического бюджетного дефицита. Законодатели выступают в роли торговцев льготами, когда переманивают избирателей, составляющих социальную базу своих политических противников, обещая проголосовать за предоставление им тех или иных благ, но при этом не задумываются над тем, какова цена этих благ. Как следствие, бюджетный дефицит растет.

Когда доходы бюджета сокращаются, а у политиков не хватает смелости урезать государственные расходы, правительство должно сделать выбор: либо ввести новые налоги или повысить уже существующие, что предпочтительно с точки зрения эффективности, либо ввести скрытые налоги, к примеру, так называемый инфляционный налог, то есть налог на реальные доходы вследствие финансирования государственных расходов обесцененной валютой. Последний путь часто оказывается проще. Для увеличения собираемости налогов нужна эффективная и некоррумпированная налоговая служба. Для выполнения этого условия может в первую очередь потребоваться глубокая структурная реформа налогового ведомства. Для изменения ставки налога на добавленную стоимость может оказаться необходимым парламентское голосование, сопряженное с отсрочками и политическими компромиссами, тогда как для повышения инфляционного налога может оказаться достаточным всего лишь правительственного распоряжения центральному банку.

Даже при самых добрых намерениях, правительство в некоторых случаях бывает вынуждено использовать скрытые налоги, подобно инфляционному, — хотя оно и осознает, что в долгосрочной перспективе этот путь сопряжен с огромными издержками и подрывает доверие. По силам ли правительству, использовавшему ранее инфляционное финансирование, убедить потенциальных держателей облигаций, что оно на этот раз не будет прибегать к обесценению своих обязательств или просто не откажется платить по долгам? Как оно сможет убедить членов профсоюзов в том, что их реальные доходы не будут урезаны путем увеличения стоимости жизни? Если ему это не удастся, инвесторы будут защищать себя сами, требуя повышения процентных ставок процента по государственным обязательствам, а рабочие — добиваясь опережающего роста заработной платы. Подобное недоверие тогда способно сделать инфляционные процессы самореализующимися; правительство, чтобы оправдать ожидания этих участников рынка, может быть вынуждено отпустить инфляцию путем ослабления кредитно-денежной политики, а также санкционирования роста реальных заработной платы и ставок процента.

Эти мощные, хотя и извращенные институциональные стимулы способны существенно затруднить политику реформ. Даже если реформы уже начались, предприниматели, рабочие и потребители могут только укрепиться в своем скептицизме относительно собственной судьбы, пока государство не сумеет убедить их в серьезности своих намерений.

Последовательность в осуществлении рациональной политики

После того, как правительство объявляет о реформах, их долговременный успех может зависеть от способов разработки и осуществления соответствующей политики. Это должны быть способы, которые недвусмысленно свидетельствуют, что правительство не отступится от своих обещаний. Возможно использование различных механизмов проведения последовательной политики, каждый из которых исходит из одной и той же элементарной логики: обеспечить наличие сдерживающих сил, которые ограничивают любые побуждения отклониться от провозглашенных обязательств. Если институциональные возможности государства столь велики, что допускают некоторую гибкость, чтобы быстро реагировать на неожиданные события, тем лучше. Как подсказывает опыт, долгосрочные цели достигаются легче, если государство придерживается ограничений, которые само для себя устанавливает, и приспосабливается к неудобствам, которые с этим связаны. Приводимые далее примеры относятся к бюджетно-финансовой и денежно-кредитной политике; другие примеры из области регулирования обсуждаются в главе 4.

Бюджетно-финансовая политика. Многие макроэкономические кризисы возникают вследствие бюджетно-финансовой несбалансированности. Последние исследования показывают, что изменение институциональных характеристик процесса формирования бюджета способно значительно улучшить финансовые результаты.

Повышение прозрачности бюджетного процесса является особенно важным. Хотя общество, взятое в целом, несет потери от "кулуарности" бюджета, она может быть выгодной для политиков: информация о понесенных издержках от их лоббистской деятельности или о долгосроч-

ных последствиях расточительного использования государственных средств (кратковременная "недисциплинированность") становится менее доступной. Когда бюджетный процесс не является прозрачным, становится слишком легко использовать "творческий подход" к учету, в частности, по внебюджетным расходам, а также по излишне оптимистичным прогнозам доходов и роста. Нет нужды говорить, что все эти уловки усложняют контроль над расходами.

Важной также является процедура создания и одобрения бюджета. Как подсказывает опыт, многое зависит от того, применяется ли в данной стране иерархический подход к формированию бюджета (в этом случае министерство финансов получает значительные полномочия по контролю за суммарными расходами министерств и ведомств) или принята коллегиальная процедура. В принципе, иерархический подход должен способствовать большей бюджетно-финансовой дисциплине, расширяя возможности более жесткого контроля над расходами "сверху донизу" и ограничивая возможности законодателей постепенно раздувать бюджет, внося в него многочисленные поправки.

Как показало недавнее исследование двадцати латиноамериканских стран, шаги в направлении более прозрачной иерархической процедуры формирования бюджета могут привести к ужесточению ограничений (см. рисунок 3.5). Было обнаружено, что бюджетный дефицит, как правило, выше в тех странах, которые используют коллегиальные и непрозрачные процедуры формирования бюджета. В странах с наименее открытыми и наименее иерархическими системами государственный дефицит составил в среднем 1,8 процента от ВВП. Треть стран, занимающих промежуточное положение, имели средний бюджетный профицит в размере 1,1 процента, а страны с максимальной степенью открытости и иерархичности имели в среднем профицит, равный 1,7 процента. Эти результаты служат убедительным доказательством тому, что страны, стремящиеся к улучшению своей системы управления финансами, должны проанализировать не только состояние своего баланса, но и институциональную среду, формирующую стимулы к расходованию средств.

Рисунок 3.5. Хорошо организованные бюджетные институты помогают избежать высокого дефицита

Примечание: бюджетные дефициты усреднены за период с 1980 по 1992 годы. Индекс качества бюджетных институтов, построенный на основе десяти компонентов, рассчитан исходя из результатов опроса руководителей государственных бюджетных органов разных стран.
Источник: Alesina, публикация, подготовленная для данного Отчета.

Денежно-кредитная политика. Хорошо функционирующий независимый центральный банк может серьезно ослабить угрозу обусловленной политическими причинами денежной накачки при поддержании определенной гибкости для приспособления к неизбежным внешним шокам. Многие страны, стремящиеся создать доверие к своей денежно-кредитной политике, избрали в качестве модели независимость центрального банка.

Во многих случаях этот энтузиазм вызван тем, что в странах ОЭСР с независимыми центральными банками темпы инфляции в целом были ниже, чем в других странах, и при этом не сопровождались замедлением роста. Но попытки найти адекватную модель для развивающихся стран принесли неоднозначные результаты, оценка которых, впрочем, зависит от того, что понимается под независимостью центрального банка. В России, например, переход к независимости центрального банка в начале 90-х годов не привел к обузданию инфляции в стране. Более сложная ситуация, складывающаяся в развивающихся странах, свидетельствует о том, что денежно-кредитные ограничения не могут быть навязаны просто посредством декретирования независимости центрального банка. Это может потребовать предварительного создания системы сдержек и противовесов, которая ограничит произвол государственных чиновников.

Если при решении вопроса о кандидатуре председателя центрального банка выбор сделан в пользу человека с консервативными взглядами, который является более решительным противником инфляции, чем общество в це-

лом, вполне возможно, что развивающиеся страны от независимости центрального банка только выиграют (при неизменном или даже пониженном уровне рисков). Другой подход состоит в том, чтобы придать банку свободу выбора только инструментов повседневного определения денежно-кредитной политики для решения текущих частных задач, оставляя выбор приоритетов развития на усмотрение политической власти. Третья возможность — заключение с главой центрального банка договора, в котором предусмотрены санкции за отступление от объявленных заранее целевых ориентиров по темпам инфляции. Это дает эффект, равнозначный назначению на должность председателя центрального банка лица с консервативными убеждениями, и при этом нет нужды полагаться на субъективные суждения о самом лице, занимающем эту должность.

Различная степень успеха, которого достигли независимые центральные банки в ограничении инфляции, говорит о том, что некоторые развивающиеся страны могут просто оказаться не в состоянии внедрить механизмы, с помощью которых можно было бы получать достоверную информацию о монетарных ограничениях, не теряя способности гибко реагировать на внешние воздействия. Для таких стран выбор лежит в диапазоне между механизмами жесткой денежно-кредитной политики и отказом от принятия на себя каких бы то ни было обязательств вообще. Негибкий подход неоднократно использовался в мировой практике:

- В Аргентине, которая попыталась отступить от давней традиции инфляционного роста, в апреле 1991 года был принят закон о конвертируемости валюты, который по существу превращал центральный банк в учреждение с ограниченными полномочиями (quasi currency board). Денежная масса должна была быть полностью обеспечена валютными резервами.
- Многие латиноамериканские страны перешли к политике фиксированного номинального обменного курса для замораживания цен и координации инфляционных ожиданий частного сектора. Фиксированный обменный курс исключает возможность использования девальвации для адаптации к краткосрочным внешним шокам. Но, как на свою беду открыла Мексика в 1994 году, фиксированный номинальный обменный курс может привести к опасной дестабилизации положения в экономике, если приток капитала или внутренняя политика приводят к значительному отклонению номинального обменного курса от реального.
- Большинство франкоязычных стран Африки вошли в зону франка КФА и подчинились юрисдикции ее наднационального центрального банка. Ссуды центрального банка государствам, входящими в зону, не могут превысить 20 процентов от налоговых поступлений, собранных за предыдущий год. Это не оставляет странам возможности замены обычных налогов инфляционным (см. врезку 3.5). Но тот же самый механизм может привести к дефляции, если рост оказывается отрицательным, как это случилось в 80-е годы.

Эти жесткие подходы — пари со временем при высоких ставках. Увеличивая издержки смены курса экономической политики, подобные меры способствуют созданию уверенности в том, что правительство будет твердо его придерживаться. Однако в один прекрасный момент некоторые внешние шоки могут оказаться достаточно сильными — или, возможно, будет достаточно сильна политическая оппозиция отдельным побочным эффектам применяемой политики, — настолько, чтобы потребовать пересмотра курса. В этот момент страны, которые преуспели в споре с временем, уже введут в действие более гибкие подходы к монетарным ограничениям, или завоюют доверие, достаточное для того, чтобы корректировка ими своей стратегии не интерпретировалась как смена курса.

Инвестиции в трудовые ресурсы и инфраструктуру

Как правило, хорошо функционирующие рынки представляют собой наиболее эффективное средство предоставления благ и услуг, в которых нуждается экономика. В частности, рынки не в состоянии обеспечить достаточный объем "коллективных " — общественных — благ, а также частных благ, которые несут существенные побочные преимущества для общества в целом. Обычно это блага, оказывающие существенное воздействие на качество жизни: чистый воздух и пригодная для питья вода, начальное образование и элементарные медицинские услуги, а также дешевые услуги транспорта и связи. К ним относятся и блага, которые имеют критическое значение с точки зрения благосостояния и жизненных перспектив беднейших слоев общества.

Государственные инвестиции в здравоохранение, образование и инфраструктуру приносят высокую отдачу

Доступность пригодной для питья воды и контроль над инфекционными заболеваниями — это общественные блага и услуги с существенными побочными эффектами. Частный сектор будет предоставлять эти блага и услуги в недостаточных объемах или не будет предоставлять вовсе. Инфекционные заболевания все еще остаются одной из основных причин смертности в развивающихся странах, и бедная часть населения страдает от них в наибольшей степени. Почти 1 миллиард человек в развивающихся странах испытывает нехватку чистой воды, а 1,7 миллиарда — не пользуются канализацией. Угроза распространения переносимых через воду заболеваний, таких как холера, брюшной тиф и

Врезка 3.5. Зона франка КФА: обязательства или гибкость

Зона франка КФА в Западной и Центральной Африке представляет собой одновременно валютный союз и денежный стандарт: франк КФА конвертируем во французский франк по фиксированному номинальному обменному курсу. Франция организовала эту зону после Второй мировой войны с целью надзора за денежно-кредитной и бюджетно-финансовой политикой в своих африканских колониях, и продолжает играть центральную роль в ее функционировании.

В обмен на предоставляемые Францией гарантии конвертируемости франка КФА страны-члены зоны отказываются от права эмиссии. Изменения политики требуют многосторонних переговоров между странами-членами зоны и Францией. Отдельная страна не может в одностороннем порядке отказаться от своих обязательств, полностью не выйдя из зоны.

По сравнению с соседними государствами с аналогичными уровнями дохода, в 70-х и начале 80-х годов инфляция в странах-членах зоны в среднем была ниже, а темпы роста — выше. Однако к началу второй половины 80-х годов стали более очевидными некоторые издержки, связанные с участием в зоне. Зона КФА испытала на себе воздействие двух внешних шоков: повышения реального курса французского франка по отношению к доллару, что привело к немедленному росту реального курса франка КФА, а также резкого падения цен на товары, являвшихся основными статьями экспорта некоторых стран-членов зоны. Режим фиксированного обменного курса исключал корректировку курса посредством номинальной девальвации. Хотя инфляция в течение этого времени оставалась низкой, происходило это за счет стагнации роста. Те же факторы, которые способствовали укреплению доверия к зоне КФА и ее стабильности, крайне усложнили девальвацию франка КФА. Тем не менее, к началу 90-х годов был, наконец, достигнут консенсус в отношении необходимости проведения девальвации.

В январе 1994 года было объявлено о 50-процентной девальвации. Ее беспрецедентный масштаб свидетельствовал о том, что девальвация является исключительной мерой, которая не будет применяться в обозримом будущем. Поэтому связанными с ней экономическими преимуществами можно было воспользоваться сполна, не подрывая доверия к будущности фиксированного обменного курса. Последние наблюдения свидетельствуют о том, что девальвация оказалась в значительной степени успешной по обоим названным критериям.

паратиф, сохраняется во многих развивающихся странах, в особенности для бедных. Опыт Малайзии показывает, что традиционные формы государственных мероприятий в сфере здравоохранения, такие как иммунизация и обеспечение пригодной для питья водой, приводят к значительному снижению показателей заболеваемости и смертности, особенно детской смертности.

Образование приносит особенно высокую отдачу на начальной стадии, поскольку всеобщая грамотность дает огромный экстернальный эффект для общества в целом. Например, получение девочками образования приводит к улучшению здоровья женщин и их детей, а также к снижению коэффициента фертильности. Многие склонны связывать значительную долю экономического успеха стран Восточной Азии с их неуклонной приверженностью к государственному финансированию начального образования, рассматривавшегося в этих странах в качестве краеугольного камня экономического развития.

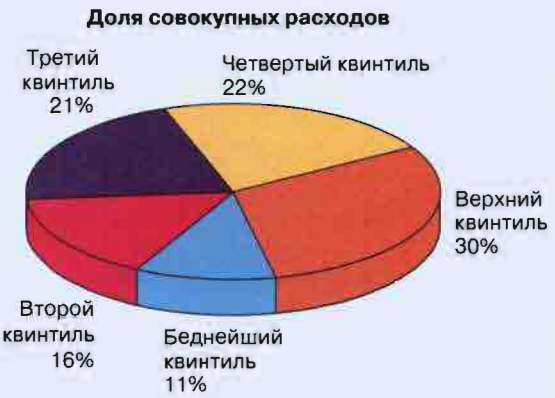
Как подчеркивалось в *Отчете о мировом развитии 1994 года*, государственные инвестиции в инфраструктуру стимулируют частную инициативу и в развивающихся, и в промышленно развитых странах. В результате исследования 85 районов в 13 штатах Индии был сделан вывод, что более низкие транспортные издержки приводят к заметному росту сельскохозяйственного производства, облегчая фермерам доставку своей продукции на рынок. В более широком контексте, конкуренция за новые экспортные рынки требует высокого качества инфраструктуры, чтобы транспортные издержки при перевозке товаров на большие расстояния были низкими.

Однако зачастую государственные средства не пускаются в этих высокодоходных направлениях

Во всем мире ощущается недостаток ресурсов, выделяемых на элементарные насущные нужды. Правительства тратят около одного доллара в расчете на душу населения на здравоохранение по сравнению с минимально необходимыми четырьмя долларами. В 1990 году не посещали школы примерно 130 миллионов детей начального школьного возраста, притом 60 процентов из них — девочки. В Африке половина детей не ходит в школу. Девочки, беднейшие слои населения в сельской местности и дети, принадлежащие к языковым и этническим меньшинствам, получают школьное образование еще реже других.

Отчасти проблема состоит в неправильном распределении ресурсов по секторам, например, между обороной, государственными предприятиями и социальным обеспечением. Во многих развивающихся странах государствен-

Рисунок 3.6. Во Вьетнаме большая часть расходов на больничный уход приходится на долю более обеспеченных слоев



Примечание: Площадь каждого сектора пропорциональна доле совокупных расходов для каждого квинтиля населения в 1993 году.
Источник: World Bank 1995f.

ные предприятия производят товары, которые могут поставляться частными рынками; средства, которые этими предприятиями поглощаются, лучше было бы потратить на общественные блага. В Турции принадлежащая государству угледобывающая компания в период с 1990 по 1996 год принесла убытки в размере 3,5 миллиарда долларов. Центральное правительство Танзании потратило на субсидии убыточным государственным предприятиям в полтора раза больше, чем на здравоохранение. В странах с низким уровнем доходов убытки государственных предприятий за период с 1978 по 1991 год составляли в среднем 2,3 процентов от ВВП.

Другая сторона проблемы связана с неэффективным распределением ресурсов *внутри* отдельных секторов. Расходы на инфраструктуру и социальное обеспечение, как правило, сосредотачиваются в тех областях, где рынки и частные ассигнования могут удовлетворить большинство потребностей, — городские больницы, клиники, университеты и транспорт, — и не направляются на создание подлинно общественных благ. Эти расходы часто приносят непропорциональную выгоду богатым, тогда как бедным достается лишь небольшая доля.

Например, правительство часто пытается финансировать предоставление всего спектра услуг здравоохранения. Однако государственным мероприятиям, направленным на улучшение здоровья широких слоев населения (включая бедных), должен быть гарантирован более высокий приоритет. Большая часть лечебных услуг является (почти полностью) частным благом, — если правительство не справляется с выполнением данной функции, все, за исключением самых бедных, изыщут возможности заплатить за медицинское обслуживание. Это помогает объяснить, почему в Малайзии содержание сети государственных поликлиник не оказывает никакого влияния на здоровье населения, которое имеет возможность пользоваться услугами частных клиник.

Хотя правительства некоторых стран начинают выделять больше ассигнований на начальное и среднее образование, высшее образование до сих пор получает избыточное финансирование, по сравнению с другими стадиями. Например, Южная Корея направляет на начальное образование 84 процента всего бюджета сферы образования, тогда как для Венесуэлы этот показатель составляет 31 процент. На высшее образование направляется 35 процентов ассигнований на образование в Боливии, но только 11 процентов — в Индонезии. Проблема крена в сторону высшего образования наиболее остро стоит в Африке, где высшие учебные заведения получают примерно в 44 раза больше государственных средств, чем начальные школы (в расчете на одного учащегося). Максимальное значение для этого соотношения было зафиксировано в Танзании и составило 238:1. Акцент на медицинских услугах поликлиник и высшем образовании углубляет социальное неравенство. Пример Вьетнама подтверждает, что самые состоятельные слои населения получают непропорционально большую выгоду от больничного обслуживания: по оценкам, на медицинское обслуживание наиболее состоятельной пятой части населения тратилось примерно 30 процентов средств, направляемых на финансирование больниц, тогда как на беднейшую пятую часть населения приходилось только 11 процентов средств (см. рисунок 3.6).

Правительственные решения о предоставлении тех или иных видов услуг служат далеко не единственной причиной неравномерного распределения благ государственных расходов. Различия в спросе, особенно связанные с полом, также важны. Например, в Кот-д'Ивуаре почти две трети государственных расходов на образование приходится на мальчиков. В Пакистане мальчики получают в полтора раза больше средств, направляемых государством на образование, чем девочки. Часто относительная дискриминация девочек оказывается даже еще больше в беднейших домашних хозяйствах, что отражает различия в спросе этих домашних хозяйств на образование для девочек и мальчиков.

Улучшение использования общественных ресурсов

Для того, чтобы более эффективно сконцентрировать общественные ресурсы на предоставлении коллективных благ и услуг, странам необходимо изменить структуру бюджетных расходов и научиться использовать свои ресурсы продуктивнее. Во многих странах это потребует как политических, так и институциональных изменений. Жизнен-

Врезка 3.6. Оказание социальных услуг частным сектором: ретроспективный взгляд

Только в двадцатом веке государство начало играть важную роль в предоставлении социальных услуг, таких как образование и здравоохранение. Однако разные страны обладали неравными возможностями по предоставлению этих услуг, что привело к различным соотношениям государственного и частного секторов.

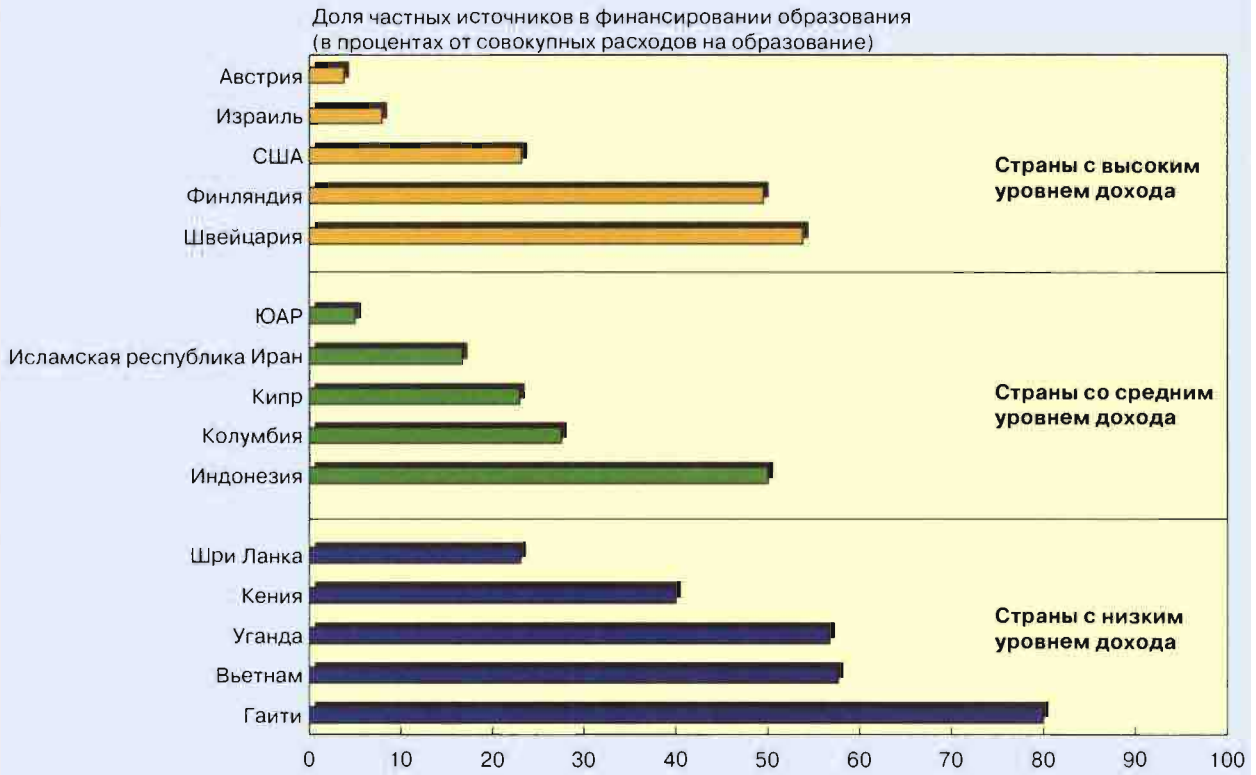
Современные системы образования были сформированы на основе частной — нередко религиозной — инициативы. В исламских школах Индонезии и Западной Африки, у гуру в Индии, при церквях большинства христианских европейских стран, в сельских общинах Китая — дети веками обучались в частных религиозных школах. Однако в целом образование было привилегией элиты. Массовое народное образование — изобретение девятнадцатого века, зародившееся в Европе и Северной Америке и распространившееся по бывшим колониям после завоевания ими независимости. Значительные государственные инвестиции привели к расширению числа обучающихся в государственном секторе, что в ряде стран сопровождалось уменьшением роли частных школ. Например, в Малави доля учеников начальных классов, посещающих частные школы, сократилась с 77 процентов от общего числа учеников начальных классов в 1965 году до 10 процентов в 1979 году. В других регионах неспособность государства насыщать спрос или реагировать на неудовлетворенность качеством государственных школ привело к росту числа обучающихся в частных учебных заведениях.

Исторически и большинство медицинских услуг оказывались в частном порядке повивальными бабками, знахарями и народными целителями. Западная медицина начала приносить блага широким слоям населения не раньше, чем первые антибиотики стали производиться в массовых масштабах после Второй мировой войны. В развивающихся странах ускоренная урбанизация и индустриализация привели к формированию групп рабочих, которые самостоятельно организовывали "кассы помощи заболевшим" в целях обеспечения страхования здоровья или активно выступали за создание централизованно финансируемых систем социального страхования. К 1950 году шестнадцать латиноамериканских стран ввели в действие законы, предусматривавшие обеспечение страхование здоровья определенных групп населения; однако только в двух африканских и четырех азиатских странах было сделано то же самое. Международная конференция по основам здравоохранения, проводившаяся в Алма-Ате (Казахстан) в 1979 году, объявила здоровье "неотъемлемым правом человека" и призвала правительства взять на себя "ответственность за здоровье своего населения". Правительства в ряде развивающихся стран создали национальные системы здравоохранения, имевшие целью оказание бесплатных медицинских услуг всему населению. Результаты этих попыток оказались неоднозначными, и образовавшаяся ниша была заполнена частным сектором. Например, в Малайзии доля частнопрактикующих врачей-терапевтов возросла с 43 процентов от общего их числа в 1975 году до 90 процентов в 1990 году. Но значительная часть населения все еще нуждается в получении доступа к элементарному медицинскому обслуживанию, тогда как другие, главным образом, полагаются на частную медицину, за услуги которой платят из собственного кармана.

но важный первый шаг институциональных изменений — это готовность воспринять плюралистический подход: допустить участие в предоставлении услуг частных структур, концентрируя государственное вмешательство на подлинно коллективных благах и услугах (впрочем, как утверждается ниже, правительства также могут выбрать путь субсидирования потребления благ нуждающимися слоями населения, даже когда отдача носит исключительно частный характер). Противоречащий распространенным в послевоенный период представлениям, согласно которым инфраструктура и социальное обеспечение целиком принадлежат к сфере государственной монополии, такой подход может показаться радикальным и недостаточно проверенным. На самом же деле частные и общинные институты давно функционируют в областях инфраструктуры и социального обеспечения (см. врезку 3.6).

Только в XX веке правительства, сначала в Европе, а затем в других регионах, стали значимыми поставщиками услуг, в отдельных случаях вытесняя частный сектор вовсе. Этот переход к расширению правительственных полномочий для различных видов услуг и в разных странах разворачивался достаточно многообразно, порождая столь же широкое разнообразие моделей финансирования и предоставления услуг. Например, в сфере образования доля частного сектора в совокупных расходах колеблется от 5% в ЮАР до 70% в Южной Корее и Перу (см. рисунок 3.7). Структуре расходов на здравоохранение свойственен такой же значительный разброс. В Латинской Америке доли частного сектора в совокупных расходах колебания составляют от одной трети в Эквадоре до 43% в Мексике и 57% в Бразилии. 80% ассигнований на здравоохранение в Таиланде поступают из частных источников.

Рисунок 3.7. Соотношение между государственными и частными источниками финансирования образования в разных странах мира существенно различается



Примечание: приведены данные за разные годы (в интервале между 1988 и 1993 годами).
Источник: Psacharopoulos and Nguyen, 1997.

Во многих случаях разгосударствление инфраструктуры и системы социального обеспечения может способствовать достижению большего соответствия между функциями государства и его потенциалом. Там, где предусмотрено предоставление услуг "в пакете", набор разнообразных услуг — частных и коллективных, субсидированных и несубсидированных, конкурентных и монополистических, — все это предоставляется единственным государственным поставщиком. Напротив, когда услуги могут предоставляться "порознь", для государства становится возможным:

- Провести различие между видами деятельности, которые могут финансироваться и осуществляться целиком через посредство частных рынков, и теми, которые характеризуются важными коллективными элементами — и начать освобождаться от непосильного бремени первых.
- Провести различие между теми коллективными видами деятельности, контроль за которыми должен оставаться в руках государства, и теми услугами, финансирование которых должно быть государственным, а оказание — частным — через систему ваучеров, контрактации и аналогичные механизмы, способствующие наведению мостов между государственным и частным сектором (в главе 5 эта проблема рассматривается более детально).
- Воспользоваться новыми возможностями конкуренции между разнообразными товарами и услугами, которые теперь могут предоставляться частным сектором (как мы увидим в главе 4 на примере сферы коммунального обслуживания, иногда для того, чтобы воспользоваться этими новыми возможностями, может потребоваться создание новых механизмов регулирования).
- Сделать открытой информацию об использовании государственных средств (что намного сложнее, когда множество различных видов деятельности сосредоточено в руках единственного монопольного поставщика).

Однако организационные изменения сами по себе не решают проблему. Возможно, наиболее важное изменение в системе стимулов связано с приданием самим потребителям услуг "права голоса", — то есть дело не только в том, чтобы поддерживать рабочие партнерские отношения с поставщиками услуг, когда ключевым для их оказания является

получение конкретной информации от потребителей, но также проводить мониторинг результатов деятельности поставщиков и через политические механизмы обеспечивать с их стороны предоставление гарантий качества. О том, как этого можно добиться, речь пойдет в главе 9.

Защита наиболее уязвимых слоев общества

В долгосрочной перспективе быстрый рост и инвестиции в трудовые ресурсы приводят к практически полному искоренению нищеты. Тем не менее, вне зависимости от уровня доходов страны и вне зависимости от выигрыша, получаемого экономикой в целом, некоторые граждане останутся на обочине, а другие будут испытывать временные затруднения. В данном разделе рассматривается вопрос, как государства решали проблему защиты уязвимых слоев общества.

Широкий спектр защитных мероприятий

В таблице 3.1 представлена картина широкого разнообразия инициатив, испробованных правительствами для защиты уязвимых слоев общества в развивающихся странах. Все эти инициативы относятся к одной из двух широких категорий:

- Программы *социального страхования* — пенсионные, по борьбе с безработицей и другие — направлены на поддержку людей, которые из-за возраста, делового цикла или в силу других обстоятельств в определенный период своей жизни оказались лишены возможности получать заработную плату за свой труд.
- Программы *социальной помощи*, направленные на оказание помощи беднейшим слоям общества, — тем, кто едва способен поддерживать себя самостоятельно.

В промышленно развитых странах "государство всеобщего благосостояния", повлиявшее на социальные программы благосостояния во всем мире, стерло это различие. Большинство основных программ трансфертов — пенсионные, по борьбе с безработицей, помощи семьям — начали действовать в период 30-40-х годов; явились реакцией на Великую депрессию и Вторую мировую войну, а также следствием осознания того, что пожилые люди являются особенно незащищенными в индустриальных обществах. Доля национального дохода, которую поглощают программы этих трех видов, особенно пенсионные, постоянно растет, и богатые страны во всем мире пересматривают отдельные аспекты своих социальных программ (см. рисунок 3.8). Даже Швеция, где сохраняется твердая приверженность идеям государства всеобщего благосостояния и где были достигнуты беспрецедентные успехи в искоренении бедности, пошла на широкомасштабные реформы в целях достижения наилучшего баланса между общественной выгодой и обременительными, но часто остающимися вне поля зрения экономическими издержками.

В странах Восточной Европы и бывшего СССР государством традиционно оказывался самый широкий спектр социальных услуг. До начала перехода к рынку эти государства предоставляли разнообразные блага, которые, однако, отличались от своих аналогов в индустриальных рыночных экономиках по четырем признакам. Во-первых, поскольку система исходила из предпосылки гарантируемой государством полной занятости, отсутствовало страхование от безработицы. Во-вторых, социальная защита сосредоточивалась на тех, кто не способен трудиться (например, пожилых людях и инвалидах). В-третьих, на уровне предприятий льготы предоставлялись децентрализованно. И в-четвертых, важную роль играли субсидии в натуральной форме (жилищные, энергетические).

В условиях беспрецедентного экономического спада и жесткой бюджетной политики, сопровождающих переходный процесс, некоторые страны Восточной Европы и бывшего СССР начинают осознавать, что средств на поддержание данной системы всеобщего социального обеспечения более нет, и что ей на смену должны прийти программы, являющиеся в большей степени адресными. Денежные трансферты составляют значительную долю ВВП. Но адаптация системы социального обеспечения к новым условиям оказывается сложной, прежде всего с политической точки зрения. В Польше доля трансфертов в ВВП в период с 1988 по 1993 год увеличилась вдвое (с 9 до 18 процентов).

В отличие от стран ОЭСР, в подавляющем большинстве развивающихся стран системы социального страхования представляют собой "оазис", который выделяет пособия семьям и пенсии рабочим формального сектора экономики и государственным служащим. С ростом дохода на душу населения этот оазис расширяется. Он охватывает 6 процентов рабочей силы в Африке (без стран Магриба), 23 процента — в Азии и 38 процентов — в Латинской Америке. Формальное страхование от безработицы встречается редко, но использование государственного сектора как работодателя последней инстанции служит формой скрытого страхования от безработицы.

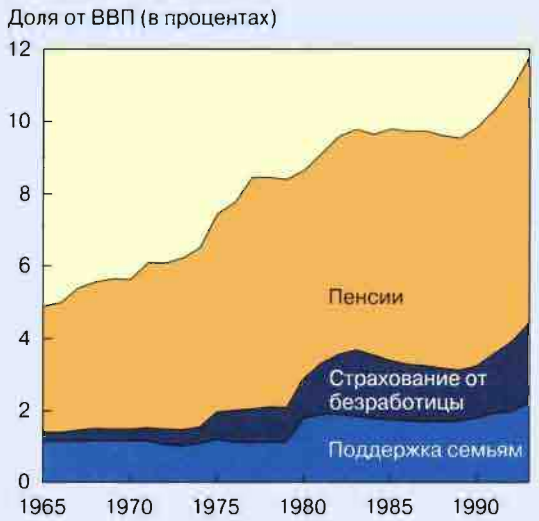
Для удовлетворения элементарных нужд беднейших слоев населения развивающиеся страны также экспериментировали с разнообразными мерами социальной помощи. Среди этих мер — программы, в которых увязывались воедино денежная помощь и страхование, ценовые субсидии (продукты питания, жилье, энергия) и общественные работы с интенсивным использованием труда (см. таблицу 3.1). Разработка программ социальной помощи часто в значительной мере проводилась за счет международной поддержки. Благодаря широкомасштабной продовольственной помощи США в 50-х и 60-х годах нашего века были развернуты многие программы "еда за работу", особенно в Южной Азии. Появление в 80-х годах социальных фондов, наиболее характерных для Латинской Америки, является отражением перехода к непродо-

Таблица 3.1. Социальное страхование, социальная помощь и программы, направленные на борьбу с бедностью в развивающихся странах: характеристики и уроки

Вид программы	Охват и региональные особенности	Проблемы, возникшие при реализации программы, и уроки	Позитивный опыт
Пенсии	Являются очень широко распространенными в странах с переходной экономикой, в Африке (без стран Магриба) практически отсутствуют, средний и высокий уровень распространенности в Латинской Америке. Преобладающей является система внесения взносов по мере накопления денежных средств.	Актуарные диспропорции ставят под угрозу макроэкономическую стабильность в особенности в странах с переходной экономикой, Бразилии и Уругвае. Эта проблема существует даже для стран с преобладанием молодого населения. В странах с переходной экономикой необходимо увеличить пенсионный возраст. Важно не смешивать перераспределение доходов и страхование.	Инновационные схемы в Аргентине и Чили.
Помощь семьям	В странах с высоким и средним уровнем доходов включена в систему социального страхования. Носит универсальный характер на уровне предприятий в странах с переходной экономикой.	Размер семьи тесно связан с бедностью в республиках Средней Азии, но не в Восточной Европе и остальных странах СНГ. Степень прогрессивности этих мер определяется распространенностью бедности. Там, где бедность встречается редко, для ограничения издержек важен контроль обоснованности выплат.	
Социальная помощь (наличные выплаты)	Ограниченное распространение в странах с переходной экономикой, редко встречается в Азии, отсутствует в Латинской Америке и Африке.	Более пригодна для стран с относительно низким распространением бедности.	Субсидирование семей и система пенсионной помощи лицам старших возрастов в Чили.
Субсидии на приобретение продовольствия	Общие ценовые субсидии занимают доминирующее положение в Африке и на Ближнем Востоке. Количественное рационирование часто встречается в странах Южной Азии. Схемы "еда за работу" используются в Латинской Америке. Страны все больше ориентируются на продовольственные талоны и целевые программы.	Явные ценовые субсидии нереализуемы с финансовой точки зрения, регрессивны и приводят к искажению мотивации. Расходов можно избежать при переходе к системе адресной поддержки. Программы качественного питания более эффективны с точки зрения издержек, чем количественное рационирование и общие субсидии. Программы, устанавливающие требования к трудовым затратам, более эффективны, чем выдача пайков. Политическая экономия часто ставит городское население в привилегированное положение.	Реформа ценовых субсидий в Тунисе, приведшая к снижению издержек на 2 процента от ВВП и усовершенствованию системы адресного выделения субсидий; программа "Питание за образование" в Бангладеш в 1993 году
Жилищные субсидии	Распространены в экономиках переходного типа, как правило, осуществляются в рамках бюджетного финансирования; менее распространены в других регионах, где финансируются по преимуществу из внебюджетных источников	Часто регрессивны. Городские бедные слои наиболее защищены в результате наращивания строительства дешевого жилья. НГО более успешно устанавливали целевые ориентиры. Субсидии в государствах бывшего Советского Союза приводят к огромным потерям в эффективности, сдерживая мобильность рабочей силы.	В Чили - единовременные субсидии для покупки жилья на частном рынке.
Энергетические субсидии	Распространены в странах с переходной экономикой, а также в нефтедобывающих странах, например, в Венесуэле.	В Азии, Африке и Латинской Америке выгодами от субсидий на бензин по большей части пользуются не бедные слои населения. Эти субсидии несколько регрессивны в странах с переходной экономикой из-за их большого значения для потребительской корзины верхних доходных групп. Устранение субсидий скажется на бедных слоях горожан.	
Общественные работы	Система гарантий для занятых "Махараштра" и JRY в Индии и социальные фонды в Африке и Латинской Америке финансируются из внутренних источников и международными донорами.	Обеспечивают как страхование, так и помощь. Наиболее приемлемы для районов, где бедность имеет временный характер, и где имеются возможности для проектов с интенсивным применением неквалифицированного труда. Заработная плата в этих программах не должна превышать сложившегося на рынке уровня оплаты труда. Натуральные выплаты являются более привлекательными для женщин.	В Индии схема "Махараштра"; Введение и отмена программ работ в Южной Корее
Программы предоставления кредитов	Распространены везде, особенно в Африке, Южной Азии и Латинской Америке.	Основная проблема заключается в невозможности получать ссуды без предоставления залога. Программы должны предусматривать субсидии на покрытие транзакционных издержек, а не компенсацию процентных ставок; апеллировать к местным группам, а не опираться на прямое адресное финансирование; организовывать получателей субсидий и включать в себя стимулы, обеспечивающие возврат кредита и воздействующие как на заемщиков, так и на кредиторов. Программы должны также включать в себя сбережение как необходимую составляющую.	Банк Грамин в Бангладеш

Источник: адаптировано из World Bank 1996e

Рисунок 3.8. Пенсионные и другие денежные трансферты в промышленно развитых странах постепенно росли



Примечание: Подробнее см. Техническое приложение.
Источник: International Labour Office, различные годы; OECD, 1996.

вольственной помощи и к более тесному сотрудничеству с НГО и группами из общин — при оказании целевой помощи. Возросла популярность программ трудоемких общественных работ, особенно в Южной Азии и Африке.

Во многих странах программы социального страхования и социальной поддержки не достигли поставленных целей защиты уязвимых слоев общества. Вместо этого они часто приводили к перераспределению ресурсов в пользу элитных групп, что в ряде случаев вело к последствиям, чреватым бюджетно-финансовой дестабилизацией. В сферах страхования и поддержки получают распространение новые подходы. Рассмотрим их по порядку.

Социальное страхование — возможности и опасности

Щедрость программ социального страхования иногда наносит катастрофический урон бюджетно-финансовой политике в долгосрочном плане. Как видно из таблицы 3.2, во многих странах задолженность государства перед гражданами по пенсионным выплатам значительно превосходит любые разумные оценки способностей государства по сбору налогов.

Этот взрывной рост задолженности по пенсиям отчасти объясняется демографическими изменениями. Рост пенсионных и других социальных выплат в странах ОЭСР за последние тридцать лет более чем наполовину вызван старением населения. На Украине и в Венгрии, население которых характеризуется, большой долей лиц старших возрастов, этот фактор также является одной из причин значительности размеров скрытого внутреннего долга по невыплаченным пенсиям. Проблема негативного воздействия демографической ситуации на пенсионные программы, судя по всему, в некоторых развивающихся странах будет все больше обостряться. Доля в населении Китая лиц, возраст которых превышает 60 лет, в ближайшие тридцать лет удвоится (с 9 до 18 процентов); во Франции и Великобритании для этого потребовалось столетие.

Но корни проблем уходят глубже демографических факторов. Государственные чиновники во многих странах рассматривают свои пенсии как привилегию, а не как форму сбережений: они выплачивают сравнительно малые пенсионные взносы, но после 30-35-летней выслуги их пенсия достигает размеров полного оклада. Повсеместно влиятельные группировки успешно лоббируют получение бюджетных трансфертов, не желая отказываться от них даже перед лицом серьезного финансового кризиса. Или, как в некоторых африканских странах, государственная бюрократия распределяет в свою пользу ресурсы, направленные на социальное страхование или для поддержки уязвимых слоев.

Вне зависимости от причин, порождающих эти проблемы, пока социальное страхование не будет основываться на более прочном финансовом фундаменте, либо программы будет ожидать крах, либо страны окажутся втянуты в глубокий финансовый кризис, либо и то, и другое произойдет одновременно. Первым обязательным шагом на пути к реформе для правительства должно стать четкое разграничение между целями страхования и целями поддержки — особенно в развивающихся странах, где разрыв

Таблица 3.2. Скрытый внутренний долг по невыплаченным пенсиям в некоторых странах (доля в ВВП, процентов)

Страна	Скрытый внутренний долг по невыплаченным пенсиям
Уругвай	296
Венгрия	213
Бразилия	187
Украина	141
Турция	72
Китай	63
Камерун	44
Перу	37
Конго	30
Венесуэла	30
Сенегал	27
Мали	13
Гана	9
Буркина-Фасо	6

Примечание: Данные взяты за различные годы в период с 1990 по 1996 годы. Они представляют собой оценки чистой текущей стоимости, рассчитанные при норме дисконта, равной 4 процентам.
Источник: Kane and Palacios 1996.

между беднейшими гражданами (как правило, являющимися адресатами программ поддержки) и гражданами, занятыми в формальном секторе (как правило, являющимися адресатами программ страхования), обычно огромен. Опыт подсказывает, что неуспех такого разграничения практически наверняка и приведет к срыву программ страхования, ввиду нехватки финансовых ресурсов (поскольку участники системы страхования могут путем лоббирования добиваться выделения им пособий, не имеющих источников финансирования), и негативно скажется на программах поддержки (поскольку ресурсы, предназначенные для бедных, будут, вероятно, присвоены группами населения, не являющимися адресатами этих программ).

Когда социальное страхование четко отделено от поддержки, государство может привлечь частные структуры и привнести конкуренцию в сферу страхования, господствующее положение в которой ранее занимали государственные монополии. Это может быть сделано несколькими способами:

- Функция перераспределения пенсий может быть отделена от сберегательной посредством обязательной мультибазисной системы, где сберегательная составляющая полностью финансируется и управляется частными структурами, а регулируется государством. Функцию перераспределения может выполнять фиксированная государственная пенсия (как в Аргентине).
- Государство может наряду с пенсионными ввести обязательные сберегательные счета для страхования от безработицы (во врезке 3.7 описывается чилийская инициатива в этой области).
- Компаниям и частным лицам можно дать возможность выбирать между государственным и частным страхованием, как это происходит в Японии, Шри-Ланке и Великобритании.
- Функция управления активами государственных программ страхования может быть передана по контракту частному сектору (как это сделано в Малайзии).
- Государство может вводить в наблюдательные советы, контролирующие ход выполнения государственных программ, независимых профессионалов вместо политических назначенцев.

Разумеется, оказание услуг социального страхования частным сектором реально, только когда финансовые рынки развиты настолько, что частным посредникам легко определить, каким долгосрочным активом они должны обладать, чтобы погасить свои долгосрочные обязательства. Однако даже в бедных регионах, например, в Африке (без стран Магриба), узость рынка капитала не обязательно служит препятствием для развития частных пенсионных фондов. При наличии соответствующей — и действенной — правовой среды для развития финансового сектора, страны могут организовывать региональные фондовые рынки. Эта возможность в особенности привлекательна для стран зоны КФА, которые пользуются единой валютой. Некоторые фондовые рынки в Центральной Африке (в терминах капитализации) уже выглядят достойно на фоне рынков тех латиноамериканских стран, в которых недавно были приватизированы пенсионные системы (например, в Перу).

Врезка 3.7. Новая система страхования от безработицы в Чили

В Чили действовала схема выходных пособий, но не было системы страхования от безработицы. Правительство разработало законопроект, предусматривающий ее создание (этой системе было дано название PROTAC). По сравнению с моделями, принятыми в странах ОЭСР, система была устроена иначе. Она представляет собой попытку преодолеть негативную трудовую мотивацию, часто связываемую со страхованием от безработицы. В соответствии с ней создаются индивидуальные счета, куда работники и работодатели должны совместно перечислять 4,4 процента заработной платы. На этих счетах, управляемых частными институтами (вероятно, теми же, которые уже сейчас управляют в Чили частными пенсиями), будут накапливаться средства в размере до пятимесячной заработной платы работника. Увольняемый работник получит выходное пособие в размере одномесячной заработной платы за каждый проработанный год (максимум — за пять лет) и, будучи безработным, сможет до пяти раз снимать деньги со своего индивидуального счета. Работники же, которые становятся безработными после увольнения по собственному желанию, получат право лишь производить ежемесячное снятие средств. Государство будет регулировать эти фонды страхования от безработицы и гарантировать минимальный размер пособия по безработице. Как и для пенсий, этот гарантированный минимум станет выплачиваться только в случае исчерпания накопленных индивидуальных средств. Таким образом, индивидуальный счет действовал бы как франшиза.

Взвешенные подходы к социальной помощи

В отличие от социального страхования, которое может быть самофинансируемым, социальная поддержка требует прямых государственных затрат. Отсюда следует, что особенно важно поддерживать равновесие между целями уменьшения бедности и проведением взвешенной финансовой политики. (В таблице 3.1 обобщены разнообразные

подходы, испробованные ранее). В прошлом дискуссии в основном разворачивались по поводу сравнительных характеристик универсальных субсидий и по поводу программ, которые предусматривали проверку обоснованности требований тех, кто желал получать пособия. Сегодня ограничения обоих подходов стали более очевидными.

Поскольку программы, предусматривающие проверку обоснованности требований увязывают размер пособий с доходом лиц, их получающих, они требуют значительных административных усилий и способны достичь своей цели при разумном уровне издержек только в странах с сильными институциональными возможностями. Но универсальные субсидии также утратили свою привлекательность: они обходятся дорого и относительно малоэффективны в том, что касается сокращения бедности. Например, оказалось, что жилищные субсидии и субсидии на развитие инфраструктуры приносят непропорционально большую выгоду домашним хозяйствам с высоким уровнем дохода (см. рисунок 3.9). Субсидии на продукты питания могут быть более эффективными, если они относятся к товарам, потребляемым, по преимуществу, бедными. В Тунисе был осуществлен эффективный переход от нецелевой к адресной программе посредством устранения всех субсидий на блага, потребляемые состоятельными слоями населения в непропорционально больших объемах, и на продукты питания, которые продолжали субсидироваться путем дифференциации ассортимента изделий благодаря увеличению разнообразия расфасовки и при использовании более простых ингредиентов. В результате этих реформ расходы по субсидиям были сокращены с 4 процентов ВВП в середине 80-х годов до 2 процентов к 1993 году, — при сохранении продовольственной "сети поддержки" для бедных.

Поскольку эффективность обоих типов описанных выше программ вызывает все большие сомнения, центр внимания перемещается на "самофокусирующиеся" подходы. Один из них состоит в том, что повышенное внимание уделяется тем районам (как городским, так и сельским), где особенно велика доля бедных жителей. Другой заключается в установлении пособий на низком уровне, встроив некоторого рода схему quid pro quo. Программы типа "еда за работу" включают в себя эти характеристики, равно как и программы кредитования малых предприятий в бедных общинах. Врезка 3.8 иллюстрирует, как в Индонезии, которая сделала огромные шаги на пути сокращения бедности через пропорциональный рост, инициируется ряд "самофокусирующихся" программ с целью устранить бедность к 2005 году.

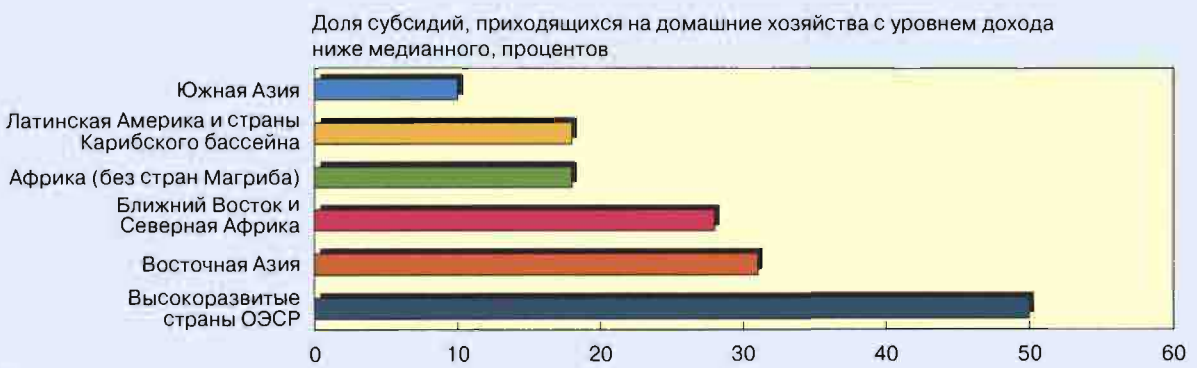
Реализация программ социальной поддержки представляет собой не только финансовую, но и политическую проблему: поскольку маргинализированное бедное население практически везде отличается политической слабостью, во времена затягивания поясов даже обоснованные программы рискуют утратить поддержку. "Самофокусирующиеся" программы, — особенно те, которые налагают на получателей социальных благ ответные обязательства, — выглядят политически более гибкими, чем те, что имеют относительно узкую направленность, но они также небезупречны. Тем существеннее задача, рассматриваемая в главе 7: найти способы предоставления бедным возможности высказываться, и тем самым стать более действенными защитниками своих собственных интересов.

Стратегический выбор: улучшение работы по обеспечению фундаментальных принципов

Хотя следование любому из четырех наборов экономических и социальных фундаментальных принципов в каждом случае порождает специфические проблемы, имеются также и некоторые проблемы общего свойства.

Во-первых, жизненно важна расстановка приоритетов. Как показано в данной главе, слишком во многих странах

Рисунок 3.9. Большая часть жилищных субсидий в развивающихся странах не доходят до нуждающихся



Примечание: Приводятся данные за 1991-92 годы. Источник: World Bank 1996e.

Врезка 3.8. Сокращение бедности в Индонезии, или как социальная поддержка способствует пропорциональному росту

Быстрый и пропорциональный рост в Индонезии оказал заметное воздействие на сокращение бедности. С 1970 по 1990 год доля населения, живущая ниже официальной черты бедности, снизилась с 56 до 15 процентов; при этом другие индикаторы благосостояния (к примеру, детская смертность) также существенно улучшились. В настоящее время правительство поставило перед собой амбициозную цель искоренения абсолютной бедности в течение ближайшего десятилетия. Проблема заключается в том, что та часть населения, которая остается бедной, сконцентрирована в изолированных "очагах" нищеты, обделенных природными ресурсами, с низкой плотностью населения и другими социально-экономическими характеристиками, которые делают их трудно реформируемыми. За последние годы было развернуто несколько целевых программ, в том числе:

- Программа Inpres Desa Tertinggal (IDT), осуществляемая с 1994 года; ее объектом стали деревни, которые развитие страны превратило в "отсталые". В рамках этой программы распределяются пособия, общей суммой $200 миллионов в год, между 20000 деревень — беднейшей третью всех индонезийских сельских поселений — для использования в качестве стартового капитала в тех видах деятельности, которые способны приносить доход. Программа IDT реализуется в сочетании с программами общественных работ.
- Программа "Преуспевающая семья" реализуется с 1996 года и состоит в улучшении условий жизни семей, которые проживают вне деревень, получающих помощь по программе IDT, и жизненные стандарты которых находятся ниже определенного уровня; цель программы — выдача небольших пособий и субсидированных кредитов.
- Программа межостровной миграции: примерно 750000 семей, или более 3,6 миллиона человек, были переселены за государственный счет с перенаселенного острова Ява на окружающие острова с меньшей плотностью населения. Программа ставит своей целью устранить безземелье как причину бедности и обеспечивает новых поселенцев сельскохозяйственными угодьями, а также и другими благами.
- Программа Kampung Improvement (KIP) направлена на усовершенствование социальных услуг и инфраструктуры в плотно населенных, но низкодоходных городских окраинах.

государство не обеспечивает полного набора элементарных общественных благ и услуг: основу законности, стабильную макроэкономическую среду, элементарные услуги здравоохранения, всеобщее начальное образование, адекватную транспортную инфраструктуру и минимальные гарантии безопасности. В то же самое время, государство порой предоставляет слишком много самых разнообразных благ и услуг, которые могут обеспечивать частные рынки. Следовательно, государство оказывается перед настоятельной необходимостью сосредоточить свои силы на выполнении перечисленных выше фундаментальных условий, особенно если оно обладает слабыми институциональными возможностями.

Во-вторых, умелое использование частного рынка, основанного на конкуренции, частной инициативе и свободе действий, может поддержать развитие, при этом резко облегчая бремя, лежащее на государстве со слабыми институциональными возможностями. Инициируемое рынком развитие в условиях благоприятной мотивации является фундаментальным. Кроме того, рынки могут обеспечивать ряд частных благ и услуг, поставка которых во многих странах тем или иным образом перешла в государственную сферу, — высшее образование, лечебные услуги, а также пенсии и различные формы страхования. Во многих других областях — использование социальных фондов для сокращения бедности, повышение качества начального образования, стимулирование участия НГО и общин — реформа может существенно улучшить предоставление услуг. Страны со слабыми государственными институтами должны рассматривать в качестве самых приоритетных задачи поиска наиболее эффективных способов использования рынков и привлечения частных компаний и других негосударственных провайдеров к предоставлению услуг.

Наконец, государство должно искать способы укрепления доверия к своим действиям. В краткосрочном аспекте, пока укрепляются внутренние институты, вполне надежно срабатывают связи с внешними организациями, например, использование стабилизационных программ МВФ может помочь правительству сделать свои обязательства достоянием общественности. Однако в долгосрочном аспекте, как будет подробно показано в части III, наиболее важным является создание отечественных механизмов выполнения правительством взятых на себя обязательств, основу которых составляют государственные институты данной страны.

ГЛАВА 4

СТИМУЛИРОВАНИЕ РЫНКОВ: ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ, РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА

Мало кто оспаривает ведущую роль государства в обеспечении экономических и социальных основ (фундаментальных условий) роста, рассмотренных в главе 3. Гораздо меньше взаимопонимания достигнуто там, где идет речь о конкретных функциях государства в сферах регулирования и промышленной политики. Неотъемлемой частью стратегий развития, которые основаны на доминирующем положении государства и получили распространение в первые послевоенные годы, стало резкое расширение сферы государственного регулирования во многих странах. Но по мере либерализации многих государств они пришли к неизбежному отказу от тех аспектов системы регулирования, которые оказались неэффективными. Однако теперь правительства начинают осознавать уже, что рыночные реформы и быстро меняющиеся технологии сами по себе порождают проблемы, связанные с регулированием. Государства не могут полностью отказаться от регулирования. Задача, скорее, заключается в том, чтобы взять на вооружение такие подходы к регулированию, которые не просто соответствуют меняющимся потребностям экономики и общества, но и, что особенно важно, отвечают реальным институциональным возможностям страны.

Должное внимание к проблеме приведения в соответствие функций государства и его институциональных возможностей помогает примирить различные воззрения на деятельность государства, которые на первый взгляд могут показаться непреодолимо противоречащими друг другу. К примеру, многие убеждены, что в таких сложных отраслях, как телекоммуникации, следует с известной гибкостью подходить к разработке и применению на практике рыночных принципов. Тем не менее там, где институциональные возможности остаются слабыми, арсенал гибких инициатив ограничен; вместо этого следует уделить особое внимание завоеванию доверия фирм и граждан, убеждая их, что государство будет неукоснительно соблюдать свои обязательства и воздерживаться от произвольных, волюнтаристских действий.

Все вышесказанное еще актуальнее для более интервенционистской политики, которая не исчерпывается только созданием основ индустриального развития, но и имеет целью его существенное ускорение. В начале пути, когда задачи такой политики лишь формируются в общем виде, обычно представляется, что для выполнения данной функции государство обладает достаточными возможностями. Но на практике затем всегда оказывается, что его потенциал в существенной мере зависит от выполнения ряда жестких институциональных условий. Там, где функции государства не были приведены в соответствие с возможностями, активная промышленная политика часто оказывалась путем к катастрофе.

В силу исторических причин, для многих стран со слабыми институциональными возможностями тяжелым бременем являются правительства с гипертрофированными функциями. Для этих стран приватизация и рыночная либерализация являются ключевым компонентом проводимого курса. По мере расширения возможностей, открываемых последовательной реализацией этого курса, и сами государственные организации, и сами чиновники получают возможность выдвигать более перспективные коллективные инициативы, стимулировать развитие рынков и все шире использовать эффективные, хотя и сложные в управлении, требующие переквалификации инструменты регулирования.

Таблица 4.1. Оценка экономического эффекта дерегулирования в США
(млрд. долларов)

Отрасль	Выигрыш потребителей	Выигрыш производителей	Совокупный выигрыш	Потенциальный будущий выигрыш
Авиаперевозки	8,8 - 14,8	4,9	13,7-19,7	4,9
Железнодорожный транспорт	7,2 - 9,7	3,2	10,4 - 12,9	0,4
Автоперевозки	15,4	-4,8	10,6	0,0
Телекоммуникации	0,7 - 1,6	..	0,7 - 1,6	11,8
Кабельное телевидение	0,4 - 1,3	..	0,4 - 1,3	0,4 - 0,8
Брокерское обслуживание	0,1	-0,1	0,0	0,0
Добыча природного газа	..	..	..	4,1
Итого	32,6-43	3,2	35,8 - 46,2	21,6 - 22,0

.. нет данных
Источник: Winston 1993.

Приватизация и рыночная либерализация в гипертрофированных государствах

Возрождается интерес к поиску способов взаимодействия государства с частным сектором в целях поддержки экономического развития и формирования регулирующих структур, которые благоприятствуют конкурентным рынкам. Но слишком во многих странах государство и рынок по сути как были, так и остаются злейшими врагами. Частная инициатива по-прежнему оказывается заложницей унаследованных антагонистических отношений с государством. Жесткие нормы регулирования сдерживают частную инициативу. А государственные предприятия, часто поддерживаемые монопольными привилегиями, доминируют в экономической сфере, которая с большей эффективностью могла бы быть отдана на откуп конкурентным рынкам. Крайний случай — когда масса неэффективных государственных предприятий сводит на нет динамизм частного сектора, при том, что на остальную часть общественного сектора ложится непосильное финансовое и административное бремя. В таких странах первым шагом на пути к повышению эффективности государства должно стать сокращение сферы его влияния.

Недавние экономические достижения таких стран, как Китай и Польша, убедительно свидетельствуют о преимуществах "свертывания" государства в бывших централизованно планируемых экономиках. Но и в экономиках, смешанный характер которых проявляется более ярко, ослабление государственного охвата — как поддерживаемого за счет государственной собственности, так и регулируемого — может также принести весомый выигрыш. Это может:

- *Высвободить общественные ресурсы для наиболее приоритетных сфер деятельности.* Перераспределение субсидий, ранее предназначавшихся убыточным государственным предприятиям, в пользу начального образования привело бы к увеличению расходов центрального правительства на образование в Мексике на 50 процентов, в Танзании — на 74 процента и в Тунисе — на 160 процентов.
- *Подготовить почву для оказания более дешевых и качественных услуг.* Отторжение государственных активов принесло позитивные результаты в одиннадцати из двенадцати тщательно изученных случаев в Чили, Малайзии, Мексике и Великобритании. Выигрыш выразился в росте производительности и притоке инвестиций, а также в более эффективной системе ценообразования. Выигрыш от дерегулирования в пяти прежде жестко регулировавшихся секторах экономики США к 1990 году составил 40 миллиардов долларов (см. таблицу 4.1). Либерализация использования портовых терминалов в Буэнос-Айресе (Аргентина) привела к снижению тарифов на 80 процентов.
- *Разблокировать возможности развития частного сектора.* Чрезмерное регулирование может затруднять проникновение на рынок новых фирм, способствовать росту теневого сектора и даже создавать новые сегменты, специализирующиеся исключительно на помощи фирмам для ориентации последних в лабиринте регулирования. Устранение этих перегибов приводит к тому, что рынки начинают функционировать более гибко, с меньшими транзакционными издержками.

Проблемы сокращения сферы влияния гипертрофированного государства являются политическими и институциональными в той же мере, что и техническими. Успех зависит от способности продвигать реформу, преодолевая усиленное противодействие влиятельных оппозиционных групп, для которых выгодно сохранение status quo. В главе 9 исследуется весь комплекс проблемы: каким образом реформы могут быть наиболее эффективно начаты и продолжены. Здесь мы подробнее остановимся лишь на программах рыночной либерализации и приватизации.

В действиях, направленных на стимулирование рыночной либерализации и приватизации, можно выделить три

взаимопересекающиеся стадии: подготовка к реформе, формирование благоприятной деловой среды и приватизация (или ликвидация) государственных предприятий. Когда правительство начинает готовиться к реформе, жизненно важное значение приобретает информационная прозрачность процесса. В идеальном случае это включает следующее:

- Формулировка в явном виде главной цели — дать простор развитию конкурентной рыночной экономики. При этом предпочтительнее, чтобы фискальным и другим целям придавалось бы в лучшем случае второстепенное значение.
- Четкое определение критериев оценки того, какие нормы регулирования с точки зрения приватизации полезны, от каких следует отказаться, а какие — дополнить.
- Подготовка финансовой отчетности и бюджетов государственных органов (включая информацию о кредитовании их банками), что позволило бы оценить, какие из государственных предприятий убыточны, и вскрыть причины этой убыточности.
- Разработка открытых и конкурентных механизмов передачи государственных предприятий в частные руки (таких, как аукционы).

Подобные шаги несут в себе дополнительные преимущества. Они часто дают возможность понять, действительно ли страна готова к реформам, хотят ли этого основные политические фигуры и считают ли они политически возможным перенести эти стремления в практическую плоскость. Если политической воли недостает, дальнейшие усилия будут напрасны. На практике они могут привести к обратным результатам, если будут восприняты как еще один зигзаг в долгой истории произвольных смен политического курса.

Вторая стадия реформ, почва для которой уже подготовлена, состоит в формировании деловой среды, благоприятствующей развитию конкурентных частных рынков. Такая среда включает в себя "правила игры", способствующие проникновению на рынок и развертыванию конкуренции; правила эти дополняются институциональными, правовыми и регуляционными механизмами, способными реализовать функцию поддержки прав собственности и рынков, включая, что особенно важно, финансовые рынки.

Экономические преимущества своевременно начатой реформы деловой среды, что может даже предшествовать приватизации, являются весьма существенными. Одно из преимуществ состоит в том, что благодаря стимулированию конкуренции на внешнем и внутреннем рынках удается добиться того, что большая часть выгод, связанных с приватизацией, достанется потребителям, а не выразится в тривиальном перекладывании денег из государственной казны в карманы владельцев частных монополий. В противном случае последние, по всей вероятности, образуют могущественную клику со своими корпоративными интересами, которая будет стремиться к удушению дальнейших попыток привнести в экономику дух конкуренции и будет обладать достаточными для этого возможностями. Второе преимущество заключается в том, что, если созданные регуляционные структуры являются прозрачными, то при установлении цен на приватизируемые компании уполномоченные на это лица будут иметь лучшее представление об их экономическом потенциале. Это означает, что плата за риск будет ниже, и правительство получит более выгодные предложения.

Вообще говоря, либерализация деловой среды может стать мощным катализатором роста, выступая начальным звеном своего рода позитивной цепной реакции, когда каждый шаг на пути реформ облегчает следующие шаги. Чем большие возможности предоставляет деловая среда, тем разнообразнее и стимулы, доступные для предпринимателей, чиновников и рабочих, и открывающиеся перед ними благоприятные возможности, а, значит, слабее политическая оппозиция устранению архаичных норм и государственных органов, а также ликвидации или приватизации государственных предприятий. Задача состоит в том, чтобы найти способ вызвать эту "цепную реакцию". Поначалу те, кто преуспевает благодаря архаичной системе, лишатся очень многого, тогда как те, кто в конечном счете выигрывает, вряд ли обладают критической массой, достаточной для лоббирования своих собственных интересов. Во врезке 4.1 описывается, как в Мексике удалось преодолеть первоначальное сопротивление ограничению масштаба регулирования и контроля.

Поскольку деловая среда становится благоприятной только по прошествии некоторого времени, и поскольку приватизация идет легче по мере оздоровления среды, у реформаторов может возникнуть искушение отвести приватизации второстепенную роль. Именно таким подходом руководствовался Китай, а ранее — Южная Корея и Тайвань (Китай). В начале 60-х годов на долю государственных предприятий приходилась примерно половина объема промышленного производства на Тайване (Китай) и одна четверть — в Южной Корее. К середине 80-х годов этот показатель в обеих странах снизился до 10 процентов, но не в результате приватизации, а благодаря быстрому росту частного сектора.

Как представляется, стратегия "самоизживания" доминирующего положения государства в некоторых восточноазиатских экономиках сработала. Но в других странах по экономическим и политическим соображениям приватизация должна быть отнесена к числу первоочередных мероприятий. Ее отсрочка чревата значительными экономическими издержками. Можно выделить три их основных вида. Во-первых, убыточные государственные предприятия могут продолжать выкачивать деньги из общественной казны (или из банков в форме кредитов, которые

никогда не будут возвращены). Если подобные потери нельзя ограничить, то возникшая финансовая нестабильность может подорвать программу реформ в целом. Во-вторых, в предвосхищении грядущей приватизации менеджеры и рабочие государственных предприятий могут поддаться искушению разворовать наиболее ценные активы, пока обстановка этому благоприятствует. В-третьих, малоэффективные государственные предприятия могут сдерживать либерализацию и реструктуризацию в других секторах. В Замбии благодаря рыночной либерализации перед мелкими фермами открылись многообещающие возможности расширения производства и экспорта хлопка. Но экспортный хлопок нужно было сначала переработать, а практически все перерабатывающие мощности в стране в течение ряда лет после начала либерализации все еще находились под контролем государственной монополии. Лишь после реструктуризации данного сектора фермеры и предприниматели стали пользоваться новыми рыночными возможностями несоизмеримо активнее.

Не отрицая важности первоочередного проведения приватизации, отметим, что решение вопроса о ее соотнесении со временем проведения либерализации само по себе представляет непростую дилемму. С одной стороны, приватизация приводит к увеличению производства экономических благ и способствует уменьшению бедности в обществе, если либерализация и реформа регулирования ей предшествуют. С другой стороны, чем более затягивается приватизация, тем более непоколебимыми становятся позиции директоров государственных предприятий. Во врезке 4.2 описывается, как реформаторы, сделавшие выбор в пользу ускорения приватизации, должны пытаться ограничить ее риски.

"Свертывание" гипертрофированных государств: два главных урока

Мировой опыт попыток "свертывания" гипертрофированных государств показывает, что успешные реформы включают два принципиально важных компонента. Первый — опора на конкурентные рынки, чему сопутствует желание устранить препятствия, сдерживающие или делающие невозможным их функционирование. Либерализация рынка позволяет новым его участникам создавать рабочие места и увеличивать общественное богатство. Она также сглаживает трудности приватизации, одновременно увеличивая потенциальный экономический выигрыш. Второй заключается в том, что хотя гипертрофированному государству нужно владеть минимумом собственности и хотя нет веских экономических оснований для сохранения государственной собственности в тех отраслях, продукция которых продается и покупается на рынке, при ре-

Врезка 4.1. Мексиканский "царь дерегулирования"

В 1988 году мексиканский президент назначил "царя дерегулирования". Ежемесячно этот чиновник отчитывался непосредственно перед президентом и его правительственным экономическим советом. В "царскую канцелярию" с жалобой на обременительные нормы и инструкции мог обратиться любой предприниматель вне зависимости от размера его фирмы. В канцелярии, получив жалобу, должны были выяснить, как появилась данная норма, как она соотносится с другими нормами и должна ли она продолжать действовать. Канцелярия подчинялась строгому временному графику: если не предпринималось действий по отстаиванию, пересмотру или отмене ограничений, либо если в течение 45 дней не принималось решения о сохранении, пересмотре или отмене спорной нормы, — эти ограничения и нормы автоматически аннулировались.

Общепризнанно, что деятельность "царя дерегулирования" в течение первых четырех лет заметно ускорила реформы в Мексике. Частный бизнес, отстаивающий свои права, получил влиятельного и чуткого покровителя на высшем правительственном уровне. Этот успех был обусловлен следующими факторами:

- Безоговорочная президентская поддержка, дававшая понять и чиновникам, и гражданам, что решения "царя" обязательны для исполнения.
- Тот факт, что решения "царя" могли быть отменены только на высшем правительственном уровне.
- Введение жестких санкций против чиновников, которые не выполняли предписаний.
- Установление срока рассмотрения жалоб, что обеспечивало достижение быстрых и осязаемых результатов.
- "Царская канцелярия" состояла из группы квалифицированных специалистов, которые хорошо представляли, к чему приведет вступление в силу того или иного нормативного акта, как нормативные акты соотносятся друг с другом и в чем должно состоять их административное обеспечение: в одиночку никто бы не смог эффективно реализовать общегосударственную программу дерегулирования.
- Наконец, сам факт, что "царь" снискал к себе доверие среди чиновников и общественности, одинаково справедливо обеспечивая законное право высказаться и беззащитным, и влиятельным гражданам, а также заслужив устойчивую репутацию беспристрастного судьи.

Врезка 4.2. Шесть аргументов "за" и "против" приватизации

"Мы не можем выбросить занятых в государственном секторе на улицу. Это аморально, и они этого не потерпят"

Добиться молчаливого согласия работников на проведение приватизации является крайне важным для ее успеха. В некоторых странах работники получали акции, или же приватизация состояла в выкупе предприятий их руководством и самими работниками. В других — выплачивалось внушительное выходное пособие. Приватизация идет проще, если в стране разработаны программы защиты уязвимых слоев населения, подобно тому, о чем уже шла речь в главе 3.

"Приватизация — это просто еще один способ формирования ума влиятельных политиков и бизнесменов, которые обогащаются за счет простого народа".

Но все зависит от того, как проходит приватизация. Она должна основываться на конкурентных торгах, причем критерии отбора покупателей должны быть четкими и определяться заблаговременно. И все должно делаться открыто, на виду у средств массовой информации и граждан.

"Наши граждане не допустят передачи национального достояния иностранным (или местным) жирным котам".

Расширение круга собственников может способствовать завоеванию общественной поддержки приватизации. Один из подходов, примененный в Чешской Республике, России и Монголии, состоит в раздаче гражданам приватизационных чеков для их последующего обмена на акции. Другой подход, примененный в Аргентине, Чили и Великобритании, заключается в том, что первоначально акции предлагаются для открытой продажи по привлекательным ценам. Оба подхода могут быть реализованы так, чтобы вызвать интерес сильного стратегического партнера, обладающего стимулами и знаниями для эффективной реструктуризации предприятия.

"Наш отечественный частный сектор слишком слаб. Без государственных предприятий наша экономика войдет в ступор".

Разумеется, приватизация идет легче, если уже создана хорошо функционирующая рыночная экономика (включая финансовые рынки). Следовательно, крайне важно, чтобы приватизацию дополняла (а там, где это необходимо, и предшествовала ей) рыночная либерализация, которая, вероятно, должна сопровождаться активными мерами по стимулированию рынка, описанными далее в настоящей главе. Даже если это и так, в большинстве случаев именно тяжелая рука гипертрофированного государства сдерживает частную инициативу, — в приведенном аргументе спутаны причина и следствие.

"Вся эта приватизация — не больше, чем замена государственной монополии на частную".

Реформа регулирования — еще одна важная мера, сопровождающая приватизацию. Она предусматривает дерегулирование с целью устранения искусственных монопольных привилегий и развитие системы регулирования, которая надежно защищает от злоупотребления экономической властью на неконкурентных рынках.

"Зачем нам лишняя головная боль? Давайте просто лучше управлять нашими государственными предприятиями".

Действительно, если правительства готовы ввести жесткие бюджетные ограничения, допустить конкуренцию со стороны частных фирм, а также создать адекватную мотивацию для менеджеров, эффективность государственных предприятий может возрасти. Печальная реальность заключается в том, что хотя некоторые действовавшие таким образом правительства реформировали свои государственные предприятия за короткий срок, утвердить эти реформы на длительном промежутке времени намного сложнее. В *Отчете о мировом развитии за 1983 год* был приведен ряд примеров успешно функционирующих государственных предприятий во всем мире; к 1993 году большинство из них пришло в упадок.

ализации программы реформ невозможно точно указать тот "единственно верный" момент, когда нужно начинать приватизацию. Правильный выбор времени зависит от динамики реформ в каждой стране.

Улучшение регулирования

Квалифицированное регулирование может помочь обществу воздействовать на рыночные результаты для достижения общественных целей. Оно в состоянии защищать

окружающую среду. Оно также способно защищать потребителей и рабочих от эффекта асимметрии информации: например, банки намного лучше осведомлены о качестве своих портфелей, чем вкладчики, а руководители могут знать гораздо больше о риске для здоровья и уровне безопасности, связанных с производством и потреблением тех или иных продуктов, чем рабочие или потребители. Благодаря регулированию рынки могут функционировать более эффективно, если стимулируются конкуренция и инновации, а также поставлен барьер злоупотреблениям монопольной властью. В более широком плане, оно может способствовать восприятию в обществе справедливого и легитимного характера рыночных результатов.

В процессе экономической либерализации регулирование во многих областях было признано препятствующим развитию и благоразумно отвергнуто. Однако в некоторых областях традиционные основания для регулирования остаются, а рыночная либерализация и приватизация сами по себе породили новые проблемы, усложняющие регулирование. Основной вопрос, который иллюстрируется здесь на примере трех важных сфер регулирования — банковского сектора, коммунальных услуг и окружающей среды, — состоит не в том, чтобы отказаться от регулирования вообще. Вместо этого в каждой стране нужно найти такие подходы к регулированию, которые соответствовали бы как ее потребностям, так и возможностям.

Некоторые новые основания для регулирования

Финансы: от контроля к пруденциальному регулированию. Наше понимание развития финансового сектора за последнее десятилетие кардинально изменилось. Теперь мы знаем, что зрелый финансовый сектор страны представляет собой мощную движущую силу развития и позволяет прогнозировать последнее. Не менее важно, что мы знаем: контрольные методы регулирования, широко применявшиеся в первые послевоенные годы, такие, как субсидированное кредитование поощряемых видов деятельности по отрицательным реальным процентным ставкам, ограничение отраслевой и географической диверсификации финансовых посредников, часто оказывались противодействием укреплению финансового сектора. Почти повсеместно это привело к отказу от контроля над структурой финансовых рынков и распределением ими финансовых ресурсов, что и стало началом процесса либерализации.

Однако либерализация финансового сектора и дерегулирование не суть одно и то же. Регулирование банковского сектора по-прежнему остается актуальной задачей. Изменилась лишь его цель: регулированию подлежит не распределение кредитов в соответствии с установленными приоритетами, упор делается на обеспечение надежности финансовой системы в целом.

Банковская система нуждается в эффективном пруденциальном контроле, поскольку банки бывают очень разными. В условиях отсутствия надлежащего регулирования тем сложнее будет извне составить мнение о финансовом состоянии банка, сравнительно с любой нефинансовой компанией. Почему? Во-первых, потому, что выданные кредиты представляют собой основной вид банковских активов. И пока банки получают проценты по своим кредитам, внешние наблюдатели вполне могут прийти к выводу о надежности банковских портфелей, даже если (о чем наблюдатели не знают) у заемщиков нет средств для возврата основной суммы долга или, что еще хуже, они фактически обанкротились и продолжают выплачивать проценты только с целью привлечения новых кредитов. Во-вторых, потому, что в отличие от многих компаний банки могут быть безнадежно неплатежеспособны и не испытывая кризиса ликвидности. Пока неплатежеспособные банкиры способны маскировать свое положение перед внешним миром, они могут продолжать привлекать вклады (и даже вести агрессивную депозитную политику, устанавливая высокие ставки процента). Гибнущие банки, чтобы спастись, часто прибегают к еще более авантюрным затеям, заменяя хорошие депозиты плохими и множа свои убытки перед неизбежным крахом. И в-третьих, потому, что чтение банковских балансов может оказаться все более затруднительным, особенно когда все большая доля банковских портфелей может быть представлена производными и другими новыми финансовыми инструментами, анализ которых особенно сложен.

Данная информационная асимметрия может стать дестабилизирующим фактором. Вкладчики, опасаясь за сохранность своих средств, могут ринуться изымать их при появлении слухов о проблемах того или иного банка. Банковским крахам свойствен "эффект домино". Когда один проблемный банк разоряется, другие банки также могут пасть под натиском обеспокоенных вкладчиков. По мере потери банковской системой ликвидности даже платежеспособные банки могут оказаться вынужденными свернуть операции. Натиск вкладчиков, затрагивающий всю банковскую систему, может иметь серьезные макроэкономические последствия. По всем перечисленным причинам, — из-за сложностей оценки финансового состояния банков, негативных цепных и распределительных эффектов банковских крахов, — поведение банков подлежит сдерживанию государством на основе осуществления регулирующих и других мероприятий, более подробно освещенных далее в настоящем разделе.

Коммунальное хозяйство: регулирование и конкуренция. Для предприятий коммунального хозяйства проблема регулирования также приобрела новое звучание, но по иной причине. Это обусловлено не столько обдуманной сменой политики, сколько революционными технологическими и организационными переменами. Аргументация в пользу регулирования коммунального хозяйства всегда была очевидной: коммунальные предприятия рассматривались как

естественные монополии. Следовательно, в отсутствие регулирования их владельцы будут действовать как монополисты, сокращая объемы производства и повышая цены, что будет иметь губительные последствия для эффективности экономики в целом и распределения дохода — в частности. К настоящему времени технологические новшества создали новые конкурентные сферы, но для выхода на рынок потенциальным конкурентам могут потребоваться дополнительные гарантии со стороны регулирующих органов.

В сфере телекоммуникаций десятки стран в Северной и Южной Америке, в Европе и Азии, а также несколько африканских государств, в том числе Гана и ЮАР, добились возникновения конкуренции в отношении услуг междугородней и сотовой связи, а также услуг связи, создающих добавленную стоимость (факсимильная связь, передача данных, проведение видеоконференций). В некоторых странах, например, в Чили и Сальвадоре, даже рассматриваются возможности конкуренции на местных сетях связи с фиксированным каналом. Производство электроэнергии (но не передача или распределение) также рассматривается в настоящее время как арена для конкуренции. В Китае, Индонезии, Малайзии и на Филиппинах частные инвесторы наращивают мощности по производству электроэнергии на основе реализации независимых энергетических проектов, что способствует преодолению острого дефицита и дает возможность частному капиталу заполнить нишу, возникшую вследствие нехватки государственных ресурсов.

В этих новых условиях естественная монополия проявляется в гораздо меньшей степени (хотя, возможно, и не устранена полностью). Но регулирование остается принципиально важным по двум причинам. Во-первых, оно может способствовать конкуренции. Рассмотрим проблему стандартизации. Не сумев выработать более чем за десятилетие эффективные правила, обеспечивающие совместимость различных сетей связи, в Чили регулирующие телекоммуникационную сферу органы создавали серьезные препятствия для развития конкуренции, так как фирмы, уже занявшие господствующее положение на этом рынке, полностью контролировали его развитие. Результатом многочисленных судебных разбирательств явилось введение в действие в 1994 году многоканальной системы: теперь потребители получили возможность выбирать поставщика междугородной связи, услугами которого они будут пользоваться. В течение нескольких месяцев на рынке появилось шесть новых фирм, и стоимость междугородной связи уменьшилась вдвое. Аналогичные проблемы совместимости могут возникать в электроэнергетике, когда линии электропередачи, с помощью которых производители поставляют потребителям энергию, контролируются фирмой-монополистом. К решению этой проблемы Аргентина и ряд других стран вынуждены были приступить уже на ранней стадии приватизации.

Вторая причина, побуждающая совершенствовать регулирование, заключается в том, что конкуренция как таковая может оказаться недостаточной для того, чтобы застраховать частных инвесторов от "риска регулирования": остается опасность того, что регулирующие или иные государственные органы через некоторое время пересмотрят свои решения, и инвесторам будут навязаны новые обременительные требования. Активы коммунальных предприятий отличаются значительной спецификой и не могут быть приспособлены для использования в других отраслях. Это означает, что предприятия коммунального хозяйства не выйдут из бизнеса, пока будут способны покрывать свои текущие издержки. Это, в свою очередь, делает их особенно уязвимыми перед лицом административной экспроприации (например, когда регулирующие органы устанавливают цены ниже уровня средних долгосрочных издержек). Следовательно, государства, в которых не сложилась традиция уважительного отношения к правам собственности, могут потерпеть неудачу, пытаясь привлечь частных инвесторов в коммунальное хозяйство, вне зависимости от того, приняли ли на себя эти государства какие-либо обязательства по развитию конкуренции на рынке коммунальных услуг. Как показано в последующих разделах, хорошо продуманный механизм, обязывающий регулирующие органы следовать четко определенной линии поведения, может создать гарантии, необходимые для потенциальных инвесторов.

Окружающая среда: достижение равновесия между наукой, экономикой и требованиями граждан. В течение длительного времени экономисты считали загрязнение окружающей среды негативной экстерналией. В отсутствие каких-либо форм природоохранного регулирования окружающая среда может стать заложницей безответственной деловой практики. Покупатели ищут товары по наиболее привлекательным ценам, а производители изыскивают способы поставить на рынок эти товары с меньшими, по сравнению с конкурентами, издержками. В отсутствие противодействия, искушение "срезать углы", производя более дешевую продукцию более "грязным" для окружающей среды способом, может оказаться слишком велико.

Даже страны с развитыми государственными институтами сталкиваются с серьезными трудностями при осуществлении мер в сфере природоохранного регулирования. Ядовитые выбросы, отравленная вода, оглушительный шум, равно как и их последствия, легко распознать. Но ущерб, связанный со многими другими формами загрязнения окружающей среды, проявляется по-разному и может оставаться незамеченным даже теми, кто находится в непосредственной близости к источнику загрязнения и может в долгосрочной перспективе серьезно пострадать. Кроме того, негативное воздействие на окружающую среду ядовитых выбросов с трудом поддается измерению. А последствия для окружающей среды могут существенно

различаться в зависимости от демографических и экологических характеристик данного региона.

Еще одна сложность заключается в том, что вследствие своей политической ангажированности местные общины, деловые круги и собственно политики могут предпочесть неопределенность и кулуарные договоренности последовательной реализации намеченных мероприятий с предсказуемыми последствиями. Бедные общины каждодневно вынуждены идти на малоприятные сделки, покупая возможность выжить в данный момент ценой деградации окружающей среды в долгосрочном масштабе. Частные фирмы соотносят будущие издержки с выгодами, исходящими из хорошо прописанных природоохранных норм, но также с перспективой, которая ожидает фирму, если она решается сократить издержки, игнорируя при этом требования природоохранного регулирования. Наконец, политики часто могут прийти к выводу, что для них более целесообразным является бездействие в этой области, пусть даже и при имитации бурной деятельности.

В обстановке такой неопределенности, как мы увидим в следующих разделах, чисто технократический подход к регулированию деятельности по защите окружающей среды имеет мало шансов на успех. Возможности успешного ограничения рисков для окружающей среды, связанных с функционированием нерегулируемого частного рынка, могут быть расширены, если применять подходы, которые опираются на открытость информации и на участие граждан в защите окружающей среды не в меньшей мере, чем на соблюдение формальных процедур. Особенно это относится к развивающимся странам, где институциональная основа регулирования является слабой.

Там, где потенциал государства велик, регулирование способно укрепить доверие и повысить эффективность

Итак, каким образом государства должны реагировать на постоянно изменяющиеся потребности в регулировании, которые часто противоречат друг другу? Ключевым является соблюдение трех принципов. Во-первых, разные способы регулирования имеют свои достоинства и недостатки, и в каждой стране следует провести тщательный анализ, прежде чем выбрать один из них. Во-вторых, при таком анализе во внимание должен приниматься административный фактор: некоторые формы регулирования нуждаются в интенсивном насыщении разнообразной информацией, в то время как другие требуют информации гораздо меньшего объема (или гораздо более доступной). Аналогичным образом, некоторые подходы к регулированию опираются в большей степени на административные методы управления, в то время как другие — на механизмы рыночного типа. Вообще говоря, подходы, требующие меньше информации и основывающиеся на рыночных механизмах, легче реализуемы и, зачастую, не менее эффективны. В-третьих, страны существенно различаются как по институциональному потенциалу, так и по структуре экономики. Выбранные ими подходы к регулированию должны отражать эти различия.

Мы покажем, как указанные принципы могут быть реализованы на практике, начав с рассмотрения некоторых "наиболее благоприятных" сценариев, когда при выборе способа регулирования банковской сферы и коммунального хозяйства, а также охраны окружающей среды необходимо учитывать, что эти способы будут эффективными только в странах с сильными государственными институтами. Эти институционально интенсивные подходы включают в себя три основных компонента (см. таблицу 4.2):

- Опора на государственный административный аппарат при решении сложных технических проблем.
- Придание регулирующим органам достаточной гибкости для приспособления к меняющимся обстоятельствам.
- Использование различных сдержек и противовесов для ограничения произвола регулирующих органов и укрепления доверия к ним.

Банковский надзор. Регулирование банковского сектора во всем мире, как правило, является институционально интенсивным. В последующих разделах обсуждаются некоторые новые идеи касающиеся поддержания платежеспособности банков там, где органы надзора слабы. Однако во многих странах формальный надзор остается краеугольным камнем регулирования. Он основывается на идее, что с помощью хорошо продуманной системы регулирования, сердцевину которой составляют компетентные органы надзора, можно решить проблему асимметрии информации, которая внутренне присуща банковскому сектору, и предотвратить — или, по меньшей мере, сгладить — последствия потенциально разрушительных банковских кризисов (см. врезку 4.3). Ключевые компоненты систем такого рода включают:

- *Критерии достаточности капитала и допуска на рынок.* Минимальные требования к величине капитала вынуждают банки соблюдать финансовую дисциплину: их владельцам есть, что терять в случае краха. Органы регулирования должны также проверять уровень квалификации и послужной список лиц, которые, как предполагается, станут владельцами или управляющими банков.
- *Ограничения на кредитование инсайдеров.* Такие ограничения позволяют свести к минимуму случаи мошенничества при выдаче кредитов. Аналогичным образом, во многих странах также устанавливаются лимиты кредитования банком одного клиента (обычно максимум фиксируется на уровне от 15 до 25 процентов капитала банка); это исключает ситуацию, когда клиенты стано-

Таблица 4.2. Опыт регулирования разнообразен

	Регулирование коммунального хозяйства	Природоохранное регулирование	Финансовое регулирование
Институционально интенсивные возможности	Регулирование предельных цен с индексацией, устанавливаемой регулирующими органами. Регулирование осуществляется независимой комиссией, проводящей общественные слушания.	Четко определенные правила, основанные на административных методах управления или, что предпочтительнее, на мотивации, устанавливаемые регулирующими или законодательными органами.	Детальное регулирование, осуществляемое компетентными и беспристрастными органами надзора (может включать страхование депозитов в той или иной форме).
Институционально упрощенные возможности	Регулирование основывается на простых правилах, воплощаемых в договорах, которыми оформляется заключение той или иной сделки; выполнение этих договоров обеспечивается с помощью национального или международного правового механизма.	Подходы, предусматривающие регулирование "снизу доверху", что подразумевает: общедоступность информации, выдвижение инициатив с мест, играющих роль рупора общественного мнения, а также инициатив местных властей.	Стимулы, установленные таким образом, чтобы как банкиры, так и вкладчики были серьезно заинтересованы в поддержании платежеспособности банка.

вятся "слишком большими, чтобы разориться", что вынуждает банк выдавать необеспеченные кредиты только для поддержания таких клиентов на плаву.

- *Критерии классификации активов.* Требование от банков обязательной классификации качества и рисков для своего кредитного портфеля в соответствии с установленными критериями, а также выработки критериев безнадежных кредитов и их дальнейшей идентификации может привести к тому, что проблемы будут выявляться уже на ранней стадии.

Врезка 4.3. Каким образом благодаря правительственному надзору в Малайзии удалось предотвратить финансовую катастрофу

Внезапное падение мировых товарных цен в 1985 году остановило десятилетний экономический бум в Малайзии. Малазийский фондовый индекс, который вырос с отметки 100 в 1977 году до 427 в начале 1984 года, упал ниже уровня 200 к началу 1986 года; стоимость элитной коммерческой недвижимости в Куала-Лумпуре снизилась еще в большей степени. Перед банками, которые активно кредитовали сектор недвижимости в годы бума, замаячил призрак неуплаты по кредитам и сомнительных долгов.

Поскольку банковский надзор в Малайзии был весьма сильным, уровень резервов под невозвращаемые кредиты быстро увеличивался: с 3,5 процента от общего объема кредитования в 1984 году до 14,5 процента к 1988 году. Даже в этих условиях инспекционные проверки в рамках надзора в 1985 году выявили три коммерческих банка, чья платежеспособность была под угрозой ввиду низкого качества их кредитных портфелей (но руководство которых отказывалось признавать проблему). Кроме того, серьезные затруднения испытывали двадцать четыре небанковских кооператива, принимавшие депозиты. Их вкладчиками были более чем 5,22 тысячи человек, эти кооперативы обладали активами в размере порядка 1,5 миллиарда долларов, но подлежали намного менее строгому надзору, чем коммерческие банки.

Специалисты банковского надзора в Bank Negara — центральном банке Малайзии — разработали комплекс сложных мероприятий по спасению трех проблемных коммерческих банков и двадцати четырех кооперативов. В общей сложности убытки в результате банковского кризиса составили 4,7 процента от валового национального продукта (ВНП) Малайзии за 1986 год.

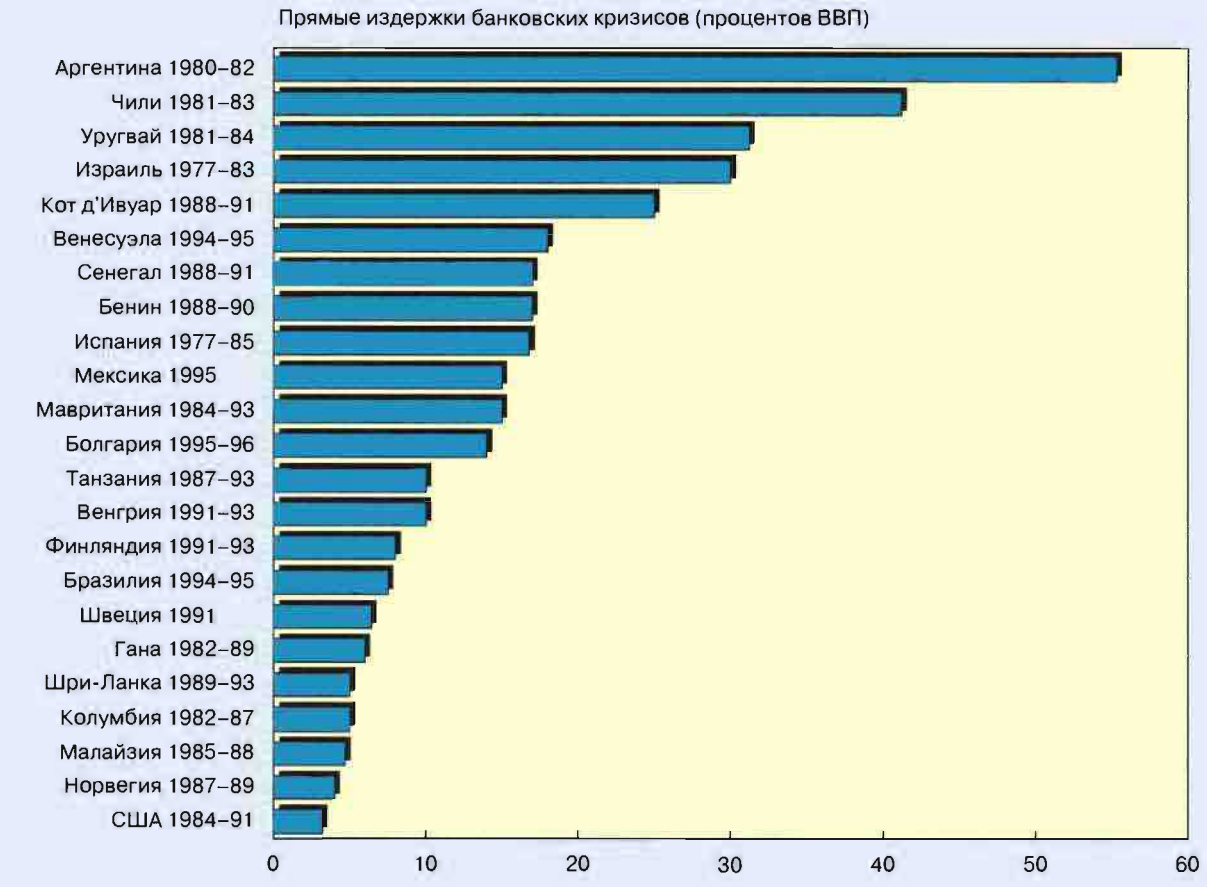
Опыт Малайзии подчеркивает важность надежной системы надзора. Потери в жестко контролируемом банковском секторе составили лишь 2,4 процента общего объема депозитов, что намного меньше, чем 40 процентов депозитов, которых лишились вкладчики в небанковских кооперативах, контроль за которыми был весьма либеральным. К тому же удалось избежать макроэкономической катастрофы. В 1987 году возобновился экономический рост, цены на акции и недвижимость вернулись к прежнему уровню, банковские балансы также пришли в норму. Благодаря безотлагательным действиям стало возможным выявить проблемы и приступить к их решению на ранней стадии, пока издержки организационных мер по выходу из кризиса были еще терпимы.

■ *Требования к аудиту.* Минимальные стандарты аудита и требования по раскрытию информации могут обеспечить своевременное получение достоверной информации вкладчиками банка, инвесторами и кредиторами.

Построение эффективной системы пруденциального регулирования и надзора является крайне важным с административной точки зрения. Для этого необходимо обладать высокой степени достоверности бухгалтерской и аудиторской информацией о финансовом состоянии заемщиков банка. Это подразумевает наличие достаточного числа специалистов по надзору, не только достаточно квалифицированных для выполнения своей работы, но и достаточно политически независимых, чтобы выполнять ее объективно.

Многие страны полагались исключительно на пруденциальное регулирование и надзор для оздоровления своего банковского сектора, не располагая к этому достаточными предпосылками. Последствия часто оказывались разрушительными. В недавнем исследовании Всемирного банка, которое охватило период с конца 70-х годов до 1994 года, было выявлено более 100 масштабных случаев неплатежеспособности банков в 90 развивающихся странах и странах с переходной экономикой. При этом в двадцати трех из тридцати стран, по которым имелись данные, прямые убытки, понесенные правительствами, превысили 3 процента от ВВП (см. рисунок 4.1). В абсолютном выражении потери были наибольшими в промышленно развитых странах: по официальным оценкам, просроченные кредиты в Японии в 1995 году достигали примерно $400 миллиардов; преодоление краха ссудо-сберегательных учреждений в США в 80-х годах обошлось примерно в $180 миллиардов. Но в относительном выражении наибольшие потери были зафиксированы в Латинской Америке: в Аргентине в начале 80-х годов они составили более половины ВВП, а в Чили — превысили 40 процентов. В следую-

Рисунок 4.1. Банковские кризисы случаются слишком часто и сопряжены с огромными финансовыми издержками



Источник: Caprio 1996.

щих разделах рассматриваются некоторые способы предотвращения банковских кризисов, которые в меньшей степени зависят от формального надзора.

Потолки цен при регулировании коммунального хозяйства. Использование верхних пределов цен при регулировании коммунального хозяйства иллюстрирует как полномочия независимого регулирующего органа, так и роль институциональных барьеров на пути произвола. Регулирование с помощью потолков цен служит для предприятий коммунального хозяйства стимулом к повышению эффективности и способно привлечь инвестиции, но в этом случае регулирующему органу делегируются значительные полномочия. В Великобритании, где было впервые применено регулирование с помощью потолка цен, регулирующие органы устанавливают единый потолок цен на коммунальные услуги, который рассчитывается, исходя из годового темпа инфляции за вычетом поправочного коэффициента. Регулирующие органы определяют значение поправочного коэффициента, который они могут изменить через определенный период времени (обычно раз в пять лет).

Деятельность британских регулирующих органов ограничивается тщательно разработанной системой сдержек и противовесов: любые решения, против которых выступает коммунальное хозяйство, должны быть рассмотрены как в Комиссии по монополиям и слияниям, так и Государственным секретарем по делам торговли и промышленности. Эти сдержки были достаточно сильны, чтобы обеспечить реализацию весьма гибкого подхода к регулированию, при этом в значительных объемах привлекая частные инвестиции. Но если бы страны с более слабой системой сдержек и противовесов попытались перенять этот вид регулирования, то частные инвесторы стали бы, что вполне естественно, ожидать резкого увеличения поправочного коэффициента при первом же пересмотре потолка цен. В результате инвесторы либо вообще перестали бы вкладывать средства, либо потребовали бы очень высокой нормы прибыли для обеспечения быстрой окупаемости.

Институционально интенсивные подходы к природоохранному регулированию. Центральной проблемой природоохранного регулирования всегда оставалось отыскание способов объединить технические знания с политической легитимностью, чтобы избежать упреков, будто бы ученые и технократы принимают решения, нимало не задумываясь о тревогах местных общин или более широких кругов общественности. В промышленно развитых странах сильные государственные институты сыграли ключевую роль для достижения такого баланса. Например, во Франции, в Германии и Великобритании выборные законодатели делегируют решение частных политических вопросов природоохранным органам, которые проводят консультации со сторонами, чьи интересы были затронуты, и реагируют на прямое политическое давление. Решения Управления по охране окружающей среды в США, как и решения многих других исполнительных органов, являются обязательными с правовой точки зрения, только если общественность была предварительно извещена о предстоящем изменении норм и все заинтересованные стороны имели возможность официально на это отреагировать. Правительство Нидерландов финансирует более половины расходов тридцати — сорока природоохранных НГО и регулярно консультируется с ними и другими заинтересованными сторонами при подготовке законодательства по проблемам окружающей среды.

Но даже и эти механизмы, если рассматривать их исключительно с точки зрения экономической эффективности, принесли далеко не идеальные результаты. Например, и Германия, и США добились поразительных успехов в сокращении выбросов в окружающую среду некоторых из основных загрязняющих веществ. Тем не менее, отчасти из-за потребности продемонстрировать внимание к требованиям граждан, в обеих странах продолжали опираться преимущественно на административные методы природоохранного регулирования, даже когда благодаря регулированию, основанному на рыночных принципах и мотивации, можно было достичь аналогичных результатов при значительно более низких затратах.

Недостатки природоохранного регулирования, идущего "сверху донизу", стали еще более очевидными в развивающихся странах, многие из которых отреагировали на всплеск интереса к вопросам охраны окружающей среды, приступив к созданию новых органов регулирования, смоделированных в соответствии с данным подходом. К примеру, выяснилось, что орган регулирования в Польше, обладавший квалифицированными специалистами, пользуется весьма ограниченным влиянием при ведении переговоров с директорами заводов там, где местная община в значительной мере зависела от одного или нескольких крупных предприятий, за чей счет финансировалось оказание многих услуг в рамках общины. Природоохранное агентство Чили, пользующееся очень хорошей репутацией, потратило четыре года в безуспешных попытках организовать систему торговли "правами на загрязнение" из-за сложностей установления и последующего измерения базового уровня выбросов.

Адекватное регулирование в условиях слабости институтов

Для стран с более слабыми институтами возрастает риск того, что опора на административные таланты и предоставленную им свободу действий приведет к появлению большого количества непредсказуемых и противоречивых норм регулирования. Задача финансового и природоохранного регулирования в таких странах — поставить преграды тем участникам рынка, чье оппортунистическое поведение — будь это банковские махинации или загрязнение среды — дорого обходится обществу, а опора на

полномочия регулирующих органов при этом отсутствует. Что же касается коммунального хозяйства, проблема состоит в том, чтобы убедить потенциальных инвесторов, что регулирующие органы не будут прибегать к произвольным и дорогостоящим изменениям действующих норм. В таблице 4.2 обобщены некоторые варианты регулирования, которые можно использовать в подобных случаях. Каждый из них обсуждается ниже.

Развитие стимулов для ведения надежного банковского бизнеса. Мотивации и интересы владельцев банков, управляющих и вкладчиков сами по себе могут быть важнейшим дополнением к надзору, если они увязываются с надежностью банковского бизнеса. История развития банковского сектора дает нам некоторые примеры исключительно сложных механизмов саморегулирования, созданных с целью завоевания доверия. В самое последнее время Всемирный банк и Европейский банк реконструкции и развития сотрудничали в рамках реализуемого в России проекта, разработанного с целью воздействия на мотивации банков: кредитные ресурсы предоставлялись им в случае согласия ежегодно проходить проверку международных аудиторских фирм, а также следовать пруденциальным нормам.

Использование регулирования в целях повышения заинтересованности банкиров — еще один институционально упрощенный способ оздоровления банковской системы. Сбор информации о величине собственного капитала банка сопряжен с меньшими затратами по сравнению с контролем за каждой его операцией. Банк с достаточным собственным капиталом будет иметь надлежащую мотивацию для осмотрительного поведения. Все перечисленные ниже меры способствуют увеличению собственного капитала, а следовательно, и потерь, связанных для банкиров с крахом банка:

- Крайне строгие требования к банкам по размеру собственного капитала: не скромные 8 процентов от суммы депозитов, как предусматривает рекомендация Базельского комитета для промышленно развитых стран, а 20 процентов или более.
- Жесткие ограничения для выхода на рынок, отчасти с целью увеличить ценность для уже функционирующих банков прав, которые им предоставляет лицензия, и тем самым усилить мотивацию оставаться в данном бизнесе.
- Установление потолка процентных ставок по депозитам, не только чтобы удержать банки в данной сфере бизнеса, но и чтобы создать у них сильную мотивацию к расширению филиальной сети в целях роста общей суммы вкладов и ускорения развития финансовой системы в целом.

Другая возможность, основанная на пруденциальных стимулах, — финансовые санкции, налагаемые на владельцев банка, его директоров и управляющих в случае краха банка. До середины 30-х годов нашего века власти США, как правило, требовали от акционеров потерпевшего крах банка возмещения своих обязательств в двойном размере. Возможно, отчасти благодаря этому в период между 1863 и 1928 годами добровольно прекратили свою деятельность около 4500 банков, а ликвидировано было только 650. И в наши дни в Новой Зеландии банкам предъявляются обязательные требования в отношении прозрачности финансовой отчетности; банковских управляющих, нарушающих эти требования, ждет суровое наказание.

Механизмы гарантий для привлечения частных инвесторов в коммунальное хозяйство. Телекоммуникационная отрасль Ямайки служит ярким примером того, как частные инвестиции могут повлиять на взаимодействие институционального потенциала и функций регулирования (см. врезку 4.4). Правительство этой страны сумело использовать регуляционные механизмы гарантий, способные обеспечить стабильный приток частных инвестиций, но для этого пришлось поступиться гибкостью. С момента завоевания независимости эта отрасль словно каталась на "американских горках" регулирования: процветала, когда страна желала отказаться от гибкости, и отставала, когда настроения менялись в пользу большей свободы действий.

В отличие от Ямайки, Филиппины до недавнего времени оказывались неспособными ввести в действие регулирующий механизм гарантий, способный убедить частных инвесторов в том, что правила игры не претерпят изменений и по истечении срока полномочий действующего президента. Поэтому с конца 50-х до начала 90-х годов инвестиции частных телекоммуникационных фирм в этой стране подчинялись четко выраженному политическому циклу. Инвестиции были высоки сразу же после вступления в должность правительства, с которым у контролировавшей данный сектор группы были налажены хорошие отношения, но постепенно уменьшались в последующие годы пребывания этого правительства у власти и стагнировали в те периоды, когда отношения этой группы с властью предержащей были более натянутыми. В электроэнергетике правительство решило проблему гарантий посредством заключения с частными инвесторами юридических договоров, предусматривавших выплату неустойки при отказе от предоставляемых услуг, иногда с оффшорным механизмом исполнения. Другая возможность связана с использованием гарантий третьих сторон, аналогичных тем, что предоставляются странам, входящим в группу Всемирного банка, для защиты частных инвесторов и кредиторов от некоммерческих рисков, включая риск административной экспроприации.

Использование давления со стороны общественности для содействия охране окружающей среды. В случаях, когда соответствующие институты слабы, общедоступность информации и требования общественности могут быть мощным

Врезка 4.4. Регулирование телекоммуникаций на Ямайке

На протяжении большей части периода колониальной зависимости и в первые годы после достижения независимости, режим функционирования крупнейших телекоммуникационных фирм Ямайки регламентировался имевшим обязательную силу и детализированным лицензионным контрактом, который заключался на сорокалетний срок. Тогда, как и сейчас, высшим апелляционным органом независимой судебной системы Ямайки являлся британский Тайный совет. Эта система годилась для обеспечения устойчивого роста отрасли телекоммуникационных услуг, и число абонентов в период с 1950 по 1962 год утроилось. Однако в недавно обретшей независимость Ямайке был встречен в штыки явно ограничительный характер концессионного соглашения, которое практически исключало возможность демократического принятия решений. По этой причине в 1966 году правительством была создана Комиссия по коммунальному обслуживанию в государственном секторе. Созданная по американскому образцу, комиссия регулярно проводила открытые слушания и обладала достаточно широкими полномочиями, чтобы принимать решения по регулированию, исходя из мнений широкого круга заинтересованных лиц.

Тем не менее, на Ямайке отсутствовали другие институты, необходимые для того, чтобы подобная система сработала. Тогда как в американскую систему было встроено множество регулирующих органов, не влиявших, однако, на свободу ее действий (можно выделить, в том числе, хорошо проработанные административные процедуры и конституционную защиту собственности), аналогичная система сдержек и противовесов в отношении решений комиссии на Ямайке отсутствовала. В результате контроль за ценообразованием становился все более и более репрессивным. Это привело к тому, что в 1975 году крупнейший частный оператор телекоммуникаций решил все проблемы, продав свои активы государству. В 1987 году, спустя десятилетие недостаточного инвестирования, Ямайка вновь приватизировала свои телекоммуникации, на этот раз прибегнув к помощи детализированных и имевших обязательную силу лицензионных контрактов, схожих с теми, которые использовались до 1965 года. За три следующих года среднегодовые инвестиции более чем втрое превысили вложения за предыдущие 15 лет.

Однако частные инвестиции потребовали определенных затрат. Для сохранения давно существовавших (и политически трудноустранимых) перекрестных субсидий между сегментами местной и междугородной связи, при приватизации отрасли телекоммуникаций единственная фирма получила от правительства двадцатипятилетнюю концессию на управление всей системой. Доходы от высокоприбыльных сетей междугородной связи были использованы для расширения нерентабельных систем местной связи с фиксированными каналами. Продолжаются споры о том, смогла бы Ямайка, даже в условиях действующих политических ограничений, сохранить возможности для конкуренции в области некоторых услуг, создающих добавленную стоимость, и тем самым хоть как-то стимулировать нововведения и повышение производительности в эру быстрых глобальных технологических изменений.

стимулом к более эффективному и вызывающему доверие природоохранному регулированию.

Эксперименты с гласными и информационно интенсивными инициативами могут способствовать снижению промышленного загрязнения даже в отсутствие обеспеченных законодательством формальных процедур. Например, в Индонезии добровольная программа "Чистые реки", развернутая в 1989 году, через пять лет, к 1994 году, привела к сокращению совокупного ядовитого стока 100 предприятий-участников более чем на треть. Программа присвоения фабрикам природоохранных рейтингов с их последующей публикацией, объявленная в середине 1995 года, также, по всей видимости, побудила многие предприятия с низким рейтингом улучшить свои показатели. В обеих программах ключом к успеху послужил фактор предания гласности информации о том, насколько добропорядочным с экологической точки зрения является поведение отдельных фирм, — этот фактор влиял на репутацию фирм в своем кругу, в глазах местной общественности и потребителей.

Природоохранные программы, которые основываются всецело на общедоступной информации, имеют очевидные ограничения. Примерно половина фирм, участвовавших в программе "Чистые реки", продолжала загрязнять окружающую среду все так же интенсивно. Информационно емкие программы действительно помогают выявить "узкие места", где могут возникнуть наиболее серьезные проблемы, но часто, чтобы реально побудить интенсивно загрязняющие окружающую среду фирмы стать "чище", необходимы дополнительные меры. Очевидно также, что по мере собственного развития странам необходимо переходить к более институционализированным подходам, в рамках которых, в целях обеспечения природоохранных требований, общественное воздействие сочетается с более формализованными механизмами.

Врезка 4.5. Деятельность по охране окружающей среды в Иокогаме (Япония)

В 1960 году местные медицинские ассоциации Иокогамы начали сбор подписей против загрязнения окружающей среды нефтеперерабатывающими предприятиями и ущерба для здоровья, наносимого ими. Вскоре муниципальное правительство, которое умышленно затягивало решение природоохранных проблем, с треском проиграло выборы мэру-реформатору, обещавшему проводить политику борьбы с загрязнением окружающей среды. Последовал всплеск активности, выражением которого стало создание нового подразделения по контролю за загрязнением окружающей среды в структуре городской администрации (штат его к концу 1964 года составляли 10 человек), экологической организации из числа местных жителей, а также объединенной экспертной группы, в состав которой вошли представители местных общин, научной среды и специалисты в области бизнеса.

Хотя городские власти не обладали юридическими полномочиями вводить меры контроля за загрязнением окружающей среды, к декабрю 1964 года они заключили официальный договор на добровольной основе с новой тепловой электростанцией, работавшей на угле, о резком снижении вредных выбросов. Этот договор создал прецедент для последующих добровольных соглашений с другими, новыми и уже действовавшими, крупными предприятиями, которые снизили выбросы всего до 20 процентов от первоначально запланированного уровня. За два следующих десятилетия город Иокогама постоянно повышал строгость требований, закреплявшихся в подобных добровольных договорах, и притом неуклонно придерживался даже более высоких стандартов контроля загрязнения окружающей среды, чем правительство Японии (которое само постоянно ужесточало свои требования).

Исходя из мирового опыта, инициативы снизу могут подготовить почву для официальных мероприятий на национальном уровне. После второй мировой войны Япония очертя голову бросилась в индустриализацию, в течение двух десятилетий мало заботясь о том, как это скажется на окружающей среде. На национальном уровне этот период небрежения завершился в 1967 году, с принятием поворотного Основного закона о контроле за загрязнением окружающей среды. Но задолго до этого многочисленные стихийные низовые инициативы привели в необратимое движение маховик природоохранной реформы (см. врезку 4.5).

Уроки: уяснение потенциала регулирования

Реалии несовершенных рынков заставляют включать вопросы регулирования в программу политики развития. Однако в то же самое время реалии несовершенного правительства предостерегают от поспешного перехода к институционально интенсивным системам регулирования в ситуациях, когда институты слабы. Ключ к успеху — приведение программных установок и доступных инструментов регулирования в соответствие с институциональными возможностями страны. Два вопроса могут облегчить странам поиск оптимальных методов регулирования.

Необходимы ли для корректировки изъянов рынка формальные нормы? Неоднозначность опыта регулирования свидетельствует, что использование формальных норм при регулировании рынков лучше рассматривать в качестве дополнения к другим мерам (или даже в качестве крайнего средства), а не как автоматический ответ на возникающие проблемы. Более того, опыт регулирования финансового сектора, коммунального хозяйства и охраны окружающей среды в различных странах показывает, как конкуренция, гласность и саморегулирование могут приводить к достижению социальных целей, которые, как считалось раньше, требуют нормативных решений.

Обладает ли страна институциональными и политическими основами, необходимыми для того, чтобы формальные нормы могли стать базисом для обязательств в сфере регулирования, которые пользовались бы доверием? С политической точки зрения, уместен вопрос о том, обладает ли страна политической волей для реализации принятых нормативных актов. С институциональной точки зрения, основной вопрос заключается в том, располагает ли страна независимыми судебными органами с репутацией непредвзятости, решения которых исполняются. Если это не так, могут потребоваться другие механизмы обеспечения гарантий (иногда экстерриториальные). В странах, где трудно создать политические коалиции, способные вносить изменения в имеющиеся нормы, одного законодательства может оказаться достаточно; в других же странах может оказаться желательным, чтобы формальные нормы входили в качестве составной части в имеющие обязательную силу договоры с отдельными фирмами.

Если речь идет о формальных нормах, необходимо, чтобы они функционировали не только в теории, но и на практике. В идеальном случае гибкие нормы предпочтительнее жестких норм. Но в реальном мире адекватный инструмент регулирования может иметь мало общего с идеальными представлениями об эффективности. В странах, где отсутствуют необходимые сдержки и противовесы, гибкость может быть принесена в жертву интересам определенности и предсказуемости. То, что на первый взгляд представляется менее эффективным, может, таким образом, оказаться единственно верным решением с точки зрения соотнесения целей регулирования с достоин-

ствами и недостатками существующих государственных институтов.

Может ли активная государственная политика способствовать развитию рынка?

Когда экстерналии, недостаток конкуренции или другие изъяны рынка вбивают клин между частными и общественными целями, большинство людей считает, что государства могут способствовать росту благосостояния через регулирование. Гораздо более спорным является вопрос, следует ли правительствам также пытаться ускорить рыночное развитие путем перехода к более активным формам промышленной политики. Теоретические доводы в пользу подобной промышленной политики основываются на допущении, что вышеназванные информационные и координационные проблемы являются типичными, особенно для развивающихся стран, и не могут быть решены эффективно функционирующими институтами в рамках защиты прав собственности. По сути, такая аргументация основана на том факте, что на недостаточно развитых рынках с малым числом участников обучение может обходиться крайне дорого. Информация, более доступная в промышленно развитых странах, здесь становится ревниво оберегаемым секретом, что в большинстве случаев затрудняет координацию и рыночное развитие в более общем плане.

Теоретически в таких экономиках правительства могут выступать в роли информационных брокеров и агентов, содействующих взаимному обучению и сотрудничеству, выполняя тем самым функцию расширения возможностей рынка по поддержке промышленного развития. Но ответ на вопрос, сможет ли правительство выполнять эту функцию на практике, будет, как всегда, зависеть от конкретных институциональных возможностей. Даже самые яростные сторонники активной государственной политики признают, что она может расширить возможности рынка, только если соблюдаются три основных предварительных условия.

Во-первых, — и это, пожалуй, наиболее важно, — компании и государственные служащие должны действовать на основе взаимного доверия. Фирмам нужно быть уверенными не только в том, что дополнительная координация будет полезной, но и в том, что правительства и другие фирмы, действующие на рынке, будут выполнять свои обязательства. Участникам рынка также необходима уверенность в том, что соглашения, на которые они идут, будут достаточно гибкими, чтобы приспосабливаться к изменяющимся обстоятельствам. Обычно это подразумевает твердую приверженность правительства идее привлечения частного сектора к реализации своей политики.

Во-вторых, инициативы содействия промышленному развитию должны добросовестно выполняться при посредстве механизмов рыночной конкуренции. Источником конкуренции могут выступать другие отечественные фирмы или импорт; она может возникать на экспортных рынках. Если фирмы не испытывают систематическое воздействие одной или нескольких из этих форм конкуренции, у них будет мало стимулов к эффективному использованию ресурсов и к инновациям, производительность не будет расти, а промышленный рост не станет устойчивым.

В-третьих, стратегия промышленного развития страны должна исходить из ее сравнительных преимуществ, изменяющихся с течением времени, — таких, как относительный избыток природных ресурсов, наличие квалифицированных и неквалифицированных трудовых ресурсов, а также капитала для инвестирования. Некоторые сторонники активной государственной политики поддерживают усилия по культивированию ростков сравнительного преимущества в той или иной области, поощряя фирмы принимать на себя на новом рынке большие риски (по сравнению с тем, на какие инвестиции они бы пошли в обычных условиях). Однако очень немногие поддержали бы стратегию "большого скачка": скажем, стремление стран с низким доходом субсидировать инвестиции в высокотехнологичные виды деятельности нетипично. Кроме того, общепризнано, что активный протекционизм по отношению к зарождающимся отраслям промышленности, который не сопровождается компенсаторными мерами по стимулированию роста эффективности, может оказаться фатальным с точки зрения перспективной цели страны -- обеспечить устойчивое промышленное развитие.

Промышленная политика на практике

Несмотря на то что существует множество разнообразных подходов к активной промышленной политике, все они могут быть сведены к трем широким категориям: координация инвестиций, развитие делового сотрудничества и конкурсный отбор. С помощью первых двух подходов государство стремится усовершенствовать рыночные индикаторы и частную деятельность, хотя институциональные потребности в координации инвестиций намного выше, чем в отношении развития делового сотрудничества. Третий подход связан с попытками правительства полностью вытеснить рынок.

Инициативы по координации инвестиций. Классическое обоснование активной государственной политики ("мощного толчка") заключалось в том, что инвестирование в недостаточно развитой стране создает коренную и очень сложную проблему коллективных действий. В условиях недостаточно развитых рынков фирмы не в состоянии оценить величину спроса на новую и более качественную продукцию, которая будет создаваться по мере расширения производства. Следовательно, как утверждалось, государство может получить выигрыш как координатор инвестиций, которые лишь при совместном осуществлении приносят компаниям выгоду, но вряд ли были бы предприняты каждой из компаний самостоятельно. Развитие сталели-

тейной, угольной, машиностроительной и судостроительной отраслей промышленности Японии в послевоенные годы служит хорошей иллюстрацией для подобного обоснования как государственного вмешательства, так и институциональных предпосылок, являющихся частью успеха (см. врезку 4.6):

- Способность отечественного частного сектора эффективно управлять сложными крупномасштабными проектами.
- Желание частного сектора сотрудничать с правительством, преследуя обоюдовыгодную цель конкурентного промышленного развития.
- Значительные технические возможности государственных органов по проведению экспертизы оценок инвестиционных проектов, подготовленных частным сектором, и, по возможности, независимой экспертизы состояния промышленности.
- Достаточный уровень взаимного доверия, позволяющий каждой из сторон основывать свои инвестиционные решения на обязательствах, принятых на себя остальными, корректировать свое поведение при изменении обстоятельств, не ставя под сомнение общую готовность к сотрудничеству.

Следование этой модели координации инвестиций предполагает наличие у государственных и частных институтов определенного потенциала, что недоступно для большинства развивающихся стран. Опыт Филиппин в конце 70-х и в 80-х годах показывает, что может произой-

Врезка 4.6. Мощный толчок тяжелой промышленности в послевоенной Японии

Скоординированная реструктуризация сталелитейной, угольной, машиностроительной и судостроительной отраслей промышленности внесла значительный вклад в экономическое возрождение Японии после Второй мировой войны. Машиностроительные компании установили, что главным препятствием для выхода на экспортные рынки стала высокая стоимость стали. В свою очередь, сталелитейные компании пришли к выводу, что высокая стоимость угля являлась основной причиной высоких цен на сталь. А высокий уровень цен на уголь был следствием продолжения добычи угля по высокой себестоимости на шахтах Японии, равно как и результатом высокой стоимости импорта угля, ввозимого в Японию морским транспортом.

На основе институциональных соглашений, разработанных во время войны, Министерство внешней торговли и промышленности Японии (МВТП) в 1949 году организовало полугосударственную совещательную структуру — Совет по рационализации промышленности. Составленный из представителей промышленных ассоциаций, ведущих предприятий каждой отрасли и государственных чиновников, Совет включал 29 отраслевых и два центральных департамента. Три департамента Совета — по железу и стали, по углю и по координации — работали в тесном сотрудничестве и согласились придерживаться следующих обязательств:

- Департамент по стали и координационный департамент рассчитали, какой должна быть цена на уголь, чтобы выпускаемая сталь была конкурентоспособной на мировом рынке.
- Угольная отрасль обязалась инвестировать 40 миллиардов иен для рационализации производства на японских шахтах при условии, что сталелитейные фирмы согласятся покупать у них уголь по новым ценам, которые, как предполагалось, снизятся по крайней мере на 18 процентов по сравнению с текущим уровнем.
- Сталелитейная и угольная отрасли договорились относительно общей ориентировочной цены угля при его закупке сталелитейными фирмами, как на внутреннем рынке, так и по импорту.
- Сталелитейная отрасль обязалась инвестировать 42 миллиарда иен в модернизацию своих производственных мощностей. Благодаря этим инвестициям и снижению цен на уголь она оказалась в состоянии экспортировать сталь по конкурентоспособным ценам.
- В качестве ответной меры на снижение цен на сталь, машиностроительная и судостроительная отрасли подготовились к развертыванию крупных инвестиционных программ, ориентированных на экспорт. Эти обязательства подготовили формирование внутреннего рынка, необходимого сталелитейной отрасли, чтобы сосредоточиться на своей инвестиционной программе, а также вселили уверенность в участников рынка, что стоимость перевозки импортируемого угля морским транспортом снизится.

Когда Японский банк развития (после тщательного технического анализа и проведения консультаций как с МВТП, так и с Центральным банком Японии) согласился участвовать в этих проектах, обеспечив финансирование по процентным ставкам, которые являлись льготными лишь в незначительной степени, крупнейшие японские банки взяли на себя ведущую роль в мобилизации инвестиционных ресурсов.

ти, когда политические амбиции не соответствуют институциональным реалиям, а усилия по координации инвестиций предпринимаются в условиях, когда правительством манипулируют влиятельные группировки частных предпринимателей.

Отчасти движимое стремлением создать своим союзникам внутри страны новые возможности для ведения бизнеса, в 1979 году правительство Филиппин объявило о новой программе "крупных индустриальных проектов" на сумму 85 миллиардов (все они без исключения реализовывались в капиталоемкой тяжелой промышленности). Через год, под давлением со стороны противников программы, правительство согласилось подвергнуть эти проекты повторной экономической и финансовой экспертизе. Вскоре свою лепту в процесс внесли политические и финансовые неурядицы, сопровождавшие крах режима президента Фердинанда Маркоса. К концу 1987 года пять из одиннадцати первоначально предложенных проектов общей стоимостью почти $4 миллиарда (из $5 миллиардов) были свернуты как неосуществимые. От шестого проекта пришлось отказаться, когда стала очевидной его экономическая бесперспективность. Завод по производству минеральных удобрений, на который было затрачено $550 миллионов, терпел убытки, которые компенсировало правительство. Только четыре проекта общей стоимостью всего $800 миллионов приносили прибыль.

Инициативы по развитию делового сотрудничества. Инициативы в рамках активной государственной политики не обязательно должны быть ни крупномасштабными, ни предъявлять столь же масштабные требования к институциональным возможностям государственного и частного сектора, ни ориентироваться исключительно на наращивание инвестиций. Эти инициативы могут быть нацелены непосредственно на укрепление сетей деловых контактов предпринимателей, процветающих в развитых рыночных системах. Национальные, региональные и международные сети создают для фирм многочисленные возможности для обучения и расширения бизнеса: специализированные категории покупателей формируют новые рыночные ниши и являются источником информации по стандартам продукции, поставщики оборудования передают вместе с ним производственный опыт, поставщики ресурсов способствуют появлению новых идей и методов производства, а конкуренты представляют собой богатый источник новых идей. Часто группы фирм, покупателей, поставщиков оборудования и ресурсов, услуг, отраслевые ассоциации, конструкторские бюро и другие специализированные организации, работающие на принципах кооперации, действуют совместно в рамках одного и того же региона.

Странам с недостаточно развитым рынком может потребоваться некий катализатор (по своей природе он может быть государственным или частным) для приведения в движение кумулятивного процесса углубления рынка и развития делового сотрудничества. Тому имеется три убедительных примера.

Первый из них — специальные меры по поддержке экспорта. Работа на экспортном рынке позволяет фирмам познакомиться с лучшими образцами международной практики и способствует обучению и росту производительности. Она также может быть полезным индикатором эффективности мер правительства по содействию развитию промышленности. Во многих странах велось целевое кредитование экспортеров и создавались организации, призванные содействовать экспорту. Однако, за редкими исключениями, большинство из которых относится к странам Восточной Азии, эти организации лишь стали дорогостоящими "белыми слонами". Применялись также другие меры поддержки экспорта, причем все они приводили к противоречивым результатам. Нормы Всемирной торговой организации вполне могут исключить дальнейшие тупиковые эксперименты в данной области.

Второй тип мер направлен на усиление местной инфраструктуры: материальной, трудовой и институциональной. История некогда отсталого района Чолла в Южной Корее является хорошей иллюстрацией воздействия, которое может оказывать местная инфраструктура. В 1983 году в этом южном регионе впервые была образована крупная промышленная зона. Ее успех привел в движение кумулятивный процесс обучения местных властей, которые приобретали навыки планирования, финансирования, строительства подобных объектов и управления ими, — и вскоре было создано еще три зоны. Это также способствовало ускоренной трансформации деловой среды: ранее погрязшая в волоките и других бюрократических препятствиях, она превратилась в сферу тесного сотрудничества и координации действий местного правительства и частного сектора. К 1991 году на долю этого района приходилось 15 процентов площадей промышленной застройки страны (по сравнению с 9 процентами в 1978 году), а темп роста промышленного производства превышал средний по стране.

В-третьих, все более популярной становится организация смешанных партнерств (с участием как государства, так и частного сектора), причем государственный партнер может выбираться из местного либо из регионального правительства. Это партнерство может выступать в самых разнообразных формах, среди которых можно выделить следующие:

- *Инициативы, адресатом которых выступают отдельные фирмы или группы фирм.* Иногда они связаны с конкретным мероприятием, например, совместным участием в торговой ярмарке. Другие инициативы направлены на достижение серьезных сдвигов в деловой культуре, с целью поощрения сотрудничества. Один из перспективных подходов связан с выдачей фирмам долевых субси-

дий, покрываемых обычно в равной пропорции, с целью способствовать проникновению на новые рынки и усовершенствованию технологий. Легко воплощаемые в жизнь за счет того, что управление делегируется частным подрядчикам, и движимые спросом, поскольку участвующие в них фирмы оплачивают половину стоимости проекта, подобные программы сейчас осуществляются в таких непохожих странах, как Аргентина, Индия, Ямайка, Маврикий, Уганда и Зимбабве.

- *Использование государственных закупок для стимулирования конкурентного развития частного сектора.* Новаторская программа государственных закупок в штате Сеара в Бразилии, решающее значение для которой имели факторы издержек и качества, осуществлялась через ассоциации мелких производителей с целью модернизации экономики города Сан-Жоао-ду-Арауру. До начала программы в городе было четыре лесопилки, на которых работало двенадцать человек. Пять лет спустя на 42 лесопилках было занято около 350 рабочих; примерно 1000 из 9000 жителей города были прямо или косвенно связаны с деревообработкой; 70 процентов продукции направлялось в частный сектор.

Замещение рынка. Иногда проблемы информации и координации бывают настолько серьезными, в силу крайне низкого уровня развития рынков и огромного дефицита ресурсов и опыта у частных предпринимателей, что инициативы, направленные на развитие рынка, вряд ли будут действенными. Чтобы придать импульс промышленному росту, государства могут поддаться соблазну подменить рыночные оценки информацией и оценками, генерируемыми в государственном секторе. Эти усилия редко приносят плоды, хотя успехи некоторых проектов, осуществлявшихся корейскими *chaebol (промышленными группами с тесно переплетенными деловыми связями)* по инициативе правительства, свидетельствуют, что попытки государства самому производить конкурсный отбор не всегда бессмысленны.

Почему Южную Корею ждал успех там, где другие терпели неудачу? В Южной Корее данные инициативы направлялись с помощью частного сектора, тогда как большинство подобных попыток (в том числе и некоторые в Южной Корее) осуществлялись государственными предприятиями. Когда государственные компании используются в качестве ответственных органов, возможности для коррупции (или для прихотей романтиков-экспериментаторов) практически неограниченны. В ряде стран субсидировались убыточные государственные предприятия, что наносило огромный ущерб интересам бюджета. В целом печальный опыт инвестирования в государственные предприятия убедительно подтверждает, что производство товарной продукции лучше всего полностью доверить частным фирмам.

Промышленная политика — хождение по проволоке

Приведенные выше примеры показывают, почему дискуссии о промышленной политике всегда отличаются исключительной остротой: промышленная политика — взрывоопасный предмет. Экономическая теория и опыт свидетельствуют, что возможность успешного проведения активной государственной политики, направленной на развитие рыночных механизмов, не может быть отвергнута с порога. Но институциональная теория и опыт свидетельствуют, что неэффективная реализация промышленной политики может привести к катастрофе. Что же в этом случае делать государству?

Экономические и институциональные перспективы, взятые в совокупности, предполагают проведение резкого разграничения между теми инициативами, которые требуют от правительства только "легкого прикосновения" (например, инициативы по развитию делового сотрудничества), и теми, которые нуждаются в очень интенсивной государственной поддержке (например, при координации инвестиций или конкурсном отборе). К инициативам второго типа следует относиться с осторожностью или не рассматривать их вообще, если только страна не обладает исключительно сильным институциональным потенциалом: мощными административными возможностями, механизмами обеспечения гарантий, надежно ограничивающими произвол со стороны правительства, способностью гибко реагировать на неожиданности, конкурентной деловой средой, а также взаимным доверием государства и частного сектора.

Напротив, большую гибкость обеспечивают инициативы, предусматривающие незначительное вмешательство государства (они недороги и ориентированы на оказание поддержки, а не на создание ограничений или административные методы). Необходимая институциональная составляющая успеха — это недвусмысленная приверженность правительства сотрудничеству с частным сектором. Когда такая приверженность налицо, когда государство не выходит за пределы своих институциональных возможностей и когда деловая среда в должной мере благоприятствует развитию частного сектора, — выгода от экспериментов с такими инициативами может быть значительной, а издержки неудач малы.

Стратегический выбор: приоритет за осуществимыми мерами

В сферах либерализации и приватизации, регулирования и промышленной политики не существует универсальной, годной для всех случаев формулы (это, вообще говоря, относится ко всему диапазону государственных мероприятий, рассматриваемых в данном Отчете). Приватизация и либерализация являются приоритетом для стран с гипертрофированными правительствами. Каждая страна также должна стремиться к строительству и обновлению своих институ-

тов, а не к их демонтажу. В этой главе мы проводили различие между институционально интенсивными и институционально упрощенными подходами к регулированию и промышленной политике, акцентируя внимание на том, как выбор того или иного подхода может изменяться соответственно институциональному потенциалу страны.

Для успешных институционально интенсивных подходов обычно характерны два общих свойства. Они требуют значительного административного потенциала и делегируют существенную свободу действий при разработке и проведении политики государственному органу, встроенному в более широкую систему сдержек и противовесов, препятствующую вырождению свободы в произвол. Если институты сильны, эти действия государства могут способствовать росту экономического благосостояния. В противном случае факты и их анализ, приведенные в настоящей главе, свидетельствуют, что подобные мероприятия в лучшем случае окажутся неэффективными, а в худшем — обратятся на службу могущественным частным интересам или будут использованы влиятельными политиками или чиновниками, преследующими свою собственную выгоду.

Каким образом, в подобном случае, должно действовать государство, если у него отсутствуют административные и институциональные предпосылки, благодаря которым эти подходы могут заработать? Рассматриваемая в третьей части Отчета долгосрочная стратегия заключается в усилении и создании необходимых институтов. В данной главе, однако, уже указаны два возможных направления реформ. Одно из них подразумевает повышенное внимание к сущностным аспектам и сравнительно малую степень вмешательства государства. Второе направление, не обязательно противоречащее первому, состоит в проведении экспериментов с теми инструментами государственного вмешательства, которые больше соответствуют потенциалу данной конкретной страны. Многое еще остается неясным, однако уже в этой главе указаны и две стратегии, которые, как представляется, обладают огромным потенциалом, даже когда институциональные возможности государства невелики:

- Установить четкие принципы государственной политики и впоследствии неуклонно следовать им, используя механизмы, которые затрудняют смену курса: к примеру, регулирование коммунального хозяйства может предусматривать заключение с независимыми производителями электроэнергии договоров, которые предусматривали бы выплату неустойки при отказе от предоставляемых услуг.
- Тесно сотрудничать с фирмами и гражданами и, где это возможно, снимать с правительства ответственность за исполнение решений. В сфере промышленной политики это может означать стимулирование сотрудничества в рамках частного сектора вместо формирования громоздкой промышленной бюрократии. В сфере финансового регулирования это означает создание у банкиров мотивации к осторожному ведению дел вместо простого укрепления возможностей по надзору. В сфере же природоохранного регулирования это означает использование информации для поощрения гражданских инициатив вместо попыток "спустить сверху" заведомо неисполнимые нормы.

Политика, опирающаяся на данные подходы, может и не быть оптимальной в отвлеченно-книжном смысле. Но по мере роста государственного потенциала государство сумеет перейти к более гибким инструментам, с помощью которых возможно добиться дальнейшего роста эффективности. Но при этом государство должно поддерживать у фирм и граждан уверенность в том, что гибкость не будет сопровождаться произволом, — иначе рушится сам фундамент развития.

ЧАСТЬ III

УКРЕПЛЕНИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОТЕНЦИАЛА

В первой и второй частях Отчета упор делался на том, что государство вносит жизненно важный вклад в экономическое развитие, если его функции соответствуют его институциональному потенциалу. Но потенциал не является чем-то раз и навсегда заданным. Он может и должен укрепляться, если правительство намерено способствовать дальнейшему повышению экономического и социального благосостояния. В настоящей части Отчета рассматриваются пути, на которых данная цель может быть достигнута.

Под "потенциалом" здесь понимается способность государства предпринимать коллективные действия с минимальными издержками для общества. Данное понятие не только вбирает в себя административный и технический потенциал государственных чиновников, но простирается гораздо шире. Оно включает и более продвинутые институциональные механизмы, привносящие в систему гибкость, а также нормы и ограничения, позволяющие политикам и государственным служащим действовать в коллективных интересах.

Три взаимосвязанных набора институциональных механизмов могут способствовать формированию мотивации для укрепления потенциала государства. Эти механизмы ориентированы на то, чтобы:

- Обеспечить соблюдение правил и ограничений как в обществе в целом, так и в рамках государственного сектора;
- Благоприятствовать конкурентному давлению, оказываемому как извне, так и изнутри государственного сектора;
- Создавать атмосферу гласности и партнерства как вне, так и внутри государственного сектора.

В течение продолжительного периода времени на основе формальных сдержек и противовесов, встроенных в орбиту таких фундаментальных государственных институтов, как независимая судебная система и разделение властей, были сформированы устойчивые институты. Они необходимы для того, чтобы ни государственные чиновники, ни кто-либо другой в обществе не ставил себя выше закона.

Однако одной лишь приверженности государства закону недостаточно. Укрепление потенциала государства невозможно также и без институциональных мер, которые поощряют сотрудничество между действующими лицами внутри и вне государственного сектора, а также обеспечивают конкурентное воздействие с их стороны. Сотрудничество с заинтересованными внешними структурами - деловыми кругами и гражданским обществом - и их участие в государственной деятельности позволяют добиться доверия и согласия, а также восполняют объективно недостаточный потенциал государства. Сотрудничество в рамках государственного сектора способно обеспечить приверженность делу и лояльность со стороны государственных служащих, а также сократить издержки достижения общих целей.

Обратной стороной сотрудничества служит воздействие конкуренции - со стороны рынков и гражданского общества, а также внутри самого государственного сектора. Подобное воздействие способно повысить заинтересованность в результатах деятельности и ограничить злоупотребление государственной монополией в сферах формирования политики и предоставления услуг. Аналогичным образом, наем и продвижение работников по службе на основе конкурентной процедуры или их личных качеств необходимы для создания эффективной бюрократии.

Настоящая часть Отчета начинается с рассмотрения путей укрепления государственных институтов посредством построения основ эффективного государственного сектора (глава 5), и, в более широком смысле, посредством организации системы формальных сдержек и противовесов, а также борьбы с коррупцией (глава 6). Далее, в главе 7, изучается вопрос о том, как усилить конкурентное воздействие, развивать гласность и поощрять сотрудничество за счет приближения государства к людям, - особенно за счет децентрализации или передачи полномочий и ресурсов на более низкие уровни управления. Наконец, в главе 8 обсуждается сотрудничество и конкурентное воздействие, перешагивающие через границы национальных государств, а также возможные формы международного сотрудничества в предоставлении коллективных благ.

ГЛАВА 5

ФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ЭФФЕКТИВНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Государь, подавляющее большинство чиновников получают мало... В результате люди знающие и одаренные избегают государственной службы. Поэтому Правительство Вашего Величества вынужденно нанимать посредственных служащих, чьей единственной целью является улучшение своего неудовлетворительного материального положения... образованные, трудолюбивые, компетентные, целеустремленные личности должны направлять государственную службу в Вашей империи ... Во власти Вашего Величества ввести обязательные принципы подотчетности, без которых какой бы то ни было прогресс затормаживается и деятельность неизбежно приходит в расстройство.

Из *Политических заветов Али Паши*, Великого визиря султана Оттоманской империи Абдулазиза, ок. 1871 г. (цит. по: Andic and Andic, 1996)

Те же проблемы, что беспокоили султана Абдулазиза, преследуют и сегодняшний бюрократический аппарат. История развития Европы и Северной Америки в девятнадцатом веке, как и Восточной Азии в нашем веке, продемонстрировала экономические преимущества формирования эффективного государственного сектора. Однако реальных примеров формирования такого рода институтов все еще слишком мало.

Формирование институтов дееспособного государственного сектора — задача, решение которой столь же важно, для повышения его эффективности, сколь и сложно на практике. Утвердившиеся несовершенные государственные системы впоследствии бывает очень нелегко заменить. Формируются мощные силы, заинтересованные в поддержании status quo, несмотря на всю его неэффективность и несправедливость. А те, кому существующая система невыгодна, могут оказаться неспособными результативно воздействовать в пользу ее изменения. Даже когда стимулы к повышению эффективности функционирования государственного сектора налицо, серьезные информационные и ресурсные ограничения зачастую обрекают все подобные попытки на неудачу.

Как же государство с неэффективными институтами власти может начать необходимые преобразования? Сложные проблемы формирования государственной бюрократии и управления ею не имеют четких и однозначных решений. Тем не менее, в данной главе описываются некоторые институциональные элементы построения эффективного государственного сектора и обсуждаются многообещающие возможности их использования. Столь пристальное внимание к институтам существенно контрастирует с традиционными подходами, — такими, как техническая помощь, когда основной упор делается на оборудование, квалификацию, а также административные или технологические возможности. Мы делаем акцент на мотивации, определяющие *поведение* — то есть на то, что делают правительственные органы и чиновники и с каким успехом. Очень немногие страны сознательно шли на поощрение коррупции и неэффективности государственного аппарата. Но одного только наличия формальных правил, запрещающих, скажем, взяточничество или злоупотребление протекциями, редко бывает достаточно для искоренения подобных явлений. Важно то, способны ли встроенные в систему реальные нормы и механизмы стимулирования воплотить красивые слова в реальность.

Основы эффективного государственного сектора

Опыт ряда стран свидетельствует, что хорошо функционирующий государственный аппарат может способствовать росту и сокращению бедности (см. главу 2). Он спо-

Врезка 5.1. Формирование основ государственного аппарата: реформы Норткоула-Тревельяна в Англии

До начала девятнадцатого века государственные дела в Англии велись чиновниками, которые занимали свои должности благодаря политическому покровительству и влиянию. Тогда еще не было единообразной системы оплаты труда, официальные оклады дополнялись взятками, а столоначальники, считавшие должностное положение своей собственностью, которая может быть продана, часто сами нанимали и оплачивали штат своих сотрудников. Хотя данная система и не исключала продвижение по службе благодаря индивидуальным способностям, она отнюдь не служила основой для эффективного управления.

Но в Викторианскую эпоху в Англии начался период интенсивных реформ, вызванных социальными и экономическими преобразованиями и потребностями растущего образованного среднего класса. Университеты, вооруженные силы, судебная система, центральные и местные органы власти — все подверглось реформированию.

Планом реформы государственной службы явился Отчет Норткоула-Тревельяна 1854 года, в котором отстаивалась идея создания современного бюрократического аппарата на основе принципа профессиональной государственной службы. Используя идеи, выдвинутые Томасом Макалэем в отношении государственного аппарата в Индии, сэр Стэффорд Норткоул и сэр Чарльз Тревельян предложили разделить государственные функции на две категории — интеллектуальную (политика и управление) и механическую (канцелярскую), а также создать профессиональный государственный аппарат для их осуществления. Персонал, способный к интеллектуальному труду, предполагалось сформировать из выпускников только что реформированных университетов; наиболее способные должны быть отобраны на основе жестких конкурсных экзаменов, проводимых под контролем совета членов комиссии по государственной службе.

Противостояние было мощным. Хотя комиссия по государственной службе и была создана в 1855 году, многие правительственные департаменты продолжали производить набор сотрудников привычными методами вплоть до 1870 года, когда система протекций была отменена и двухуровневая система стала обязательной для всех департаментов. За реформами Норткоула-Тревельяна последовали реформы в вооруженных силах, судебной системе, а позже и в муниципальном управлении. Также произошли большие изменения в нормах и ограничениях, определяющих разработку и осуществление политических мероприятий. К концу девятнадцатого века в Англии были заложены основы современной государственности и формально институционализированы такие ценности, как честность, экономичность и политическая нейтральность.

собен обеспечивать проведение взвешенной политики и предоставлять важнейшие общественные блага и услуги с наименьшими издержками. В течение девятнадцатого века большинство стран, проводивших политику индустриализации, модернизировали свой государственный аппарат. Сперва лидировали Франция, Пруссия и Соединенное Королевство. Успех реформ британской государственной службы в прошлом веке — одно из первых свидетельств того значения, которое имеет формирование эффективной и легитимной бюрократии. Как описывается во врезке 5.1, эти реформы послужили предвестником тщательного культивирования профессиональной "меритократии", которая помогла обеспечить полувековое английское господство в международной торговле.

В самое последнее время в некоторых хозяйственных системах Восточной Азии были сформированы и развиты основы дееспособного государственного аппарата. Однако многие страны с низкими доходами оказались неспособны создать даже элементарные начала легитимной государственной службы. Их формальные системы управления зачастую внешне соответствуют системам промышленно развитых стран. Но на практике нормой остаются неформальные отношения. Принцип приоритетности личных качеств сотрудников не соблюдается, а прием на работу и продвижение по службе происходят на основе протекций и покровительства; бюджеты нереалистичны и зачастую уже в ходе своего исполнения отменяются специальными решениями. В основе всех этих проблем лежит слабость соответствующих институтов: плохое исполнение законов и правил как самим государственным сектором, так и вне его; нехватка встроенных механизмов, способствующих учету мнения фирм или гражданского общества и сотрудничества с ними; полное отсутствие конкурентного давления при разработке политики, предоставлении услуг и работе с кадрами.

Чтобы искоренить данные проблемы и заложить основы эффективного государственного сектора, страны должны сделать упор на три существенных конструктивных элемента:

- *Сильный потенциал центральной власти в разработке и координировании политики.* Это головной мозг си-

стемы. Политики формулируют свои взгляды и намечают цели, но последние, для их реализации, должны быть представлены в форме стратегических приоритетов. Это требует наличия механизмов, обеспечивающих принятие решений на основе принципов информированности, соблюдения дисциплины и подотчетности. Перед многими странами постоянно встает проблема выработки таких норм, которые придают политикам и их советникам необходимую для формирования политики гибкость, но — при такой организации процесса принятия решений, которая допускает участие и контроль со стороны заинтересованных лиц.

- *Эффективная система предоставления услуг.* В этой сфере реформы также предусматривают нахождение золотой середины между гибкостью и подконтрольностью. Рыночные механизмы и распределение подрядов часто способны привести к существенному повышению эффективности предоставления услуг для тех видов деятельности, в которых заложен конкурентный потенциал (то есть имеются возможности для реальной, либо потенциальной конкуренции со стороны различных поставщиков) и которые легко поддаются спецификации. Однако для множества других видов услуг часто нет альтернативы их предоставлению государственным сектором. В данном случае, предоставляя гражданам большие права выражать свое мнение и обеспечивая обратную связь с клиентами, можно способствовать улучшению результатов; тем не менее, в конечном счете, эффективность функционирования системы будет зависеть от лояльности государственных служащих и от их подчинения установленным нормам.
- *Заинтересованность и дееспособность персонала.* Это кровеносная система исполнительной власти. Компетентный и преданный своему делу персонал подпитывает государственный сектор энергией, тогда как безответственный — подавляет его. Стимулирование эффективной деятельности государственных служащих может осуществляться через множество механизмов, включая систему приема на работу и продвижения по службе на основе личных качеств, адекватную оплату труда и esprit de corps.

Для формирования эффективного государственного аппарата требуются десятилетия. Стремясь заложить — или реконструировать — основы такого аппарата, реформаторы всегда должны хорошо представлять себе, что они собираются построить. Например, в странах, где не удалось наладить эффективный контроль над использованием ресурсов чиновниками, предоставление им большей гибкости может лишь способствовать произволу и коррупции. Однако определенные меры, которые подробнее обсуждаются далее, способны обеспечить быструю отдачу даже в самых худших системах.

Укрепление институтов для выработки политики

Политики намечают цели и широкие стратегические перспективы. Но решающее влияние на трансформацию воззрений политических лидеров в реальные политические приоритеты может оказать эффективность институциональных механизмов. Они способны выявить издержки и преимущества конкурирующих политических программ и, в силу неизбежного дефицита информации, обеспечить максимально возможную информированность политических лидеров благодаря участию и контролю со стороны заинтересованных лиц как внутри, так и вне системы. Все такие механизмы будут содействовать принятию решений на основе более полной осведомленности, а также укреплению доверия к процессу выработки политики в целом.

Принципы и нормы, встроенные в процесс выработки политики, должны разрабатываться в целях обуздания тех нескоординированных попыток политического давления, которые приводят к принятию неэффективных решений и негативным последствиям. Если политики или чиновники преследуют исключительно сиюминутные интересы (как свои собственные, так и своих избирателей непосредственно в той форме, в какой эти интересы озвучиваются), то результат может оказаться нежелательным с точки зрения общества и даже дестабилизирующим, — в государственном управлении нет "невидимой руки", которая автоматически трансформирует индивидуальные инициативы во благо общества. Цель должна заключаться в формировании механизмов для обеспечения дисциплины и координации при рассмотрении альтернативных политических программ, а также их тщательной проработке. В некоторых странах политические деятели передали координацию макроэкономической и стратегической политики в руки дееспособных, относительно автономных центральных ведомств, чья деятельность основывается на результатах полученных консультаций, которые открыты для внешних участников. В других странах сами политики ограничивают полномочия друг друга и дискутируют между собой на совместных встречах, где и решения принимаются совместно. Однако во многих странах такие механизмы вообще отсутствуют, что находит свое отражение в непоследовательности политической стратегии и в макроэкономической нестабильности.

Хотя конкретные институциональные механизмы и различаются, для эффективного государственного сектора во многих странах по всему миру характерны: значительный потенциал центральной власти, реализуемый в разработке макроэкономической и стратегической политики; действенные механизмы делегирования, обеспечения дисциплины и обсуждения политических программ правительственными ведомствами; наконец, отлаженные контакты с заинтересованными сторонами вне правительства, что обеспечивает его деятельности открытость, подотчетность и стимулиру-

ет обратную связь. Ниже отмечается, что государственным системам во многих промышленно развитых странах и большей части Восточной Азии свойственны многие из этих характеристик. Их отсутствие в значительной части развивающихся хозяйственных систем служит главной помехой для построения более эффективного государства. Политическая воля в этих странах, как правило, слаба и фрагментарна, а институциональных механизмов участия или надзора почти нет.

Механизмы формирования государственной политики в промышленно развитых странах

Многие страны ОЭСР с течением времени сформировали надежно отлаженные системы выработки государственной политики. Ядром данных систем служат механизмы, предназначенные для надлежащей подготовки политических предложений, оценки затрат альтернативных программ в рамках общей упорядоченной структуры бюджета, обеспечения их критической проработки посредством консультаций и дискуссий, принятия и регистрации решений, а также мониторинга их исполнения. Жизненно важным дополнением к данным механизмам является эффективная работа центрального правительственного органа (во Франции это Генеральный секретариат правительства, в Японии — Министерство финансов, в Соединенных Штатах — Административно-бюджетное управление), содействующего обсуждению и координации предложений министерств до их представления в правительство.

Потенциал для дальнейшего развития существует всегда. Например, в такой промышленно развитой стране как Австралия, были проведены реформы, непосредственно направленные на то, чтобы процесс разработки государственной политики стал более открытым, конкурентным и ориентированным на результаты. Некоторые аспекты

Врезка 5.2. Механизмы выработки открытой, конкурентной и ориентированной на результат государственной политики в Австралии

Одной из главных задач реформы государственного сектора в Австралии было формирование системы, ориентированной на упорядочение и координацию программ проведения политики, а также на серьезное обсуждение этих программ. Некоторые из задач, перед лицом которых оказалась лейбористская партия после ее прихода к власти в начале 80-х годов, аналогичны проблемам, с которыми сегодня столкнулись многие развивающиеся страны: новое правительство было вынуждено одновременно управляться с текущим бюджетным кризисом и с невыполнимыми долгосрочными фискальными обязательствами прежних программ.

В целях упорядочения выработки политики и завоевания политической поддержки при пересмотре национальных стратегических приоритетов, новая администрация решила опубликовать оценки будущих расходов, основанных на условии выполнения действующих программ. Данные прогностические оценки представили на всеобщее обозрение неприглядную картину непозволительного роста требований роста реальных государственных расходов, подчеркивая тем самым необходимость урезания последних. Однако, опубликовав эти оценки, правительство взяло на себя обязательство продолжать делать это и в дальнейшем, чтобы продемонстрировать выполнение своего обещания относительно неуклонного снижения будущих обязательств. Действительно, в дальнейшем прогнозные оценки заметно снизились (см. рисунок слева, получивший название «падающий человек»). Открытые финансовые рынки оказывали дополнительное дисциплинирующее воздействие.

Проведение реформ также потребовало от правительства опубликования сравнительной таблицы, демонстрирующей расхождения между прогнозными оценками результатов выполняемых и новых программ. Эти меры способствовали освещению изменений в стратегических приоритетах правительства, наряду со среднесрочными издержками вновь взятых им на себя обязательств. Кроме того, прогнозные оценки обеспечивали большую предсказуемость получаемых отраслевыми министерствами ресурсных потоков, так как если в программу не вносилось никаких изменений, эти оценки автоматически переносились в реальный бюджет. Данные меры способствовали повышению эффективности принятия решений и функционирования отраслевых ведомств.

Наряду с этим, в соответствии с программой реформ, все предлагаемые отраслевыми министерствами новшества или изменения в экономической политике, которые приводят к увеличению расходов, должны были сопровождаться предложениями по соответствующей экономии средств (см. правый рисунок). Данные меры обеспечивали сохранение расходной части бюджета в рамках согласованных в правительстве бюджетных ограничений. В целях соблюдения макроэкономических ограничений правительство сосредоточилось на изменении стратегических приоритетов: какие новые программы следует ввести и какие действующие программы следует урезать. Предлагаемые программы тщательно рассматривались в правительстве, а все заинтересованные министерства и ведомства обязаны были в письменном

этих реформ особенно важны для других стран: это акцент на раскрытие данных по среднесрочным издержкам альтернативных программ; усилия, способствующие проведению как в правительстве, так и на межведомственном уровне дискуссий и консультаций по вопросам расстановки приоритетов в рамках жестких бюджетных ограничений; наконец, концентрация внимания на конечных результатах (см. врезку 5.2).

В США и в некоторых странах континентальной Европы были сформированы другие консультационные и контрольные механизмы выработки государственной политики. Аналогично кабинету министров в парламентских системах, в президентской системе США главной ареной для дискуссий и консультаций по вопросам программ по проведению политики являются комитеты Конгресса. Со своей стороны, исполнительные ведомства в США действуют строго в соответствии с Законом 1946 года об административных процедурах, который налагает определенные процедурные ограничения (например, требование публичного провозглашения новой политической программы), которые могут быть приведены в исполнение в судебном порядке; при этом, однако, сохраняется известная гибкость в отношении процесса выработки политики. Такой процедурный подход позволяет законодателям перекладывать содержательные аспекты формирования государственной политики на профессиональные ведомства и другие заинтересованные стороны, которым близка данная проблема. Подобным децентрализованным механизмом обеспечивается использование и общественного мнения, и системы судебных органов для обеспечения подотчетности, но это неизбежно сопряжено и с побочным эффектом — замедлением процесса принятия решений.

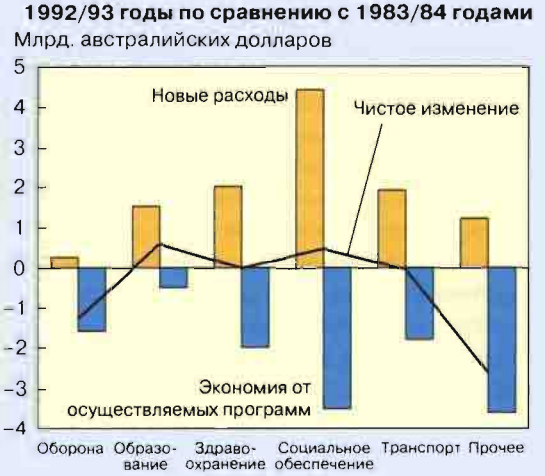
Многие страны континентальной Европы для судебного контроля над действиями администрации используют адми-

виде представлять свои соображения о рациональности предложений других государственных органов. Это способствовало легитимизации консенсуса по вопросам политических приоритетов. Наконец, благодаря обязательной регулярной оценке новых и действующих программ, а также предоставлению отчетов о ходе их выполнения внимание концентрировалось на результатах.

Результаты? Дефицит бюджета Австралии на уровне 4 процентов от ВВП в 1983 году к концу десятилетия сменился профицитом. Одновременно произошли существенные изменения в структуре государственных расходов, что свидетельствует как о реализованных правительством широких стратегических трансформациях, так и об изменениях в расстановке внутриведомственных приоритетов, зачастую инициированных самими отраслевыми министерствами.

Прогнозируемый рост суммарных расходов

Изменения по статьям расходов, 1992/93 годы по сравнению с 1983/84 годами



Источник: Заимствовано из Campos and Pradhan 1996; Dixon 1993.

нистративное законодательство и специальные судебные органы. Граждане могут оспорить административные решения на правовой основе или на основании допущенных фактических ошибок. В Европейском союзе эта функция была возложена на Европейский суд, что позволяет ему пересматривать решения, принятые институтами ЕС.

Элитные центральные агентства в Восточной Азии

Хозяйственные системы стран Восточной Азии взяли на вооружение процедурный подход к разработке государственной политики, который в некоторых ключевых аспектах схож с системами промышленно развитых государств. Сначала лидеры восточно-азиатских государств сформулировали для своих стран долгосрочные ориентиры; например, в послевоенной Японии — это декларированная либерально-демократической партией цель — догнать Запад; а позже, в Малайзии — программа премьер-министра Махатира Мохамада "Глядя в 2020 год". Затем они приступили к разработке институциональных механизмов, необходимых для трансформации своих планов в концентрированный набор стратегических приоритетов. Мощным элитным центральным агентствам было дано право разработки мер по достижению сформулированных политическими лидерами долгосрочных целей. Несмотря на относительную автономность этих органов, процесс обсуждения всегда проходил через структуры, обеспечивавшие учет мнений частного сектора и контроль с его стороны (к примеру, частно-государственные советы).

Такие элитные ведомства играли чрезвычайно важную роль при определении курса экономической политики государства. Министерству внешней торговли и промышленности (МВТП) Японии и Совету по экономическому планированию Южной Кореи отведены роли первых скрипок в формировании индустриальной политики и тактики административного управления в своих странах. В Таиланде Министерство финансов, Бюджетное управление, Центральный банк и Национальный совет по экономическому и социальному развитию — так называемая "банда четырех" — действуют совместно в целях ограничения расходов и контроля над инфляцией. В Индонезии Министерство финансов и Агентство по планированию Bapennas — это, соответственно, хранитель казны и мозг государственной службы. Данные центральные ведомства укомплектованы профессиональными и квалифицированными кадрами, которые подбирались исходя из их личных качеств, зачастую на жесткой конкурсной основе.

Передача макроэкономической политики в руки компетентных и признанных специалистов-технократов в последнее время стала общепринятой в ряде латиноамериканских стран, включая Аргентину, Колумбию, Мексику и Перу. Это заметно сказалось на результатах. Делегирование полномочий по формированию государственной политики вкупе с описанными в главе 3 иерархическими и прозрачными бюджетными процедурами сыграло важную роль в снижении инфляции в этих странах в конце 80-х — начале 90-х годов. В Чили среди высших должностных лиц выработался своего рода esprit de corps, в течение длительного времени способствовавший сотрудничеству, такой же, как и в среде индонезийской технократии и внутри японского МВТП. Особенно впечатляют параллели между чилийской группой советников высшего уровня — "чикагскими мальчиками", индонезийской "мафией из Беркли" и таиландской "бандой четырех".

Как уже отмечалось, хотя центральные ведомства в Восточной Азии и пользовались значительной гибкостью при выработке политики, они, тем не менее, действовали в рамках более широкой структуры консультационных советов и внешних экспертных групп. В Японии, Корее, Малайзии, Сингапуре и Таиланде информация об издержках мероприятий индустриальной политики распространялась через систему частно-государственных консультационных советов, в которых дорогостоящие программы подвергались тщательному анализу. Подобные прозрачные институционализированные механизмы консультаций предоставляли неправительственным структурам возможность ограничить действия правительства или даже наложить на них вето, одновременно сохраняя гибкость адаптации разработчиков политики к изменяющимся обстоятельствам.

Если в целях разработки последовательной политики предусматривается использование информации, поступающей от частных структур, для работы консультационных советов необходим серьезный технический потенциал. Кроме того, существует проблема отстраненности широких слоев общества от обсуждений в этих советах. Если частный сектор страны неразвит, то консультационные советы крайне легко могут превратиться в хорошо отлаженный механизм для извлечения непродуктивной ренты. Вероятно, именно поэтому опыт организации консультационных советов на африканском континенте (например, эксперименты франкоговорящих стран с советами по экономике и социальной сфере) в основном оказался неудачным (заметным исключением является Ботсвана). Если перед подобными совещательными органами ставится задача обеспечения устойчивого развития, их работа, как в Восточной Азии, должна сопровождаться попытками заручиться большей поддержкой со стороны самых широких слоев общества.

Слабые возможности и фрагментарность формирования экономической политики в развивающихся странах

Многим развивающимся странам (особенно государствам Африки, Центральной Америки и Карибского бассейна) при разработке и координации макроэкономической и стратегической политики недостает критической массы эффективных возможностей, а также внутреннего единства. Возможности центральных органов власти невели-

ки и распределены тонким слоем по узкому кругу высших должностных лиц, каждый из которых должен решать множество задач. Данная напряженность усугубляется проблемами внутри самого бюрократического аппарата: низким уровнем оплаты высших должностных лиц, широким распространением протекций по политическим мотивам, отсутствием системы найма и продвижения по службе на основании личных качеств работников.

Одним из наиболее болезненных следствий слабости центральной власти служит неспособность формулировать бюджетные прогнозы, исходя из эффективных и реалистичных предпосылок. Это нарушает прозрачность и предсказуемость процесса принятия решений. Например, за последние годы расхождение между заложенными в бюджете и фактическими текущими расходами превышало в среднем уровень 50 процентов в Танзании и 30 процентов в Уганде. Принципы прозрачности и согласованности также нарушаются из-за использования внебюджетных фондов (к примеру, в Нигерии составляющих более половины общих федеральных расходов), а также значительного запаздывания предоставления финансовой отчетности и проведения аудита. Зачастую лица, принимающие решения, имеют слабое представление об издержках и последствиях проводимой политики. Отчасти по этой причине бюджет практически целиком ориентирован на распределение ресурсов, а не на результаты, которых намечено добиться за счет этого.

Страны-доноры иногда облегчают проблему слабости центральной власти государств, зависящих от предоставления внешней помощи, но намного чаще — обостряют ее. В той степени, в какой предоставляемые странами-донорами консультации дополняют небогатые возможности центрального правительства, они способствуют быстрому решению сиюминутных проблем. Однако такого рода консультирование не способно содействовать укреплению долгосрочного потенциала, если политики не признают необходимости полагаться в конечном счете на отечественных экспертов. Доноры могут привносить также и фрагментарность в разработку политики центральной власти, вступая с министерствами в двухсторонние контакты по различным проектам, не заботясь о непротиворечивости интегральных эффектов данных программ или об их приемлемости с точки зрения общества. Во многих странах программы государственных капиталовложений стали пассивным придатком предложенных донорами проектов, после реализации которых текущие издержки продолжали накапливаться, усиливая экспансию расходов. Недостаток координации между планирующими органами и министерством финансов иногда еще больше затрудняет согласование капитальных и текущих расходов.

Все эти проблемы крайне негативно сказались на возможностях координации, на характере обсуждений и на упорядоченности при принятии решений. В данном случае показательна ситуация в Гвинее. Несмотря на то, что в качестве приоритетов финансирования правительство выбрало начальное образование, государственное здравоохранение и ремонт дорог, вместо этого средства, как правило, распределялись между другими секторами экономики. При этом полностью отсутствует система оценки проектов по затратам или тщательный анализ предложений. Калькуляция издержек мероприятий по объявленным правительством приоритетным направлениям выявила необходимость увеличения втрое доли приоритетных программ в общих расходах в течение следующих четырех лет, что подразумевало резкое сокращение других статей расхода (левая панель рисунка 5.1). Более того, непосильными оказались текущие издержки инициированных донорами инвестиционных программ (правая панель рисунка 5.1). Схожие несообразности, когда только что построенные дороги приходят в негодность, школы остаются без учебников, а медицинские центры — без медикаментов, проявляются во многих развивающихся странах.

Решению данных проблем был посвящен ряд инициатив, но все они по-прежнему находятся в начальной стадии своей реализации. Осуществляемая в Африке программа укрепления государственной системы направлена на укрепление потенциала правительств африканских стран в сфере выработки и анализа политики за счет профессионализации государственной службы, улучшения информационных систем и более широкого участия африканских университетов и гражданского общества. Правительства и доноры также приступили к выполнению отраслевых инвестиционных программ в целях координации предоставления помощи. Программа инвестиций в сельское хозяйство в Замбии заменила 180 отдельных проектов помощи. Однако, несмотря на консолидацию разрозненных проектов в одной области, все же до тех пор, пока возможности остаются несовершенными, данные усилия могут породить новые координационные проблемы. Малави и Уганда — из числа тех стран, которые перешли к следующему, решающему этапу реформы: разработке системного механизма для определения стратегических приоритетов в различных секторах экономики в рамках суммарных бюджетных ограничений. В Колумбии вводится система итоговой оценки того, достигают ли реализуемые мероприятия и программы своей цели.

Координация программ выработки политики в странах с переходной экономикой

Несмотря на отсутствие проблем с квалифицированными управленческими кадрами в странах с переходной экономикой, расположенных в Центральной и Восточной Европе, а также на территории бывшего Советского Союза, опыт показывает, что не менее важны механизмы использования данного потенциала в целях разработки взвешенной политики. Одновременно с крушением коммунисти-

ческих режимов произошла деградация централизованного механизма принятия решений, координировавшего деятельность министерств и ведомств. В итоге — путаница и дублирование полномочий, а вместо коллективной — множественная ответственность, что есть стопроцентная формула политической катастрофы.

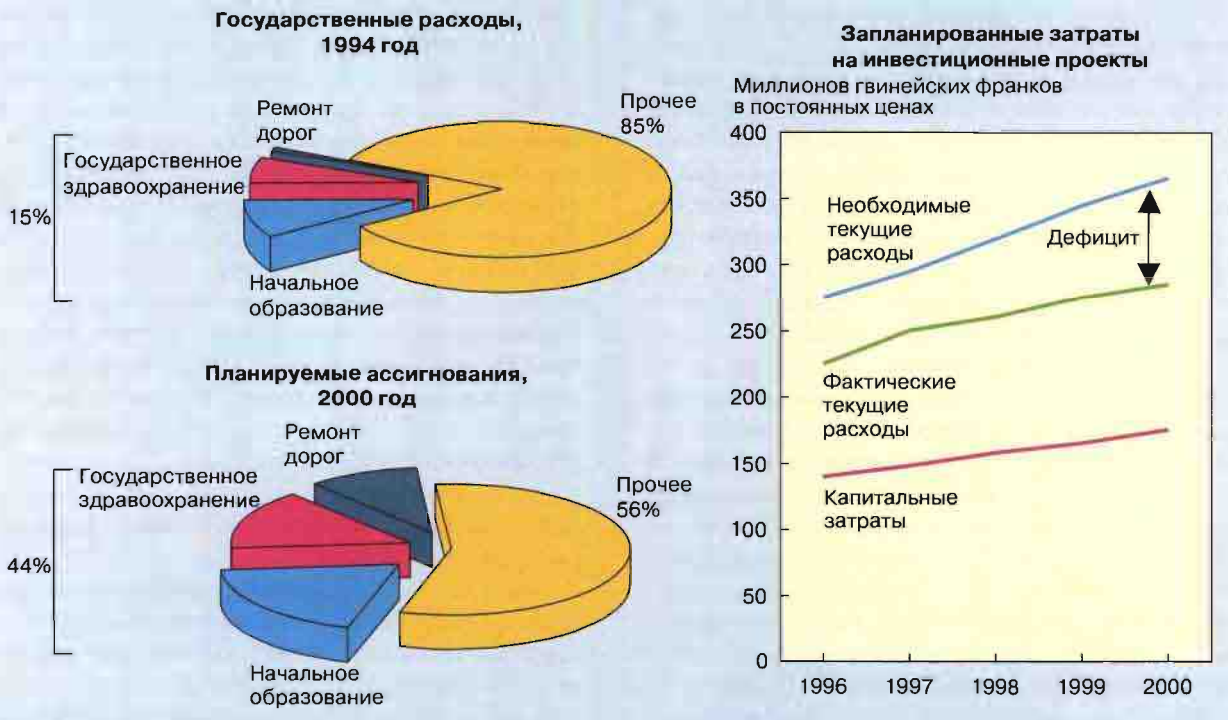
Эти проблемы иллюстрируются наиболее ярко на примере Украины. После провозглашения независимости в 1991 году был сформирован центральный государственный аппарат, воспроизводивший многие черты бывшей советской системы. Процесс принятия решений по-прежнему был сильно централизован. Аппарат кабинета министров по-прежнему ответственен за выработку политики, координацию и руководство деятельностью центральных государственных ведомств. Количество органов центрального правительства по-прежнему остается большим (более 110), сферы их ответственности часто пересекаются, а подотчетность неясна (см. рисунок 5.2). Запутанная структура делает координацию трудной, задерживает принятие решений, снижает прозрачность. Тем не менее, в настоящее время предпринимаются попытки реформирования этой системы, являющиеся результатом принятия новой конституции в июле 1996 года.

В некоторых центрально- и восточноевропейских странах, перед которыми стоят сходные, хотя, возможно, менее острые проблемы, были начаты многообещающие реформы центрального механизма принятия решений. Польша и Венгрия инициировали реформы, направленные на преодоление дублирования и противоречивости полномочий, а также на ускорение процесса принятия решений. В Грузии структурные преобразования привели к отказу от некоторых дублирующих и несовместимых должностей, а законопроекты теперь обсуждаются до их передачи в парламент в присутствии всех членов Президентского экономического совета. Эти реформы способствовали консультациям и координации действий при принятии решений центральными органами власти. Однако большинству стран предстоит пройти долгий путь построения эффективных институтов, отвечающих многочисленным требованиям переходного периода.

Институциональные реформы: услуги должны доходить до пользователя

Самая продуманная программа мало что принесет при ее плохом исполнении. Низкое качество, высокие издержки, расточительство, мошенничество и коррупция отравляют

Рисунок 5.1. Структура расходов в Гвинее несовместима с задачами экономической политики



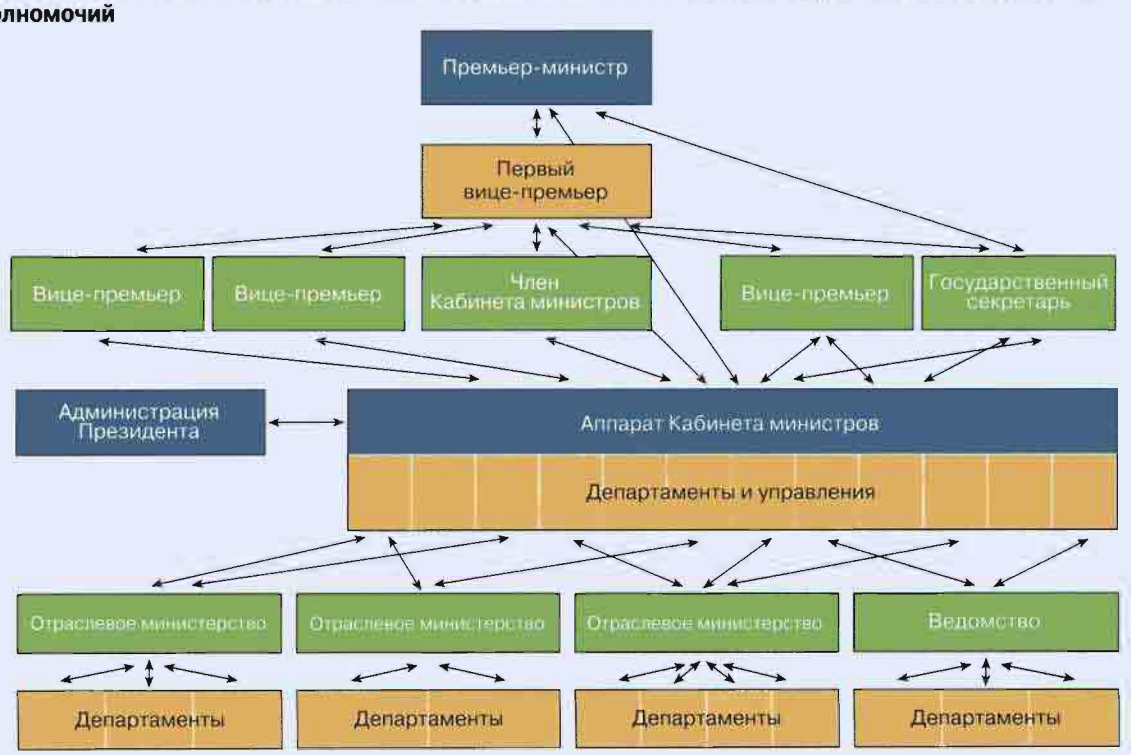
Источник: Заимствовано из World Bank, 1996d

предоставление услуг во многих развивающихся странах. В большинстве случаев источником проблем служит убежденность, что государство должно быть если не единственным, то доминирующим провайдером данных услуг.

Описанная в главе 1 экспансия государства в условиях стратегий развития, в которых оно доминирует, предоставила политикам бесчисленные возможности для использования своего положения в целях наращивания политического капитала (см. врезку 5.3). В более общем плане, государства чрезмерно расширили свое влияние, что привело к разрушительным последствиям. Масса услуг вообще не предоставляется или предоставляется плохо. Потери в энергетических системах стран с низкими доходами в два с лишним раза выше, чем в других странах. В Китае с 1980 года около 1 миллиона гектаров орошаемых земель было выведено из оборота из-за недостаточной рекультивации. Только 6 процентов из опрошенных местных предпринимателей в 58 развивающихся странах сочли предоставление услуг государством эффективным, тогда как 36 процентов респондентов оценили обслуживание как очень неэффективное. Довольно высокую оценку получила почтовая служба, за ней следует таможня и дорожное строительство; здравоохранение получило самый низкий рейтинг (см. рисунок 5.3). Эти результаты свидетельствуют о более общих закономерностях: услуги, получившие более низкие оценки, предоставляются правительственными департаментами (а не государственными предприятиями), а их результаты сложно измерять и отслеживать.

Что необходимо, так это улучшить управление взаимоотношениями в рамках схемы "принципал-агент", внутренне присущей системе предоставления услуг (проблема взаимоотношений по схеме "принципал-агент" заключается в следующем: "принципал" передает определенные полномочия "агенту", но не в состоянии проконтролировать, действительно ли тот преследует интересы "принципала", а не свои собственные). Во многих странах на качестве предоставления услуг негативно сказывается то, что ни "принципалы" (политики), ни "агенты" (чиновники) не выполняют своих договорных обязательств. Политики вмешиваются в повседневную работу государственных учреждений; услуги предоставляются через правительственные департаменты, руководство которых обладает недостаточной операционной гибкостью, а ресурсные потоки в них непредсказуемы. Даже если руководящие работники сумели обойти эти правила, их мало что стиму-

Рисунок 5.2. Механизм принятия политических решений на Украине, погрязший в дублировании полномочий



Источник: адаптировано из World Bank, 1997.

лирует к улучшению результатов. В тех многочисленных странах, где государственный сектор взял на себя монопольные функции по предоставлению множества услуг, было полностью устранено внешнее воздействие, подталкивающее к повышению качества обслуживания. И лишь немногие страны поставили действенные ограничения в целях обеспечения ответственности руководящих лиц за использование ими ресурсов или за достижение конкретных результатов.

Институциональные механизмы для повышения качества предоставляемых услуг

В целях повышения качества предоставляемых услуг правительства разных стран экспериментируют с различными вариантами институциональных механизмов. Более широкое использование рыночных механизмов создает конкурентное воздействие и обеспечивает большую свободу выбора альтернативы предоставлению услуг государством для тех пользователей, которые стремятся к повышению качества и сокращению издержек. Кроме того, данные возможности могут быть расширены благодаря практике выдачи подрядов на предоставление услуг частным фирмам и НГО. Некоторые правительства формируют внутри госсектора агентства, ориентированные на конкретный результат, и заключают с этими органами формальный контракт, предоставляя им большую управленческую свободу при сохранении ответственности за определенный продукт или результат. В других странах полагаются на более традиционные бюрократические структуры "ядра" государственного сектора, концентрируя внимание на контроле над использованием ресурсов, найме и продвижении по службе на основе личных качеств, а также на формировании esprit de corps для обеспечения преданности сотрудников делу и для улучшения результатов. Наконец, участие пользователей, опросы потребителей, опубликование целевых ориентиров и другие механизмы, способствующие большему учету мнения граждан, формируют внешнее воздействие, направленное на повышение качества предоставления услуг.

Данные инициативы могут быть отнесены к трем широким категориям: расширение возможностей выбора, развитие гласности, укрепление дисциплины и преданности делу. То, какая из данных разновидностей мероприятий будет задействована, зависит от устройства системы стимулирования, опосредующей предоставление услуг (см. рисунок 5.4). Рынки и выдача подрядов частному сектору содействуют улучшению результатов главным образом благодаря свободе выбора. В расширенном государственном секторе — включая акционированные государственные предприятия и агентства, ориентированные на конкретный результат, — свобода выбора меньше, зато большее значение приобретает фактор общественного мнения. Те виды деятельности, четкое определение конечного продукта которых затруднено и которые не обладают конкурентным потенциалом, остаются за "ядром" государственного сектора, однако в данном случае реальные альтернативы отсутствуют, а гибкость в сферах кадрового и финансового управления значительно меньше. Более подходящими инструментами здесь становятся гласность, преданность чиновников государственной службе и четко прописанные инструкции.

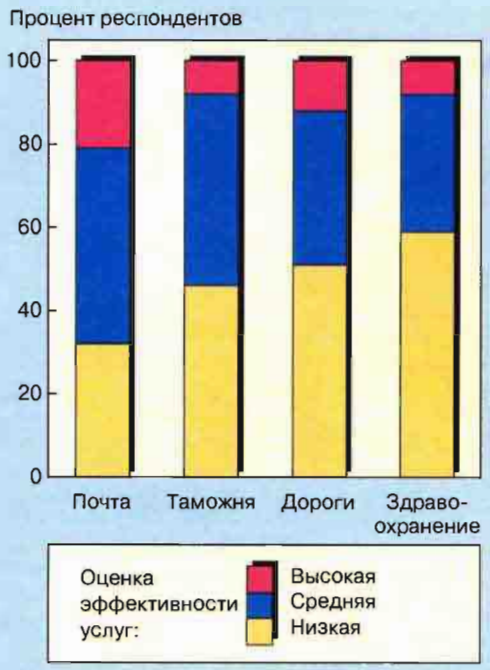
Недавние реформы "нового государственного управления" в промышленно развитых странах были направлены на освобождение "ядра" госсектора (центр окружности на рисунке 5.4) от предоставления услуг, главным образом через использование рыночных механизмов, и на заключение формальных контрактов. Наиболее яркий пример —

Врезка 5.3. Разрастание правительственного аппарата в Бангладеш

Со времен объявления независимости в 1971 году правительственный аппарат в Бангладеш увеличился вдвое. За два десятилетия количество министерств возросло с двадцати одного до тридцати пяти, а с 1990 по 1994 год число департаментов и управлений выросло с 109 до 221. Занятость в государственном секторе возросла с 450000 в 1971 году почти до одного миллиона в 1992 году — с годовым темпом прироста 3,6 процента (в сравнении с темпом прироста численности населения за тот же период на уровне 2,5 процентов). Оплата труда государственных служащих значительно упала, особенно на самом высоком уровне. Базовый оклад постоянного секретаря (высшая должность на государственной службе Бангладеш) за период с 1971 года в реальном выражении снизился на 87 процентов.

Новые министерства, отделы и департаменты были созданы отчасти для удовлетворения таких вновь возникших потребностей, как охрана окружающей среды и женский вопрос. Однако государство также запустило руку и в сферу коммерческой деятельности. Рост аппарата часто стимулировался политическими соображениями. Благодаря увеличению числа министерств стало возможным распределение новых министерских должностей между внутрипартийными группировками и, естественно, было создано множество дополнительных вакансий на более низких уровнях. Помимо того, какие последствия для бюджета несет в себе подобная экспансия, она неизбежно привела и к распылению возможностей государства, многократно осложнила проблемы координации и увеличила степень государственного регулирования. Кроме того, она сформировала устойчивые интересы, которые блокировали усилия по рационализации и реформированию системы.

Рисунок 5.3. Большинство фирм дали низкую оценку эффективности государственной сферы услуг, однако некоторые услуги были оценены выше, чем другие



Источник: Опрос частного сектора, проведенный специально для настоящего Отчета

Новая Зеландия, где с начала 80-х годов коммерческая и другие виды деятельности, допускающие конкуренцию, были выделены из государственного сектора, акционированы и нередко приватизированы. Оставшиеся огромные многоцелевые министерства были разбиты на специализированные бизнес-структуры, руководители которых действовали на основании контракта, ориентированного на достижение конкретного результата, притом с фиксированным сроком действия, и пользовались значительной автономией (включая право найма на работу и увольнения). Эти реформы за период 80-х годов помогли обратить бюджетный дефицит в размере 9 процентов от ВВП в профицит и сократить удельные издержки предоставления услуг некоторыми ведомствами более чем на 20 процентов.

Некоторые развивающиеся страны в настоящее время воспроизводят эти реформы. Однако то, что возможно в Новой Зеландии, во многих развивающихся странах может оказаться неработающим. Для оформления и обеспечения выполнения контрактов требуются значительные возможности и усилия, особенно для трудноспецифицируемого продукта в сфере социальных услуг. Какой из механизмов окажется наиболее действенным для улучшения результатов, зависит как от характеристик самой услуги, так и от возможностей государства обеспечивать исполнение внутренних и внешних контрактов (см. таблицу 5.1).

Например, для услуг с конкурентным потенциалом — таких, как большая часть коммерческой продукции, и, начиная с самого последнего времени, телекоммуникации и производство электроэнергии, — рыночные механизмы способны создать мощное конкурентное воздействие, направленное на повышение эффективности. Привлекательной является возможность выдачи частным фирмам и НГО подрядов на предоставление тех видов услуг, результат которых государство может четко обозначить, добиваясь его достижения при низком уровне транзакционных издержек. В странах со значительным уровнем потенциала и ответственности государственной власти формируются агентства, ориентированные на достижение конкретного результата, и заключаются формальные контракты даже в отношении таких фундаментальных для государственного сектора и сложных видов деятельности, как оборона, образование и здравоохранение. Однако нужно действовать с осторожностью в тех странах, где возможности по обеспечению выполнения сложных контрактов несовершенны, а бюрократический контроль, ограничивающий произвол в условиях более гибкого режима управления, ослаблен.

Использование конкурентных рынков для повышения качества обслуживания

В условиях чрезмерного разбухания государственного сектора и жестких бюджетных ограничений правительства

Рисунок 5.4. Три стратегии повышения эффективности предоставления услуг государством

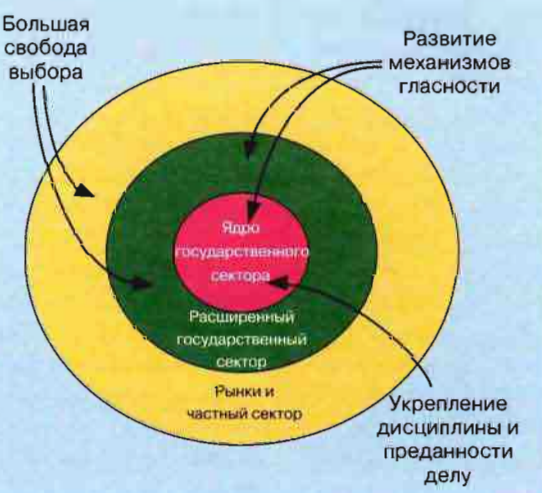


Таблица 5.1. Механизмы повышения качества предоставления услуг

	Характеристики услуг и потенциал государства		
Среда	**Экономическая деятельность, допускающая конкуренцию**	**Идентифицировать конечный результат и добиться его достижения просто**	**Идентифицировать конечный результат и добиться его достижения трудно**
Частный сектор	Укрепить рынки с помощью адекватной системы регулирования Создать рынки, например, посредством эмиссии ваучеров	Передача по подряду коммерческим и некоммерческим структурам	
Расширенный государственный сектор	Способствовать внутренней конкуренции Установить жесткий бюджет и лишить предприятия государственной поддержки	Сформировать агентства, ориентированные на достижение конкретного результата Акционировать государственные предприятия и заключить контракты, позволяющие добиваться от них конкретных результатов Укрепить механизмы гласности	
"Ядро" государственного сектора			Обеспечить ясность целей и задач Улучшить соблюдение установленных норм Укрепить механизмы гласности

все больше опираются на рыночные механизмы для повышения качества предоставления услуг, имеющих конкурентный потенциал. В то же время, инновационный процесс в сферах технологии и социально-экономической политики раздвигает границы понятия "конкурентный потенциал". В главе 4 было продемонстрировано, как дерегулирование и декомпозиция различных видов деятельности привели к значительному снижению удельных издержек и быстрому росту объемов предоставления услуг в таких сферах доминирования государства, как производство электроэнергии.

Другие недавние инновации, такие, как ваучеры и индивидуальные гранты, еще больше расширили возможности для конкуренции в предоставлении некоторых услуг социальной сферы. Однако накопленного опыта пока недостаточно, и в значительной своей части он ограничивается сферой образования. Система индивидуальных грантов в Чили позволяет школьникам поступить в любую школу, частную или государственную; школы получают финансирование от государства, исходя из числа обучаемых (см. врезку 5.4). Число учащихся в частных школах увеличилось, но пока не ясно, как данная программа повлияла на качество школьного обучения. Ваучеры — многообещающая мера, однако, при отсутствии надлежащего регулирования, сопряженная с риском социальной поляризации.

Действительно, интенсификация применения рыночных механизмов должна опираться на эффективный потенциал регулирования. Как отмечалось в главе 4, этого не всегда просто добиться. Трудности регулирования в сфере социального обслуживания даже еще более устрашающи, чем, скажем, в области инфраструктуры. Например, во многих развивающихся странах оказание медицинских услуг частным сектором вообще не регулируется (заметным исключением является Бразилия), поскольку регулирование огромного числа мелких предприятий-поставщиков находится за пределами возможностей государства.

Выдача подрядов на предоставление услуг частным сектором и НГО

В тех сферах экономической деятельности, где исключена конкуренция *на* рынке, остаются тем не менее, возможности стимулирования конкуренции *за* рынок: правительство может выдать подряд на предоставление услуг отобранным на конкурсной основе частным фирмам. Практика выдачи подрядов в настоящее время широко распространена во многих промышленно развитых странах. Штат Виктория в Австралии служит особенно ярким при-

Врезка 5.4. Ваучеры и выбор школы

Система ваучеров может расширить возможности для конкуренции в образовательной сфере. Школьникам выдаются финансируемые из налоговых поступлений государства ваучеры, которые могут быть погашены в любой школе, частной или государственной. Предоставленная родителям возможность выбора среднего учебного заведения, которое будут посещать их дети, должна стимулировать школы конкурировать за учащихся.

Противники ваучеров утверждают, что это приведет к массовому исходу из государственных школ учащихся (особенно самых лучших) и деградации государственной системы образования. Это было бы расточительно, и, вероятно, привело бы к еще большему снижению уровня образования для тех, кто решил остаться. Однако в 1993 году, при реализации пробной программы в Пуэрто-Рико, поток учащихся, перешедших в частные школы (18 процентов), был в значительной мере уравновешен встречным потоком тех, кто перешел из частных в государственные школы (15 процентов), — едва ли это можно назвать массовым исходом. Пуэрториканский эксперимент оказался настолько успешным, что за второй год число заявок на участие возросло с 1600 до 15500.

Государственное финансирование частных школ не является чем-то новым. В Нидерландах две трети учащихся посещают финансируемые государством частные школы. Когда в 1980 году в Чили была проведена реформа образовательной системы, Министерство образования стало предоставлять индивидуальные гранты в фиксированном размере на каждого обучаемого как частным, так и государственным учебным заведениям. Поскольку оплата за одного школьника устанавливалась на основе средних издержек получения образования в государственных школах, а расходы на одного обучаемого в частных школах были на 70 процентов ниже, то частные учебные заведения отчаянно бились за учащихся. К 1986 году число зачисленных в начальные классы частных школ увеличилось более чем вдвое, с 14 до 29 процентов от общего количества учащихся, а число принятых в частные школы второй ступени выросло почти вчетверо. Как это сказалось на качестве системы образования, пока не ясно.

Система ваучеров также чревата потенциальными опасностями. Из них наиболее часто упоминаются увеличение дифференциации обслуживания и поляризации пользователей. Некоторые эксперты критиковали бесконтрольный переход к системе свободного выбора школы в бывших республиках Советского Союза, утверждая, что это обострит социальную напряженность внутри быстро поляризующегося общества. Озабоченность главным образом была вызвана тем, что в отсутствие контроля на национальном уровне школьные программы станут разношерстными и однобокими, что пойдет вразрез с фундаментальной функцией государства, связанной с обеспечением социального равенства.

мером: каждый местный совет распределяет не менее половины своего годового бюджета (включая сложные услуги социального обеспечения на местном уровне) на основе тендера.

В развивающихся странах, где и рынки, и государственный потенциал слабы, возможностей по заключению подобных контрактов меньше. Однако, если конечный продукт поддается четкому определению, а прямая конкуренция невозможна, то она может направляться через такие механизмы, как контракты на обслуживание и на управление, арендные соглашения и долгосрочные концессии, что дает выигрыш в эффективности. Например, в Бразилии привлечение к ремонту дорог частных подрядчиков привело к 25-процентной экономии средств по сравнению с использованием государственных служб. Арендные отношения способствовали повышению технологической эффективности системы водоснабжения в Гвинее и функционирования порта Келанг в Малайзии.

Правительства также выдают подряды на оказание социальных услуг, в особенности НГО. Хотя конечный продукт в данном случае четко определить сложно, правительства шли таким путем там, где считалось, что НГО гарантируют высокое качество обслуживания, или где благодаря их религиозной или идеологической ориентации они способны лучше обслужить определенные категории населения (например, в Нидерландах давно заключаются соглашения с НГО по предоставлению образовательных услуг). В настоящее время в Боливии многообещающие результаты приносит соглашение с местной церковной организацией по управлению государственными школами (см. врезку 5.5). А в Уганде правительство сотрудничает с НГО при предоставлении профилактических и лечебных медицинских услуг, ранее относившихся к сфере государственного обслуживания.

Однако, подобно регулирующим контрактам и ваучерам, распределение подрядов — не панацея. В целом данный механизм работает наилучшим образом, лишь когда конечный продукт поддается четкому определению, а рынки сильны, так что и эффективность альтернативных производителей легко поддается оценке. Для сложных и не-

Врезка 5.5. Заключение контракта с НГО для повышения качества школьного образования в Боливии

В соответствии с программой эксперимента, правительство Боливии заключило с церковной организацией Fe y Alegria контракт на управление несколькими государственными школами (в основном, второй ступени). Перед тем, как дать согласие, эта организация затребовала (и получила) право назначать директоров и учителей, а также разрешить учителям работать в две смены — утреннюю и дневную — в отличие от государственных школ, где для обучения отведено 3,5 часа.

Во всех остальных отношениях школы Fe y Alegria идентичны остальным государственным школам Боливии. Несмотря на то, что учителя проходят тщательный отбор, они практически не получают специальной подготовки и зарабатывают столько же, сколько их коллеги в государственных школах. Школы Fe y Alegria не получают дополнительного финансирования на книги и прочие нужды, и их программы и методы преподавания не отличаются от используемых в других государственных школах.

Единственное сравнительное преимущество школ Fe y Alegria заключается в том, сколь отчетливо esprit de corps объединяет и учащихся, и их родителей, и преподавательский состав. Учителя и школьники стремятся попасть туда, а многие семьи даже доплачивают, чтобы дети имели возможность посещать эти школы. В тех редких случаях, когда опробовались инновационные методы преподавания (как, например, трансляция урока математики государственной радиостанцией), они также завоевывали популярность как в школах, так и в обществе в целом. Это сотрудничество между правительством и религиозными НГО оказывается настолько успешным, что правительство рассматривает его в качестве варианта национальной реформы образования.

стандартных видов деятельности выдача подрядов неизбежно сопряжена с более высокими транзакционными издержками. Практика распределения подрядов также чревата коррупцией и неэффективным управлением — во многом так же, как и при заключении контрактов внутри государственного сектора. Приведем лишь один пример: Генеральный инспектор Уганды выявил несколько случаев мошенничества с подрядами для частного сектора, в том числе связанных с получением оплаты за дороги, которые никогда не строились или не ремонтировались.

Кроме того, конкуренция в процессе распределения подрядов не обязательно означает, что частный сектор будет функционировать более эффективно, чем государственный. В ходе одного из наиболее масштабных экспериментов в сфере конкуренции между государственным и частным сектором в США Департамент по общественным работам города Феникс (штат Аризона) разработал инновационные стратегии и в борьбе с частными конкурентами выиграл в период с 1984 по 1988 год несколько подрядов. Конкуренция в данном случае обеспечила стимул для проведения реформ, однако не менее важно было установить тесное взаимодействие между менеджментом и рабочими через "кружки качества" и "комитеты производительности" для повышения профессионального уровня рабочих и совместного принятия решений по конкурентной политике.

Улучшение предоставления услуг через расширенный государственный сектор

Несмотря на растущие возможности участия частного сектора, большое число услуг неизбежно будет по-прежнему предоставляться государственным сектором. В данном случае задача заключается в формировании благоприятной среды, создающей мотивацию для улучшения результатов.

Внутренняя конкуренция. В некоторых промышленно развитых странах проводятся эксперименты по усилению конкуренции внутри государственного сектора с целью повышения качества предоставления тех услуг, для которых исключены возможность рыночной конкуренции и выдача подрядов частному сектору. Например, в Великобритании в рамках национальной системы здравоохранения был создан внутренний рынок, когда органы здравоохранения на местах и группы практикующих врачей широкого профиля стали покупателями больничных услуг от имени своих пациентов. Действуя как децентрализованный механизм перераспределения ресурсов, данная организационная форма привела к зарождению конкуренции между больницами. Хотя внутренняя конкуренция может способствовать повышению эффективности, в данном процессе не менее важно соблюсти принцип равноправия.

Децентрализация процесса предоставления услуг — передача ресурсов и ответственности на более низкие уровни управления — другое потенциально мощное средство внедрения внутреннего конкурентного воздействия, особенно при обеспечении общественных благ на местном уровне, то есть и при незначительном воздействии этих благ вне той территории, на которой они предоставляются, и при том уровне экономии, который ограничивается локальностью масштаба. Местные администрации отличаются большой гибкостью в приспособлении предложения к бытующим на местах предпочтениям или спросу; но в то время, подотчетность на местном уровне и конкуренция предложения со стороны различных по своей принадлежности структур формируют здесь особо жесткие потенциальные ограничения. Поэтому, как отмечает-

ся в главе 7, в данном случае особо необходимы соответствующие предпосылки, чтобы децентрализация повышала реальную эффективность при обеспечении справедливости в распределении услуг.

Агентства, ориентированные на конкретный результат. Задачей так называемых реформ "нового государственного управления" в промышленно развитых странах было расчленение "ядра" государственного сектора на ряд отдельных бизнес-подразделений или агентств целевого назначения. Определяющим качеством данных органов было придание им большей управленческой гибкости при распределении финансовых и кадровых ресурсов, но также и большая степень подотчетности за конечные результаты. В Швеции и некоторых других скандинавских странах входящие в состав правительственного кабинета министерства были давно отделены от специализированных агентств. В Великобритании около двух третей государственных служб были отданы в ведение исполнительных агентств, наделенных определенными функциями по предоставлению услуг. Данные изменения сопровождались масштабным перераспределением управленческих полномочий и степени отчетности за результат. Например, в Австралии, Дании, Ирландии и Швеции детальная классификация управленческих издержек была консолидирована в единственной бюджетной статье, позволяя руководителям перераспределять ресурсы в соответствии с изменением в приоритетах и потребностях.

Среди развивающихся стран, пожалуй, Сингапур наиболее далеко продвинулся на пути к созданию специализированных деловых структур. Еще в 70-х годах государственная служба Сингапура была сформирована на основе идеи попечительских советов. Также и на Ямайке были отобраны одиннадцать ведомств для эксперимента по их преобразованию в подобные советы.

Однако страны, в которых при слабом потенциале не налажен адекватный контроль над ресурсными потоками, должны действовать осторожно. Промышленно развитые страны, к настоящему времени ослабившие скрупулезный контроль над ресурсами, сделали это, имея сильные позиции, за много лет поставив надежные ограничения волюнтаристским действиям. Для тех многочисленных стран, которые пока не преуспели в формировании адекватных механизмов контроля над использованием ресурсов, повышение управленческой гибкости приведет лишь к росту произвола и коррумпированности. Более того, составление и приведение в действие контрактов, в особенности для тех видов деятельности, результаты которых измерить сложно, требует наличия специалистов особой квалификации, которых, как правило, не хватает.

Некоторые конкретные поводы для подобной обеспокоенности почерпнуты из недавнего исследования государственных предприятий, выявившего крайне неутешительные итоги функционирования контрактной системы в развивающихся странах. Но хотя ориентированные на конкретный результат контракты в большинстве развивающихся стран успеха не принесли, многие из них стремились к созданию специализированных агентств для решения таких высокоприоритетных задач с легко определяемым результатом, как дорожные работы или сбор налогов. Такие агентства обычно формируются внутри государственной службы в качестве особых "анклавов" с большей управленческой гибкостью, повышенной оплатой труда и большей степенью ответственности за результат. Например, в африканских странах, расположенных к югу от Сахары, подобные агентства были созданы для достижения целевых показателей по сбору налогов (Гана, Уганда и Замбия). Похоже, что остальные страны готовы последовать по тому же пути.

В этих случаях выделение особой структуры для сбора налогов рассматривалось в качестве необходимой предпосылки для укрепления возможностей государства по увеличению налоговых поступлений и, соответственно, повышению стимулов для других сегментов государственного сектора. Результаты оказались впечатляющими. Из африканских стран, расположенных к югу от Сахары, впервые подход к сбору налогов и таможенных платежей, ориентированный на конечный результат, был применен в Гане. Общие доходы за первые пять лет почти удвоились, увеличившись с 6,6 процента от ВВП в 1984 году до 12,3 процента в 1988 году, в основном благодаря более эффективному сбору поступлений. Однако без проблем не обошлось. Другие государственные службы были недовольны особым статусом, которым были наделены сборщики налогов, а Министерство финансов противилось утрате своего влияния. Программа не могла бы осуществляться без мощной поддержки сверху.

Более проблематичным оказалось формирование таких «анклавов», каждый из которых отличала своя система отчетности и оплаты труда, для реализации проектов развития в некоторых зависимых от внешней помощи странах. Доноры зачастую создавали такие подразделения, практически не предпринимая систематического анализа природы предоставляемых услуг или оптимальной последовательности институциональных реформ. А это зачастую приводило к диспропорциям.

Как отмечается в главе 9, «анклавы» обычно создаются как подручные механизмы. Несмотря на то, что эти органы порой позволяют решить краткосрочные задачи, они способны затормозить более глубокие институциональные реформы. Когда конечный продукт легко поддается определению — например, объем собранных налоговых доходов, — «анклавы» могут оказаться полезными на экспериментальной стадии проведения преобразований, которые впоследствии могут быть углублены, а также для иллюстрации их эффективности. Однако при выборе ведомств для такого "выделения" важно использовать сис-

темный подход. Несмотря на то, что «анклавы» полезны в качестве первого шага, они не в состоянии заменить долгосрочные институциональные реформы, необходимые для создания заинтересованного и эффективного государственного аппарата.

Повышение качества предоставления услуг «ядром» государственного сектора

Распределение подрядов, формирование специализированных агентств и обеспечение формальной ответственности за результат, — все эти меры нельзя признать реалистичными для многих видов услуг в странах с неразвитым потенциалом государства. Проблема стоит особенно остро для государственных служб низового звена, работники которых (например, полицейские, патрульные ирригационной службы, специалисты сфер здравоохранения, образования и профессиональной подготовки) ежедневно взаимодействуют со своей клиентурой, территориально рассредоточены, наделены значительными полномочиями, производят «продукт», количество и качество которого контролировать сложно, а также не подвержены конкурентному воздействию.

Опыт многих стран показывает, что эффективную деятельность в этих сферах может стимулировать сочетание различных механизмов. Исследование, в котором сравнивались деятельность двух государственных ирригационных ведомств — в Индии и Южной Корее, — выявило тот факт, что в первом, в отличие от второго, мотивация к добросовестной работе практически отсутствовала. Задача перед корейскими службами ирригации ставилась более четко; их деятельность подвергалась выборочному контролю со стороны трех различных ведомств. Надзорные механизмы в Индии служили лишь для выявления нарушений и, тем самым, обоснования наказаний; в Южной Корее же ставилась цель комплексного и оптимального решения задач, стоящих перед ведомством, и проблем, возникающих в процессе его работы. Благодаря тому, что в Южной Корее персонал всех подразделений службы часто курсировал вдоль каналов, непосредственный контакт службы с фермерами был более ощутимым, благодаря чему создавались и условия для укрепления взаимного сотрудничества в целях повышения эффективности деятельности самой службы.

Ориентация на конкретный результат и предсказуемость ресурсных потоков. Важный момент, на котором прежде всего следует акцентировать внимание в целях повышения эффективности работы государственных организаций — это четкость целей и задач. В Колумбии, Мексике и Уганде в настоящий момент вводятся системы оценки деятельности, предназначенные для того, чтобы сориентировать управленческий персонал на достижение желаемых результатов. В то время как в некоторых странах (в частности, в Новой Зеландии) в качестве критерия эффективности выделяют чисто количественные показатели, в других (Австралия, Колумбия, Уганда) особое внимание уделяется результату (эффектам деятельности для получателей) в сочетании с общей итоговой оценкой.

Но даже при самой большой четкости целей и задач управленческий персонал государственного сектора не сможет действовать эффективно, если поток бюджетных средств в значительной мере имеет непредсказуемый характер. Здесь мы возвращаемся к обсуждавшемуся ранее в настоящей главе вопросу о той исключительной роли, которую играет формирование эффективного механизма разработки государственной политики на высшем уровне. Отлаженная система управления государственными расходами на среднесрочном горизонте, — такая как в Австралии (см. Врезку 5.2), — обеспечивает большую согласованность между мероприятиями и ресурсами и, следовательно, большую предсказуемость ресурсных потоков в адрес структур на более низких уровнях. Аналогичные системы начинают создаваться в Уганде и Малави.

Финансовый и управленческий контроль. В силу того, что продукция государственного сектора обычно сложно поддается измерению и мониторингу, финансовый контроль и ответственность необходимы для обеспечения гарантий честности руководителей, предотвращения неэффективного использования государственных средств или злоупотреблений, а также для повышения качества предоставления услуг. В ходе проверки расходования государственных средств в Уганде обнаружился тот факт, что значительная доля фондов, направленных на оказание элементарных социальных услуг, никогда не достигает предполагаемых получателей — поликлиник или школ, особенно в сельских районах. Во многих странах отчетность и аудит в сфере государственных финансов устарели, не соответствуют новым требованиям и, следовательно, не могут служить в качестве надежной преграды злоупотреблениям.

В целях повышения прозрачности и качества финансовой отчетности и аудиторских проверок, а также для большей их оперативности в разных государствах модернизируются системы финансовой информации. Такие непохожие друг на друга страны, как Боливия, Китай, Индонезия и Молдова, при поддержке мощных профессиональных ассоциаций (как правительственных, так и принадлежащих к частному сектору), законодательно закрепляют рациональные принципы отчетности.

Несмотря на отсутствие систематических свидетельств о результатах этих реформ, некоторые полезные уроки, тем не менее, извлечь можно. Современные компьютеризированные информационные системы способны одновременно повысить прозрачность и усилить общий контроль, снижая при этом потребность в слежении за конкретными операциями. Контроль над источниками ресурсов может быть последовательно поднят на новый уровень по мере распространения данных систем и укрепления доверия: страны могут постепенно переходить от деталь-

ного постатейного контроля на предварительной стадии к более широким бюджетным категориям, большей дифференциации заработной платы и большей свободе в политике государственных закупок и при найме персонала. Переход от предварительного к итоговому контролю над ресурсными потоками по каждой данной операции должен осуществляться аккуратно и только после того, как был усовершенствован контроль над агрегированными бюджетными показателями, а учреждения продемонстрировали, что им можно доверить большую автономию, процедуры же итогового контроля были улучшены благодаря повышению адекватности отчетности и аудита.

Опыт, однако, свидетельствует и о том, что переход от централизованного режима контроля над каждой конкретной операцией к более децентрализованной процедуре может натолкнуться на противодействие. Например, предложенная в Эквадоре в 1995 году программа по снятию контроля над платежами еще не воплощена в жизнь, во многом из-за противодействия центральных ведомств, опасающихся нарушений бюджетной дисциплины. Для начала необходимо добиться доверия, укрепляя систему оценки результатов и систему итогового контроля над ресурсными потоками. Когда эти системы станут внушать больше доверия, противодействие преобразованиям исчезнет, и руководящему персоналу можно будет предоставить большую гибкость при более строгой ответственности за конечный результат.

Преданность делу, заинтересованность и компетентность. Одних лишь усовершенствований в системах мониторинга, учета и аудита недостаточно для повышения эффективности предоставления многих услуг. Наряду с этим, необходимы механизмы стимулирования преданности делу, заинтересованности и компетентности государственных служащих. Преданность делу способствует осознанию персоналом целей и задач своей организации, а также формирует в нем стремление и навык воспринимать свои обязанности, исходя из долгосрочных перспектив. Это качество служащих является существенным для «ядра» государственного сектора, в рамках которого оказываются услуги, не поддающиеся четкому определению или мониторингу, а свобода выбора отсутствует.

Государственные службы Франции, Германии, Японии и Сингапура стремятся обеспечить соответствие мотиваций деятельности небольшой группы профессионалов интересам государства. Гарантии сохранности рабочих мест в государственном секторе были призваны способствовать такому согласованию интересов. Эта мера в одних случаях сработала, но во многих других — нет. Как отмечается в следующем разделе, успешный опыт ряда стран показывает, что воспитание преданности своему делу, формирование мотиваций и привлечение квалифицированных кадров требуют премирования за долгосрочный трудовой стаж, адекватной оплаты труда и создание механизмов, обеспечивающих возникновение esprit de corps, например, за счет тесного сотрудничества между руководством и рядовыми сотрудниками.

Усиление воздействия общественного мнения. Надежная организация бюрократического контроля требует времени. Между тем, когда внутренний контроль и механизмы, обеспечивающие исполнение решений, несовершенны, потребители и бенефициары способны оказывать мощное воздействие на повышение эффективности системы, способствуя, таким образом, сокращению издержек мониторинга, пока не будут созданы соответствующие возможности. Совместное производство и другие формы сотрудничества правительства и общественности в предоставлении услуг, пусть косвенно, но оказывают воздействие на повышение их качества. Такие механизмы обратной связи, как проводимые в Индии, Никарагуа и Уганде опросы потребителей, способствуют большей прозрачности и подотчетности, информируя постоянно возрастающее число людей о деятельности государственных учреждений. Хартии гражданских прав, в которых учреждения публично обязуются соблюдать минимальные стандарты предоставления услуг, — к примеру, в Бельгии, Малайзии, Португалии и Великобритании, — могут оказаться эффективным средством внутреннего и внешнего воздействия, направленного на достижение целевых показателей, а также в состоянии способствовать привлечению внимания клиентов и работников к качеству предоставляемых услуг. В главе 7 использование механизмов общественного мнения и участия рассматривается в более широком контексте укрепления потенциала государства.

Воспитание заинтересованных и квалифицированных кадров

При разработке государственной политики, оказании услуг или контроле над исполнением контрактов, умелые и заинтересованные кадры служат кровеносной системой эффективного государства. Усилия, направленные на формирование компетентного и преданного делу персонала государственной службы, как правило, практически целиком связаны с оплатой. Заработная плата определенно важна, но не менее важны и другие моменты, как, например, прием на работу и продвижение по службе на основе личных качеств и esprit de corps. «Меритократические» принципы кадровой работы ограничивают возможности подбора кадров на основе политической протекции, а также способствуют привлечению и удержанию более квалифицированных кадров. Здоровое корпоративное единство благоприятствует более глубокому усвоению задач организации, сокращает издержки принуждения к исполнению установленных норм, а также формирует основы сотрудничества и согласия внутри коллектива.

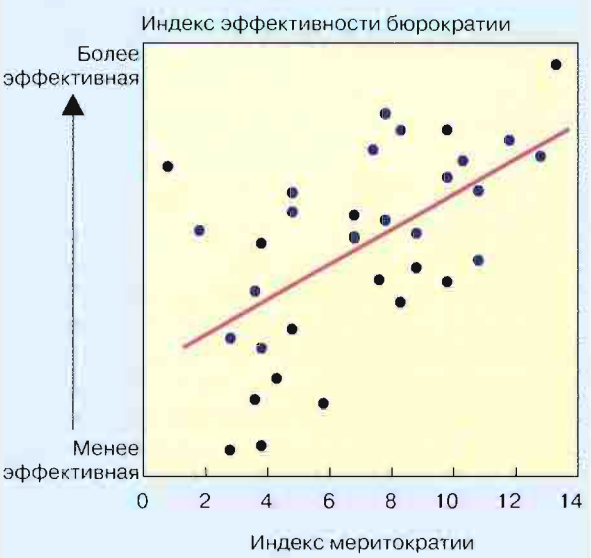
Недавнее исследование практики разных стран демонстрирует, почему важны указанные характеристики. Авто-

ры пришли к выводу, что индекс, характеризующий распространение «меритократических» принципов найма и продвижения по службе, а также адекватность оплаты труда, коррелирует как с показателем экономического роста, так и с оценкой, которую инвесторы дают возможностям государственного аппарата даже после учета эффектов дохода и различий в уровнях образования (см. рисунок 5.5). Уже из этого ясно, что нахождение верного институционального рецепта для найма и создания заинтересованности у квалифицированных кадров способно принести ощутимые плоды.

Наем и продвижение по службе на основе личных качеств

"Меритократический" подход способствует притоку высококвалифицированных кадров на государственную службу, повышению ее престижности и может существенным образом сказаться на заинтересованности персонала в хорошей работе. Во многих странах (например, в Японии и Южной Корее) экзамен на зачисление в национальную государственную службу предусматривает жесткие стандарты, назначение которых — отбор наиболее квалифицированных кадров. В других странах первичным фильтром служит академическая (часто вузовская) успеваемость.

Рисунок 5.5. Наем и продвижение по служебной лестнице на основе личных качеств способствуют повышению эффективности бюрократии



Примечание: Результаты основаны на регрессии с использованием данных по тридцати пяти развивающимся странам за период с 1970 по 1990 годы, при учете эффекта других переменных, включая доход. Подробнее см. в Техническом приложении. Источник: Evans and Rauch, 1996.

Стимул добиваться лучших результатов поддерживается и после приема на работу благодаря формулировке четких целей и критериев продвижения по службе, а также вознаграждению добросовестной долгосрочной службы. Например, в Южной Корее служебный рост происходит по формуле, сочетающей трудовой стаж с личными качествами. Когда же продвижение по службе связано с личной или политической зависимостью, государственные служащие больше беспокоятся о том, как угодить своему начальству или влиятельным политикам, и все усилия по повышению престижности за счет жестких стандартов приема на работу идут прахом.

Принцип "меритократии" во многих странах еще не утвердился. Вместо этого, государство зачастую становилось и остается источником значительного числа рабочих мест, где прием на работу основан на связях, а не на личных качествах. На рисунке 5.6 показано, что политические принципы должностных назначений гораздо больше распространены на Филиппинах, чем в других странах Восточной Азии. В сочетании с низкой оплатой труда это привело к прогрессирующему снижению дееспособности бюрократического аппарата. Правительство Филиппин принимает меры для улучшения кадрового состава государственной службы. Несомненно, политизированность назначений может быть достаточно распространенным явлением и в промышленно развитых странах, например, в США. Однако странам со слабыми институтами и несовершенной системой сдержек и противовесов лучше полагаться на более прозрачный и конкурентный механизм.

Даже страны, преуспевшие в установлении "меритократических" принципов приема на работу и ограничившие сферу назначений, продиктованных чисто политическим расчетом, могут сталкиваться с мощным вмешательством фактора политики при расстановке кадров. Например, в Индии высшие чиновники довольно часто переходят с места на место: средний срок пребывания в должности региональных чиновников в некоторых штатах может достигать всего восьми месяцев. Отчасти поэтому некогда легендарный государственный аппарат Индии больше не считается образцом эффективности.

Системы кадровой работы на основании личных качеств принадлежат к двум широким, но отнюдь не взаимоисключающим друг друга категориям: элитарные и открытые. Элитарные системы как, например, во Франции, Германии и Японии, отличает закрытость доступа и иерархическая структура при крайне жестких критериях вступления (см. врезку 5.6). Когда высококвалифицированные кадры в дефиците, элитарные системы в качестве основы для более избирательного подхода к комплектованию персонала вполне могут считаться предпочтительными. Открытые системы найма, как в Новой Зеландии и США, обеспечивают более гибкий, децентрализованный и опирающийся на рыночные принципы подход к подбору государ-

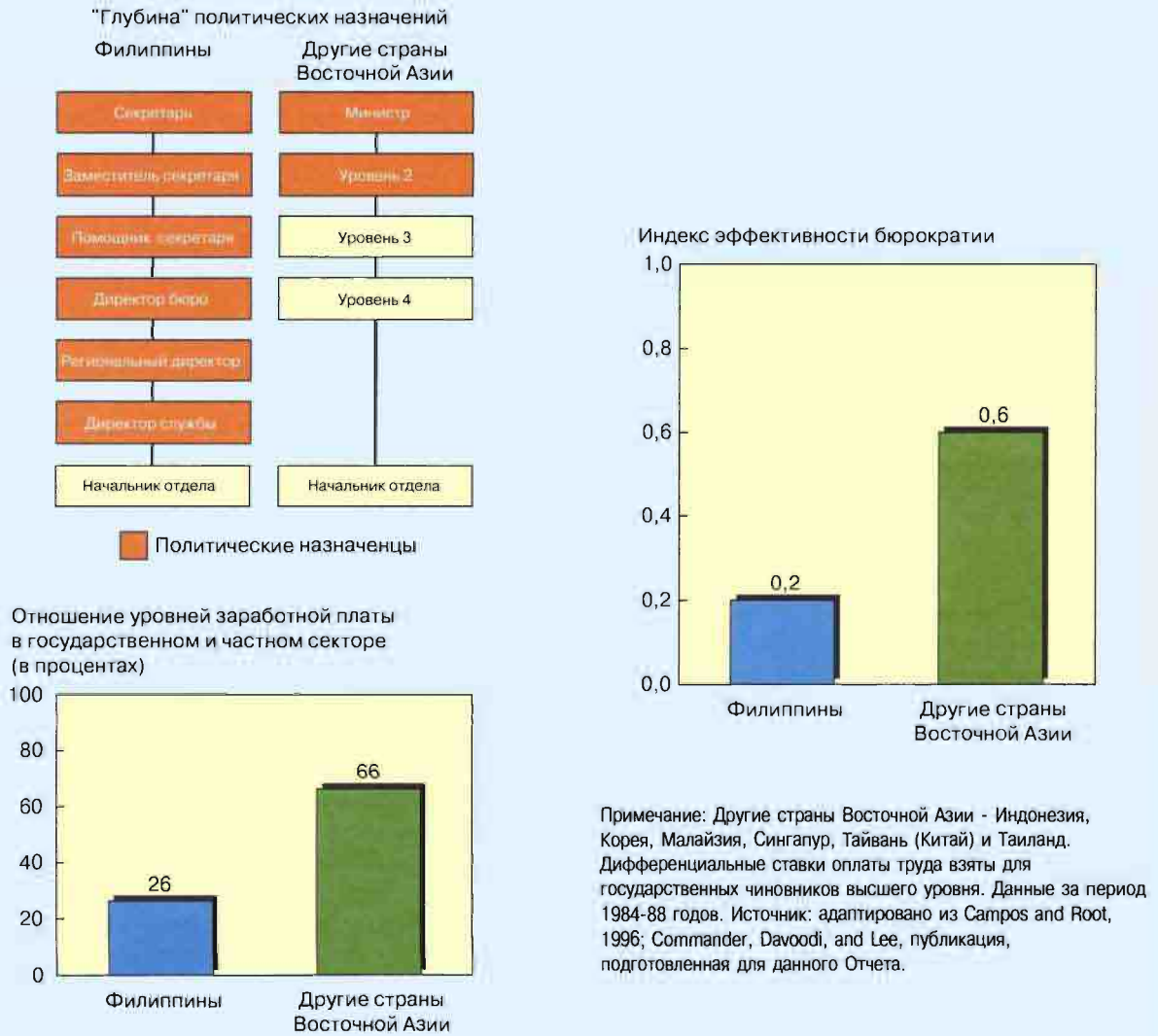
ственных служащих. Открытые системы дают управленческому персоналу большую гибкость при приведении профессиональных требований в соответствие с имеющейся у кандидатов квалификацией, в том числе и по дефицитным специальностям, хотя иногда и ценой усложнения мер, направленных на поддержание профессиональных стандартов и esprit de corps.

Адекватный уровень оплаты труда

По мере повышения престижа государственной службы в различных странах благодаря найму и продвижению работников по службе исходя из их личных качеств, работа в государственном секторе становится более привлекательной. Но если оплата труда на государственной службе значительно ниже, чем в частном секторе, то один лишь престиж ничего не изменит.

В качестве грубого критерия для оценки адекватности оплаты труда в государственном секторе может служить разность между уровнями заработной платы в государственном и частном секторах, несколько скорректированная, — если учитывать тот факт, что гарантии сохранности рабочего места на государственной службе, как правило, выше. Точные сравнения усложняются из-за различий в структуре и размерах пособий и премий, профессиональных требований и т. п. Однако государственные служащие, как правило, почти везде получают меньше своих коллег, занятых в частных организациях. Например, на Филиппинах заработная плата государственных служащих составляет в среднем

Рисунок 5.6. Недостаточный учет личных качеств государственных служащих и низкая оплата их труда на Филиппинах снизили дееспособность аппарата



Примечание: Другие страны Восточной Азии - Индонезия, Корея, Малайзия, Сингапур, Тайвань (Китай) и Таиланд. Дифференциальные ставки оплаты труда взяты для государственных чиновников высшего уровня. Данные за период 1984-88 годов. Источник: адаптировано из Campos and Root, 1996; Commander, Davoodi, and Lee, публикация, подготовленная для данного Отчета.

25 процентов от заработной платы в частном секторе; в Сомали данный показатель составляет 11 процентов. (Противоположная ситуация наблюдается в Сингапуре, где зарплата в государственном секторе составляет в среднем 114 процентов от оплаты труда в частном секторе; на самом деле, государственные служащие в Сингапуре получают больше, чем их коллеги в США). В некоторых странах это расхождение все более углубляется. Например, в Кении разница между уровнями оплаты труда в государственном и частном секторах за период с 1982 по 1992 годы росла на 3 процента в год. Во многих странах на относительном ухудшении оплаты труда в государственном секторе сказались жесткие фискальные меры 80-х годов, которые, вопреки целям этих мер, в большей степени сократили реальный уровень заработной платы, а не штаты.

Во многих африканских странах в условиях роста фискальной напряженности уровень занятости в государственном секторе не просто поддерживался, — он даже вырос, особенно среди неквалифицированных кадров (см. рисунок 5.7). Правительства стали играть роль "работодателей последней инстанции" и источником политического покровительства, предлагая работу родственникам, дру-

Врезка 5.6. Отбор лучших и талантливых: элитарные или открытые системы?

Большинство стран взяли на вооружение один из двух "меритократических" подходов к подбору кадров. Первый из них, получивший название элитарного, предусматривает иерархическое построение системы, доступ куда открыт исключительно для перспективных кандидатов в начале их карьеры. Традиционно данный термин относился к высшей элите государственных служащих в отдельных восточно-азиатских странах; в своем более современном смысле он относится к профессиональному корпусу власти, который также включает чиновников низшего и среднего уровня. Комплектование кадрами проводится централизованно и весьма избирательно, обычно на основании итогов строгого вступительного экзамена. Отобранные кандидаты назначаются на лучшие должности с перспективой быстрого роста. Эти кандидаты, в большинстве своем специалисты широкого профиля, принимаются на работу в карьерный "поток", а не под конкретные должности.

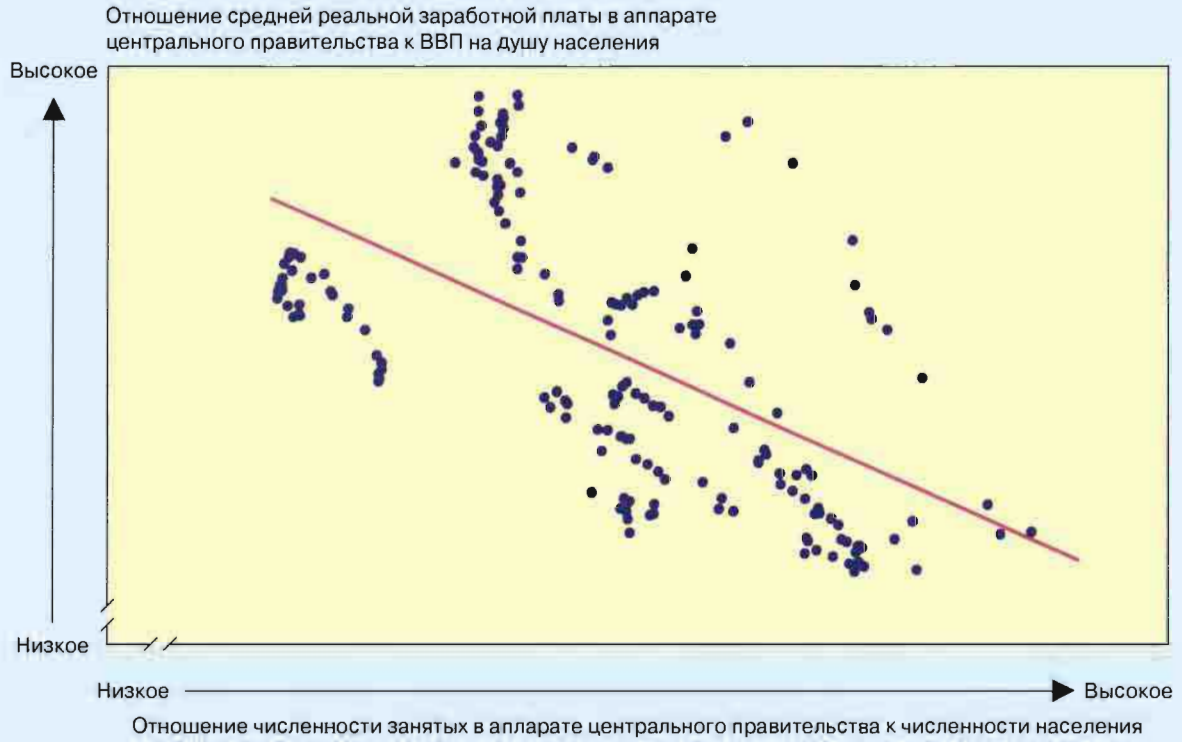
Наилучшие примеры элитарной системы — Франция и Япония. Во французской Национальной школе управления будущие высокопоставленные чиновники проходят годичный курс практической подготовки, после чего в течение пятнадцати месяцев посещают аудиторные занятия. Токийский университет в Японии готовит национальную управленческую элиту, большая часть которой имеет юридическое или широкопрофильное образование, иногда дополненное технической подготовкой "на рабочем месте". Варианты данной системы можно обнаружить в Сингапуре, где подающие надежды кандидаты выявляются в двухгодичных училищах, и в Германии, где система "практикумов" предлагает отличившимся учащимся обучение "без отрыва от производства".

Вторая система, известная как "открытая", представляет собой более гибкий, децентрализованный и опирающийся на рыночные принципы подход к подбору государственных служащих. Например, система, принятая в Соединенных Штатах, в противоположность элитарной модели дает доступ на любые ступени иерархии без каких-либо возрастных ограничений. Централизованные конкурсные вступительные экзамены были заменены тестами по узкопрофессиональным вопросам, а руководящие работники получили большую свободу в отношении найма служащих. В Соединенных Штатах, как и в Австралии, в дополнение к системе горизонтальной комплектации персонала, действует Высшее административное управление, предназначенное для формирования элитарной группы внутри государственной службы.

Наиболее смелый подход к открытому подбору кадров и должностному росту используется в странах, проводящих реформы «нового государственного управления». В этих странах были существенно раздвинуты границы полномочий при комплектации кадров. Например, в Новой Зеландии руководство ведомств может принимать на работу сотрудников на рыночные ставки заработной платы.

В странах с острой нехваткой высококвалифицированных кадров элитные системы могут оказаться полезными для внедрения более избирательной системы кадровой работы вместо универсальных подходов. Более того, престижность корпуса может характеризоваться существенными позитивными побочными эффектами, стимулируя тем самым другие подразделения аппарата государственной службы к хорошей работе. С другой стороны, открытая система предоставляет руководству большую свободу в поиске кандидатов, обладающих необходимой квалификацией, в том числе по дефицитным специальностям. Открытые системы противодействуют застойным явлениям в государственном аппарате, подпитывая все уровни власти кадрами, обладающими незакоснелыми взглядами и несущими новые идеи. Минус же состоит в том, что открытость систем усложняет поддержание профессиональных стандартов, как и esprit de corps на государственной службе.

Рисунок 5.7. Африка: как только занятость в государственном секторе выросла, заработная плата снизилась



Примечание: Использованы выборочные данные по двадцати африканским странам за период 1972-93 годы. Обе оси имеют логарифмический масштаб. См. подробнее Техническое приложение. Источник: Расчеты специалистов Всемирного Банка на основе данных из работы Kraay and Van Rijckeghem, 1995 и данных Всемирного Банка.

зьям и сторонникам. В результате, несмотря на огромную величину общего фонда заработной платы, индивидуальные оклады часто были небольшими. Более того, рост издержек на оплату труда нередко вытеснял операционные расходы, приводя к хорошо знакомым историям об учителях без учебников и посыльных без велосипедов.

Контраст между размером фонда оплаты труда и относительным уровнем заработной платы высвечивает еще одну важнейшую проблему, которая не может быть решена с ходу — относительно низкий уровень вознаграждения труда высокопоставленных чиновников. Во многих странах, зачастую по политическим мотивам, допускается большее падение заработной платы на высоких должностях государственной службы, чем в нижних эшелонах власти. Такого рода сокращение оплаты еще более усложняет привлечение и удержание высококвалифицированных кадров на ключевых высших должностях. Исследование опыта десяти африканских стран обнаружило тот факт, что в среднем отношение должностных окладов на высшем и самом низком уровнях государственной службы в течение 80-х годов сократилось с 13:1 до 9:1.

Подталкиваемые стремлением повысить оклады служащих государственного сектора и необходимостью коррекции общих фискальных диспропорций, некоторые страны предприняли шаги по сокращению штатов, дифференциации структуры заработной платы и повышению среднего уровня оплаты труда в государственном аппарате. Эти усилия дали самые разные результаты. Исследование реформ государственной службы, проводившихся в период между 1981 и 1991 годами в пятнадцати странах в различных частях мира, показало, что сокращение фонда заработной платы и дифференциация оплаты труда реально были достигнуты чуть менее чем в половине случаев. Штаты сократились более чем наполовину, однако в нескольких случаях позже наблюдался откат к прежнему состоянию, а размер сокращений редко был достаточным для того, чтобы финансово обеспечить существенное повышение окладов высокопоставленных служащих. Напри-

мер, в Перу было сокращено около 250000 государственных служащих, однако 163000 из них были вновь приняты на работу; к тому же, неправильная ориентация программ сокращения персонала привела к уходу наиболее квалифицированных кадров.

Тем не менее, из такого неоднозначного и зачастую печального опыта реформ государственной службы можно извлечь несколько уроков на будущее. Во-первых, стратегии сосредотачивались исключительно на оплате труда и числе занятых, а в связи с этим — на сокращении чисто количественных показателей (фонда оплаты труда и штатов). Это важно, но не менее значимы и другие дополнительные факторы: комплектация кадрами и продвижение по служебной лестнице на основе личных качеств, оценка выполнения работы и ориентация на результат, механизмы по укреплению ответственности и esprit de corps.

Необходим более продуманный порядок проведения реформ, начиная с дифференциации оплаты труда. Даже при ограниченном общем фонде оплаты труда, оклады на высоких должностях могут быть повышены по отношению к более низким уровням с целью привлечения более квалифицированных специалистов и концентрации дефицитных кадров на стратегических направлениях. В странах с раздутым государственным аппаратом реформаторские усилия были слишком скромны для того, чтобы сократить его размеры до приемлемого уровня. К тому же все эти реформы, как правило, имели характер скорее разовых кампаний, а не целенаправленных программ реструктуризации бюрократического аппарата, ориентированных на долгосрочную перспективу.

Реформирование оплаты и численности персонала государственной службы неизбежно наталкивается на политические препятствия, хотя опасения относительно политического сопротивления часто бывают преувеличены. В некоторых странах при проведении реформ расчет делался на сотрудничество с государственными служащими, и с ними активно консультировались для нахождения политически приемлемых решений. Например, тесный диалог между губернатором и местным профсоюзом государственных служащих в провинции Санта-Фе в Аргентине способствовал достижению сторонами согласия в отношении мер, направленных на модернизацию государственного управления в этой провинции, включая 10-процентное сокращение расходов. Кроме того, опыт реформы государственной службы содействовал разработке действенного технического инструментария, — был составлен реестр государственной службы, проведен функциональный анализ, разработана более продуманная система выходных пособий, — и все это с целью более эффективного управления осуществлением реформ. Однако при реформе государственной службы неизбежно будут и проигравшие, возможно, составляющие важную категорию электората и, следовательно, являющиеся политической силой, с которой необходимо считаться. Политическая экономия реформ рассматривается далее в главе 9.

Формирование esprit de corps

Эффективный и дееспособный бюрократический аппарат разделяет приверженность целям своей организации. Этот дух корпоративного единства подразумевает выраженное в формальных и неформальных принципах и основанное на определенных задачах общее понимание того, какое поведение желательно, а какое — нет, а также стремление бороться за честь коллектива, основанное на данном общем понимании. Esprit de corps дает членам коллектива ощущение единой цели и причастности к ее достижению, а также диктует самодисциплину, которая ориентирует членов группы на решение коллективных задач. Рыцари Круглого Стола короля Артура, самураи в Японии и даже мафиозные структуры предыдущих поколений также воплощают своего рода корпоративное единство. Подобное можно сказать лишь о немногих современных государственных службах, в том числе в Чили, Франции, Германии, Японии, Корее и Великобритании. Однако для большинства стран это не так.

В формировании esprit de corps внутри государственного аппарата «с нуля» нет ничего невозможного. Государственный аппарат Сингапура сегодня знаменит своим единством и целеустремленностью, хотя в начале 60-х годов эти его свойства были едва различимы. Путь не был прост, однако и предпринятые шаги были достаточно показательны. Каждый год из лучших 200 выпускников (менее 5 процентов) Национального Университета Сингапура (а позже — Наньянгского технологического института) отбирались потенциальные кандидаты, которые проходили годичную программу подготовки. Общее образование и подготовка дает кандидатам единое понимание того, чего от них ждут как от государственных служащих, и способствует формированию доверия между ними. Национальная система карьерного роста на основе личных качеств работников придает им заинтересованность в достижении целей своего ведомства. Целеустремленность руководства Сингапура и его неустанные усилия, направленные на то, чтобы привить государственному аппарату необходимую систему ценностей, укрепляют связи между государственными служащими. Отдельные уроки преобразований в Сингапуре в настоящий момент изучаются в Ботсване как своего рода механизм, действие которого основано на двух ключевых элементах, — на работе в команде и на коллективном характере получаемых результатов.

Примеры преданности делу и ответственного отношения к нему можно найти не только в промышленно развитых государствах и в странах Восточной Азии. Меры по укреплению ответственности служащих привели к резкому повышению качества предоставления услуг государством в бедном северо-восточном штате Сеара в Бразилии

Врезка 5.7. Повышение ответственности служащих: рациональное управление в штате Сеара (Бразилия)

В 1987 году правительство штата Сеара на северо-востоке Бразилии столкнулось с разрушительным бюджетным кризисом, наложившимся на результаты просчетов административного управления. Однако в течение четырех лет бюджетный кризис был преодолен, и качество предоставления услуг значительно повысилось. Количество охваченных вакцинациями от кори и полиомиелита детей более чем утроилось (с 25 до 90 процентов от общего их числа). Программы общественных работ в штате во времена засухи обеспечили рабочие места для миллиона с лишним безработных фермеров. А программы развития малого бизнеса и распределения подрядов между небольшими фирмами привели к более чем 30-процентной экономии общих расходов по сравнению с их прежним уровнем.

В данном случае успех был достигнут во многом благодаря именно государственной службе. Правительство штата нестандартным и порой непроизвольным образом способствовало обретению государственными служащими чувства ответственности. При этом использовались и вознаграждение за хорошую работу, и методы отбора новых служащих, и программы профориентации, и даже такой фактор как возможность откровенно похвастаться своими достижениями в средствах массовой информации. Нажимая на все эти рычаги, государство содействовало тому, что был создан ореол исключительной значимости вокруг ключевых программ и их исполнителей. Ощутив прилив личной заинтересованности в порученном им деле, государственные служащие оказались в состоянии решить даже более широкие задачи, чем те, которые непосредственно входили в круг их обязанностей, причем чаще всего это творческое расширение круга собственных задач делалось служащими абсолютно добровольно. Обретя большую автономию и свободу действий, служащие оказались в состоянии предоставлять более дифференцированные услуги. Благодаря требованиям подотчетности, большая свобода не привела, как это часто бывает, к проявлению дополнительных возможностей для извлечения личной выгоды. Работники стремились трудиться лучше для того, чтобы оправдать доверие, которое стали к ним испытывать клиенты. Это в свою очередь явилось следствием более продуманной организации труда государственных служащих штата и оказания им знаков общественного признания. В то же самое время, группы общественности более строго следили за работой государственных служб в своем регионе. Пропагандистские кампании и другие аналогичные мероприятия в штате давали гражданам новую информацию об их правах по усовершенствованию власти и о том, как должны функционировать государственные службы. Таким образом, правительство, хотя и косвенным образом, сыграло важную роль в обеспечении контроля.

Данные механизмы создали «благотворный цикл», когда служащие чувствуют оценку и признание своего труда не только со стороны начальства, но также со стороны клиентуры и обслуживаемых ими общин. А это, в свою очередь, укрепляло их преданность делу.

(см. врезку 5.7). Правительство способствовало упрочению чувства долга среди служащих и повысило престижность их труда. Эти "эмоции" были подкреплены инновационными механизмами, — к примеру, такими как участие рабочих в управлении, самоуправление рабочих коллективов, введение многоцелевых, а также гибко организованных или специализированных производств. Подобная практика предусматривала большую свободу и гибкость действий работников, более тесное сотрудничество между руководством и рядовыми сотрудниками, а также большую степень доверия между служащими и потребителями. Кроме того, данный опыт продемонстрировал, что для заинтересованности персонала, в дополнение адекватному вознаграждению и «меритократическим» принципам кадровой работы, важны и нематериальные стимулы — признание и оценка заслуг, престиж и награды.

Стратегические возможности: на пути к эффективному государственному сектору

Некоторым развивающимся странам недостает самых элементарных основ профессионального, легитимного государственного аппарата. Даже реформаторски настроенные лидеры далеко не всегда способны воплотить свои намерения в жизнь из-за того, что механизм, увязывающий политические декларации с конкретными действиями, более не действует. В результате — громадный разрыв между этими декларациями и реальными действиями государства, между формальными и фактически действующими нормами государственных институтов. Первым шагом к построению более эффективного государственного сектора в таких странах должна стать ликвидация подобных расхождений: восстановление доверия к политике правительства и к правилам, которым оно обещает следовать, за

счет гарантий их соблюдения на практике. Эти меры включают жесткие бюджетные ограничения, исполнение бюджета и других программ в соответствии с принятым планом, обеспечение предсказуемости ресурсного потока, установление отчетности за использование финансовых средств, обуздание мощного воздействия системы политических протекций на кадровые решения.

При отсутствии данных предпосылок новые принципы государственного руководства должны вводиться с осторожностью. Если неформальные нормы давно и существенно расходятся с формально установленными (например, в отношении кадровой работы), простое введение новых формальных правил окажется бессильным. Если страна оказалась не в состоянии наладить надежный контроль над ресурсными потоками, предоставление большей управленческой гибкости будет лишь способствовать произволу и коррупции. А если ощущается нехватка кадров со специальной квалификацией, то использование ориентированных на конечный результат (или выпуск продукции) контрактов по сложным видам услуг может оттянуть значительную часть дефицитных административных возможностей на нужды составления и приведения в исполнение этих соглашений. Тем не менее, страны могут начать с обеспечения большей четкости целей и задач, а также с введения оценок результатов деятельности на последовательной и избирательной основе. После укрепления системы оценки конечного продукта и установления надежного контроля над ресурсами, управленческому персоналу в обмен на большую ответственность за конечный результат может быть предоставлена большая операционная свобода.

Процесс формирования профессиональной и легитимной бюрократии займет много времени. Между тем другие меры могут быть осуществлены оперативнее, и некоторые из них способны принести быструю отдачу. Хорошо отлаженный механизм выработки государственной политики выявляет издержки конкурирующих программ и способствует их обсуждению и проведению консультаций между всеми заинтересованными сторонами. Использование рынка для предоставления услуг с конкурентным потенциалом (слишком многие из которых в настоящий момент монополизированы государством) может снизить издержки и повысить качество обслуживания. Аналогичным образом, конкурсное распределение подрядов на осуществление тех видов деятельности, которые легко выявляются в каждой конкретной ситуации, может содействовать снижению бремени раздутых полномочий государства и формированию его сотрудничества с рынками и НГО в целях повышения эффективности. Кроме того, реформаторы не должны полагаться исключительно на тот контроль, который осуществляется "изнутри" государства: создание большего числа каналов обратной связи с фирмами и населением, пользующимися услугами государства, может заметно способствовать внешнему воздействию на улучшение результатов, пока внутренние возможности и механизмы обеспечения исполнения контрактов еще находятся в процессе развития.

Как было отмечено в предыдущих главах, и после выдачи подрядов на предоставление многих благ и услуг, которыми в данный момент занимается государство, в его компетенции все еще остается очень многое. Там, где государство больше не является прямым провайдером, оно должно становиться партнером и помощником, регулируя рынки, обеспечивая исполнение контрактов и играя все те ключевые роли, которые были сформулированы в главах 3 и 4. Для этого требуется привлечение и удержание способных кадров. Нормативное ограничение политического покровительства при кадровой комплектации и должностном росте, а также обеспечение большей конкуренции через «меритократические» принципы необходимо для формирования данных возможностей. В странах, где штаты в нижних эшелонах государственного сектора растут быстро, неизбежны реформы, направленные на сокращение численности персонала. Однако относительная привлекательность окладов на высоком уровне может быть повышена в целях привлечения способных кадров даже в рамках ограниченного общего фонда оплаты труда, отчасти за счет сокращения избыточной численности рядовых сотрудников.

Оппозиция этим и другим реформам со стороны тех, кто остается в проигрыше, неизбежна. Однако, как отмечается в главе 9, возможности для преобразований могут открываться и расширяться. Ориентированное на проведение реформ правительство должно воспользоваться этими возможностями для достижения общественного согласия, само уметь обратить внимание граждан на препятствия, стоящие перед преобразованиями, а также инициировать и последовательно продвигать реформы в целях построения эффективного государственного сектора. В конечном итоге укрепление государственных институтов принесет огромную отдачу.

ГЛАВА 6

ОГРАНИЧЕНИЕ ВОЛЮНТАРИСТСКИХ ДЕЙСТВИЙ ГОСУДАРСТВА И ОГРАНИЧЕНИЕ КОРРУПЦИИ

Эффективное государство может сделать очень много для устойчивого развития и борьбы с нищетой. Но нет никаких гарантий того, что вмешательство государства пойдет на благо общества. Монополия государства на принуждение, позволяющая ему эффективно вмешиваться в экономическую деятельность, дает ему также возможность действовать волюнтаристскими методами. Такая возможность, а также обладание информацией, не доступной для простых людей, позволяет государственным чиновникам действовать в своих собственных интересах либо в интересах своих друзей или союзников — в ущерб общим. Возможности для извлечения чиновниками ренты и для коррупции велики. Поэтому страны должны создавать и поддерживать механизмы, придающие гибкость действиям государственных органов, создающие стимулы для деятельности во имя общего блага и одновременно ограничивающие волюнтаризм и коррупцию в отношениях с представителями бизнеса и простыми гражданами. В пятой главе говорилось об укреплении потенциала государственного сектора. Многие реформы, о которых в ней шла речь, будут способствовать уменьшению волюнтаризма и коррупции. С этой целью особенно полезно сделать правовую культуру неотъемлемой частью работы государственных учреждений и искоренить протекционизм на государственной службе. В данной главе рамки обсуждения этих вопросов расширятся; механизмы, способные ограничить волюнтаризм правительства и коррупцию, будут рассмотрены более полно.

В начале главы речь пойдет о необходимых формальных сдержках и противовесах, которые должны быть внедрены в структуру правительства, включая независимость судей и разделение властей. Они способствуют повышению доверия и ответственности. Но формальных инструментов сдерживания часто бывает недостаточно, особенно в тех странах, где коррупция стала традицией. Поэтому в данной главе путем анализа главных причин коррупции рассмотрены возможные методы борьбы с ней в этих странах, а также там, где государство пытается начать бороться с коррупцией. Важно одно: с коррупцией нужно бороться на разных направлениях, снижая возможности ее возникновения, уменьшая выгоды, с ней связанные, и одновременно увеличивая вероятность ее пресечения и цену риска.

Формальные сдержки и противовесы

> *При формировании правительства, которым должны руководить люди, стоящие над другими людьми, возникает серьезная трудность: сначала вы должны дать возможность правительству контролировать тех, кем оно правит, а потом обязать его контролировать самого себя.*
>
> Джеймс Мэдисон, *Федералист* №51, 1788

Ограничение возможностей использования государственной власти и злоупотреблений ею — трудная задача для любой страны. Еще труднее найти способы сделать это так, чтобы не лишить органы государственной власти необходимой для их работы гибкости. Злоупотребление государственной властью, последствия которого продолжаются дольше, чем само событие, создает серьезные проблемы, связанные с доверием. Во времена правления Иди Амина экспроприация собственности в Уганде и преследования, которым подвергались представители азиатских меньшинств, занимавшиеся предпринимательством, оставили в наследство недоверие, а с ним были связаны огромные проблемы, вставшие перед новой администрацией при попытках привлечь частные инвестиции. Но самоуправство и капризы в действиях государства подрывают не

только доверие; они подрывают законность как таковую, ослабляя действенность любых правил, установленных государством. Они создают условия, помогающие государственным чиновникам ставить себя над законом, являя собой соблазнительный пример для остальных членов общества. В таких условиях развитие страны упирается в каменную стену.

Инструменты ограничений

Курс на устойчивое развитие страны требует использования формальных механизмов сдерживания, заставляющих государство и чиновников отчитываться в своих действиях. Для того, чтобы эти механизмы были надежными и действовали долго, они должны быть внедрены в главные государственные учреждения, или, если эти учреждения не слишком надежны, они могут быть временно заменены внешними механизмами, такими, как международный арбитраж. Два главных формальных механизма сдерживания — это сильный независимый суд и разделение властей.

Независимость судей и эффективность. Для того, чтобы экономика процветала, необходимы институциональные меры, с помощью которых можно было бы решать споры между фирмами, гражданами и властями, объяснять законы и правила в случае возможности их двоякого толкования, а также приводить общество к согласию. Множество формальных и неформальных механизмов было придумано для этого в разных странах, но нет ничего важнее, чем четко формализованная судебная система. Только она может прибегнуть к принудительным мерам воздействия, находящимся в распоряжении государства, чтобы обеспечить выполнение судебных решений. И только она имеет формальное право судить о законности действий законодательных и исполнительных органов. Все это придает месту судебной системы по отношению к другим государственным органам особый статус, позволяющий ей поддерживать устойчивое развитие: она заставляет две другие ветви власти отвечать за свои решения и способствует повышению доверия к общей деловой и политической обстановке в стране. Но судебные органы могут выполнять такую роль только тогда, когда соблюдены три основные условия: независимость суда, его способность применять нормы закона и эффективная организация.

Наиболее важным из этих условий является независимость суда от остальных ветвей власти. Какими бы ни были отношения судебных органов с законодательной и исполнительной властью, все промышленно развитые и многие развивающиеся страны полагаются на судебную систему в том, что она может заставить исполнительную власть отчитываться перед законом, способна толковать нормы Конституции и следить за их выполнением.

Независимость суда неоднократно была скомпрометирована в ряде стран, и нет такого государства, которое было бы полностью защищено от политических попыток отменить решения судебных властей. Законодательная и исполнительная власти изыскивали разные ходы для получения возможности управлять своими судебными системами:

- На Мальте судьи Верховного суда были отстранены за час до начала слушания дела, в ходе которого должна была быть рассмотрена правильность действий органов исполнительной власти.
- Раньше правительства Пакистана, сменявшие друг друга, назначали временных судей. Отсутствие установленных сроков пребывания судей в должности делало их более уязвимыми для политического давления.
- Хотя в конституции Украины сказано, что суды не подчиняются исполнительной власти, зависимость судей от местных властей, распределяющих жилье, по-прежнему сохраняется. Для тех из них, кто выносил решения по делам, связанным с жилищными вопросами, против городских чиновников, предоставление квартир затягивалось особенно надолго.

Эффективность судебной системы также зависит от исполнения ее решений. На практике это означает, что другие ветви государственной власти должны согласиться выделить средства, необходимые для выполнения решений суда, в том числе обеспечить персонал, которому по закону разрешается и заниматься судебными документами, и налагать арест, и распоряжаться имуществом должника, и передавать выигравшей стороне доход от продажи этого имущества. Во многих странах возможности исполнения таких решений ограничены. Так, например, в Польше судебные исполнители не подчиняются судьям, а являются служащими Министерства юстиции. Поэтому, хотя судьи компетентны и работают достаточно продуктивно, исполнение решений осуществляется медленно и зачастую неэффективно, так как число судебных исполнителей не растет с той же скоростью, с какой увеличивается количество судебных решений.

Создание таких отношений между судебными, законодательными и исполнительными властями, которые обеспечивали бы независимость суда и надежное исполнение решений, — процесс постепенный. Исследования показывают, что вера частных предпринимателей в главенство закона повышается с каждым годом, если не происходит смены режимов. Рассматривая вопрос более широко, как это сделано во врезке 6.1, описывающей ситуацию в Перу, можно сказать, что эффективность работы механизмов, привлекающих для выполнения судебных решений третью сторону, в значительной мере зависит от того, рассматривают ли граждане эти механизмы как законные. В тех странах, где судебные институты слабы, продемонстрировать гражданам и предпринимателям потенциальные преимущества хорошо функционирующей судебной системы и

Врезка 6.1. Как участие народа улучшило право собственности и способствовало решению споров в Перу

До 1989 года большинство перуанцев, живших на бедных городских окраинах и в сельской местности (70 процентов городского населения и 80 процентов сельского), не пользовались теми преимуществами, которые давали бы формальные права владения реальной собственностью. Традиционная система регистрации собственности находилась в ведомстве Министерства юстиции, и конфликты решались через суд. Малообеспеченные городские и сельские собственники жилья считали, что эта система предназначена для богатых, которые могут себе позволить оплачивать высокие издержки по договорам.

В начале 80-х годов негосударственное предприятие (НГО) — Институт свободы и демократии (ИСД) — начало кампанию, направленную на улучшение прав собственности бедного населения Перу. Сначала ИСД были организованы широкие публичные слушания, на которых принимались жалобы и выяснялось, почему граждане формально не регистрировали свою собственность; кроме того, оглашались сведения о потенциальных преимуществах, стоимости регистрации и закрепления собственности. ИСД одновременно с этими слушаниями занимался изучением законов и правил, под которые подпадала регистрация собственности, и тем, насколько они выполнялись. На основании выводов, сделанных в результате этих исследований, ИСД разработал конкретные предложения по реформе. Начиная с 1986 года эти предложения публично обсуждались и тщательно корректировались. Хотя профессиональные монополии — ассоциации юристов и нотариусов — были приверженцами старой системы и активно выступали против проведения реформы, поддержка общества решила вопрос в ее пользу.

В 1989 году новая система регистрации собственности была включена в законодательство. В соответствии с новой системой были очень сильно снижены транзакционные издержки и отобрана часть полномочий у профессиональных монополий, что способствовало уменьшению чувства неуверенности у граждан. А для установления прав собственности и решения конфликтов были закреплены уже существовавшие среди членов сообщества нормы, такие, как поручительства соседей при предъявлении одной из сторон прав на собственность. Подчиняясь административным требованиям, указанным в законе, любой юрист теперь мог выступать в качестве третейского судьи, подписывать документы, удостоверяющие права собственности и решать конфликты на месте. Спорные или сложные случаи решались не судом, а руководителем регистрационной системы, которого назначало Министерство жилищного строительства. И только в случаях, когда разрешить конфликт таким способом не удавалось, дело передавали судье.

К 1994 году с помощью новой системы было зарегистрировано около 120000 титулов собственности. В период между 1994 и 1996 годом было зарегистрировано еще 170000. Эта система, разработанная на основании данных спроса, продолжает развиваться, и сейчас рассматриваются предложения о том, чтобы распространить ее на всю страну.

завоевать их поддержку для проведения в жизнь хороших законов и их добросовестного исполнения, может оказаться не менее важным, чем начать реформы судебной системы с помощью технократических программ.

Третьим фактором, влияющим на эффективность судебной системы, является эффективная организация ее деятельности. Она нужна для того, чтобы избежать долгого рассмотрения дел в суде. В среднем для рассмотрения одного дела в судах Бразилии и Эквадора требуется 1500 дней, во Франции — 100. Длительные сроки рассмотрения повышают стоимость решения спора в суде и могут преградить доступ в судебные инстанции каким-то потенциальным клиентам, но все-таки внутренняя эффективность судебной системы не столь важна, как независимость суда и его возможность добиваться выполнения своих решений. Как уже говорилось в третьей главе, даже в тех странах, где судебная система загромождена и дорогостояща, она может укрепить доверие к себе, если ее решения будут восприниматься как справедливые. Любое государство, начинающее со слабой институциональной базы, должно рассматривать укрепление этих аспектов деятельности судов как самые важные.

Разделение властей. Судебные власти могут быть способны выполнять законы, но если общество мало верит в то, что эти законы будут действовать постоянно, доверие к государству может быть подорвано. Существует классический способ ограничить законодателям возможность постоянно вносить изменения в законы. Как правило, он записывается в Конституции, — разделение властей по горизонтали и вертикали.

Власть может быть разделена по горизонтали на судебную, законодательную и исполнительную, а по вертикали — на центральную и местные. Принципы организации политических партий в стране могут разниться — от неболь-

шого количества партий с высокоразвитой дисциплиной до многочисленных партий, члены которых придерживаются партийной линии лишь отчасти и которые могут управлять страной лишь с помощью создания многопартийных коалиций. От этого зависит, в какой степени политическая власть сконцентрирована или рассредоточена.

Чем глубже разделение властей, тем большее количество потенциально возможных вето необходимо преодолеть для внесения изменений в любые, существующие на основании закона, обязательства. Таким образом, разделение властей повышает доверие к постоянству законов. Однако наличие многочисленных субъектов, обладающих правом вето, может оказаться обоюдоострым оружием, они могут в равной мере затруднять изменение не только вредных, но и полезных норм.

Во многих развивающихся странах, в том числе и тех, где есть формальное разделение властей, существует мало эффективных сдержек и противовесов действиям политических лидеров. В некоторых странах надзор законодательных органов слаб из-за отсутствия соответствующих возможностей и недостаточной информированности. В других исполнительная власть доминирует над угодливой законодательной. Но так же, как и при создании хорошо функционирующей судебной системы, разработка формальных сдержек и противовесов в качестве норм, закрепленных в Конституции, или более эффективное их институциональное закрепление — это постепенный процесс.

Внешние механизмы. Факторы сдерживания, находящиеся за пределами страны, и международные ограничения могут в какой-то мере заменить ограниченные возможности национальных институтов по исполнению законов; они также могут служить определенной гарантией того, что эти законы будут оставаться стабильными с течением времени. Одна из целей обращения к внешним судебным органам — поддержка собственной судебной системы. Доверие к судебной системе Ямайки сохраняется благодаря тому, что в качестве суда последней инстанции в ее поддержку выступает Тайный совет Великобритании. Из-за слабости судебной системы на Филиппинах многие фирмы, как национальные, так и иностранные, предпочитают решать вопросы, связанные с заключением контрактов, за границей.

Как было отмечено в третьей главе, международные соглашения являются еще одним механизмом для закрепления обязательств, не зафиксированных никакими национальными установлениями. Если говорить о торговле, то и Европейский Союз, и Североамериканское соглашение о свободной торговле могут выполнять эту роль; для многих стран необходимость в таком механизме может стать веским основанием для присоединения к Всемирной торговой организации. Понятно, что независимые страны могут принять решение о смене курса, отказавшись от каких-либо обязательств, например, в той же сфере торговли, и выйти из такой международной организации. Но тогда подсчитывать им придется не прибыли и убытки, связанные с изменением курса, а издержки в более широком плане, связанные с невыполнением взятых на себя обязательств во внешних отношениях, за что им придется отвечать перед партнерами. Угроза международного осуждения не позволяет странам отказываться от выбранного курса.

Соглашения с такими международными организациями, как МВФ или Всемирный банк, предполагают наличие неких условий, связанных с осуществлением определенной политики: например, чтобы получить кредит, страна должна провести определенные реформы. Для некоторых стран это оказывается благотворным. Принятие условия означает, что будут взяты определенные обязательства и будут проводиться те стратегии, которые были определены в качестве условия. Страны, в которых механизм выполнения обязательств разработан слабо, могут подкрепить доверие к себе обещанием выплатить штраф в случае нарушения ими соглашения. Одной из причин, по которой Всемирный банк требует таких гарантий, способствующих выполнению взятых страной обязательств, является его стремление ускорить приток частного капитала в развивающиеся страны.

Придание гибкости

Средства сдерживания — надежная основа для устойчивого развития. Но слишком большое количество ограничений может существенно ослабить эту надежность. Использование любого инструмента ограничения власти должно сопровождаться применением институциональных мер, предполагающих наличие у исполнительных органов власти гибкости при выработке и осуществлении стратегий и умения реагировать на появление новой информации и изменение условий.

Как уже было сказано в пятой главе, страны перепробовали множество институциональных мер, которые сочетают гибкость с ограничениями. Некоторые из них — такие, как консультативные советы в Восточной Азии и Закон об административных процедурах в Соединенных Штатах, — наделяют исполнительные органы власти значительной самостоятельностью в определении основных принципов политики и в ее осуществлении. Но при этом предполагается также, что те будут выполнять определенные процедурные требования, позволяющие сделать их решения открытыми для корректировок и контроля со стороны других органов государственной власти, гражданского общества и деловых кругов. Другие меры опираются на гибкие — в пределах ограничений — механизмы внутри самой исполнительной власти, такие, например, как передача управления исполнительным агентствам в рамках установленных бюджетных ассигнований и в пределах поставленных целей.

Но даже если процесс, в котором участвуют бюрократы, предусматривает широкие возможности для вмешательства извне и для надзора за их деятельностью, все же остается опасность того, что отдельные чиновники будут действовать в личных интересах, а не в интересах дела. Корысть может выродиться в коррупцию, когда частные интересы обеспечиваются нелегальными и тайными путями, обходя при этом и бюрократические правила, и положения закона, созданные для того, чтобы этого не допустить. Насколько податливыми окажутся государственные учреждения, зависит от того, сколь сильна их институциональная защита. Что это такое и как ее поддержать, будет рассказано в следующем разделе.

Контроль над коррупцией

"Утвердить ассигнование в конгрессе стоит немалых денег... за большинство в бюджетной комиссии палаты представителей надо заплатить сорок тысяч долларов — по десять тысяч на брата; за большинство в сенатской комиссии — столько же: опять сорок тысяч; небольшая добавка одному-двум председателям одной-двух комиссий, скажем, по десять тысяч долларов каждому... Затем идут семь кулуарных деятелей, по три тысячи долларов каждый, ... одна кулуарная деятельница — десять тысяч; ...несколько членов палаты представителей или сенаторов с безупречной репутацией — конгрессмены с безупречной репутацией стоят дороже..."

Так рассуждает хозяин американской железнодорожной компании в книге Марка Твена и Чарльза Уорнера *Позолоченный век (повесть наших дней)* (1874 год, в том же году переведена на русский язык и опубликована в *Отечественных записках*).

Обличительная сказка Марка Твена была тонко завуалированной карикатурой на коррумпированный американский Конгресс 70-х годов прошлого века. Повествование Твена точно воспроизвело ход реальных событий, связанных со скандалом в компании Credit Mobilier. Скандал разразился, когда стало известно, что два уважаемых бизнесмена цинично купили себе членство в Конгрессе. В 1996 году в Индии фильм *Hindustani*, ставший бестселлером, выразил крайнюю степень возмущения общества коррупцией. В фильме рассказывались ужасные истории о бездушных политиках и бюрократах, которые, не получив своей доли, были готовы позволить умереть пациентам больницы и бедным пенсионерам.

Художественные произведения обычно бывают построены на преувеличениях. Но они являются зеркалом, которое общество держит перед собой, желая увидеть отражение самых серьезных своих проблем. Американский роман и индийский фильм разделенные временем и пространством, едины в том, что напоминают: ничего нового в коррупции нет и она не является особенностью лишь какого-то одного уголка Земли. Эта проблема затрагивает жизнь многих людей, вызывая повсеместно возмущение граждан, в том числе и представителей деловых кругов.

В наше время люди всех стран ведут борьбу с продажностью государственных чиновников; случаи коррупции становятся известны публике быстрее, чем раньше, благодаря возросшей гласности в отношениях как на внутреннем, так и на мировом рынке. За последние несколько лет в связи с коррупцией произошло падение ряда правительств разных стран мира. Два бывших президента Южной Кореи были привлечены к суду и признаны виновными. Бывший президент Бразилии был подвергнут импичменту по обвинению в коррупции. В Бельгии в октябре 1996 года более 250000 человек выразили протест в связи с поведением правительства в отношении шайки педофилов, выдвинув обвинения в коррупции при назначении судей и исполнении судебных решений. Сильнейшие дебаты разразились в США в конце 1996 года после президентских выборов по поводу финансирования политических кампаний и его влияния на государственную политику.

Коррупцию трактовали по-разному. В данном Отчете она определяется как злоупотребление государственной властью ради личной выгоды. Коррупция привлекает к себе особое внимание, но она является лишь одним из симптомов более общей проблемы, возникающей, как и коррупция, из-за наличия стимулов к беззаконию внутри самих государственных органов. Коррупция процветает там, где диспропорция между проводимым курсом и режимом регулирования оставляет ей место для существования, где институциональные ограничения слабы. Проблема коррупции лежит на пересечении государственных и частных секторов. Это улица с двусторонним движением. Частные интересы — внутренние и внешние — посредством нелегальных методов находят возможности для коррупции и извлечения ренты, а государственные институты не могут устоять перед соответствующим искушением в отсутствие надежных механизмов сдерживания.

Коррупция подрывает общественное доверие и разъедает социальный капитал. Небольшая дополнительная плата за услугу государственному чиновнику может показаться не таким уж большим злом, но это не единственная плата — коррупция может иметь далеко идущие последствия. Если ее не пресечь, то мелкие с виду нарушения будут скапливаться и просачиваться повсюду, медленно разъедая законность до такой степени, что даже некоррумпированные чиновники и другие члены общества перестанут видеть смысл в том, чтобы играть по правилам.

Исследования показали, что существует явная отрицательная зависимость между уровнем коррупции (по оценкам бизнесменов), с одной стороны, и уровнем инвестирования и экономическим ростом, — с другой. Зависимость уровня инвестиций от коррупции подтверждается

результатами опроса частных предпринимателей, проведенного для этого Отчета (см. рисунок 6.1). Как мы видели в третьей главе, опрос позволил расценивать коррупцию как одно из главных препятствий для бизнеса во многих странах. Но это не только плата за право заниматься бизнесом. Другие опросы, а также рассказы о конкретных случаях коррупции позволяют считать, что чаще всего жертвами мелкой коррупции являются малообеспеченные люди.

Каковы бы ни были факты, во многих развивающихся странах сохраняется некая двойственность в отношении к коррупции. Общее мнение таково, что коррупция только смазывает колеса коммерции, и без нее не будет ни сделок, ни роста экономики. Явно в пользу этого аргумента действует то, что некоторые страны с высоким, согласно опросу, уровнем коррупции занимают в то же время первые места по экономическим показателям роста. Предсказуемость взятки — суммы, которую нужно заплатить, равно как и получения желаемого результата, за который было заплачено — важный фактор, позволяющий дать объяснение этому парадоксу. Страны с одинаковым уровнем коррупции могут очень сильно различаться по уровню инвестирования. В тех странах, где предсказуемость коррупции высока, уровень инвестирования значительно выше по сравнению с теми странами, где связь между необходимостью платить и получением желаемого результата кажется не столь очевидной (см рисунок 6.1). Но даже в странах с предсказуемой коррупцией она имеет отрицательное влияние на экономическую активность внутри страны. На рисунке 6.1 можно увидеть, что вне зависимости от уровня предсказуемости коррупции, уровень инвестирования в той или иной стране был бы значительно выше, если бы коррупции было меньше.

Рисунок 6.1. Высокий уровень и непредсказуемость коррупции плохо сказывается на инвестициях

Примечание: Каждое значение - среднее арифметическое для группы стран. Выводы основаны на регрессии, использующей данные по тридцати девяти промышленно развитым и развивающимся странам с учетом уровня доходов, образования и искажений в политике подробности - см. в Техническом приложении.
Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка на основе данных опроса частного сектора, проведенного специально для данного Отчета.

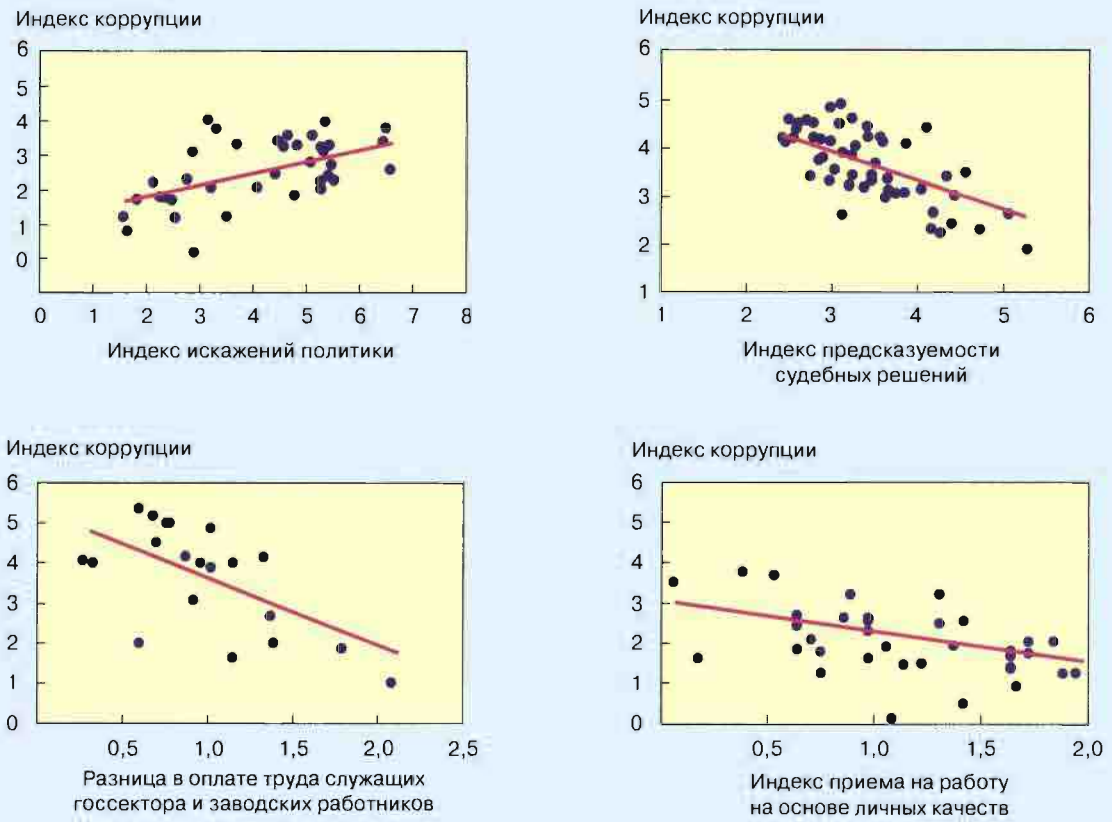
Страны, которым удалось достичь высокого уровня экономического роста несмотря на серьезную коррумпированность общества, могут в будущем обнаружить, что им приходится платить более высокую цену. Если мириться с коррупцией, на которую кладется, положим, 10 процентов, то это может привести к тому, что впоследствии придется платить уже 15-20 процентов. Коррупция кормит сама себя, раскручивая спираль незаконных поборов до тех пор, пока в конце концов само развитие не окажется подорванным и годы прогресса сменятся движением вспять. Тот же экономический рост, ранее позволявший коррупции существовать, может превратить производительную деятельность в непродуктивную борьбу за взятки и привилегии. Со временем коррупция так глубоко проникает в общество, что, когда правительство, наконец, проявляет желание ее остановить, оно встречает мощное сопротивление.

Причины коррупции

Стимул к коррумпированному поведению появляется тогда, когда государственные чиновники имеют много полномочий и мало ответственности. Политики, бюрократы и судьи контролируют доступ к дефицитным благам и могут установить плату для частных лиц и бизнесменов за получение этого доступа. У государственных чиновников может возникнуть искушение брать взятки, используя свое положение в целях личной наживы; у частных лиц, в свою очередь, может возникнуть желание дать взятку, чтобы получить от государства то, что им хочется. Таким образом, необходимым условием для коррупции является наличие у государственных служащих возможности награждать и наказывать.

Иногда коррупция порождается наличием возможностей, генерируемых политической средой наверху или внизу иерархической пирамиды. Взятки часто платят чиновникам нижнего ранга, занимающимся сбором специальных платежей, обеспечением полицейской защиты, выдачей разрешений и т.д. Когда коррупция носит эндемический характер, чиновники могут создавать лишнюю волокиту и

Рисунок 6.2. Некоторые факторы, связанные с коррупцией



Примечание: Верхний левый рисунок основан на данных по 39 промышленно развитым и развивающимся странам за период с 1984 по 1993 год (для индекса искажений политики) и 1996 года (для индекса коррупции). Правый верхний рисунок основан на регрессии, построенной на данных для 59 промышленно развитых и развивающихся стран за 1996 год. Левый нижний рисунок построен по данным о 20 промышленно развитых и развивающихся странах за период с конца 80-х - до начала 90-х годов. Правый нижний рисунок построен на данных регрессии по 35 развивающимся странам в период с 1970 до 1990 года с учетом уровня доходов. См. Техническое приложение к рисунку 3. Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка (два верхних рисунка), Van Rijckeghem and Weder, публикация, специально подготовленная для данного Отчета (нижний левый рисунок); Evans and Rauch (нижний правый рисунок).

придумывать отсрочки, чтобы получить еще более крупную взятку. Конечно, коррупция есть и в высших эшелонах власти: при предоставлении крупных контрактов, приватизации, установлении квот на импорт и регулировании естественных монополий. Зная это, можно понять, почему коррупция имеет большее распространение в странах с сильными искажениями в политике; эти искажения измеряются такими переменными величинами, как разница между официальным обменным курсом и курсом черного рынка (см. левую верхнюю панель рисунка 6.2). Любая политика, создающая искусственный разрыв между спросом и предложением, одновременно создает выгодные возможности для корыстных посредников.

Вероятность быть пойманным и наказанным (и для того, кто дает взятку, и для чиновника, ее берущего) также влияет на уровень коррумпированности. Экономический анализ законов позволяет думать, что люди сравнивают, какие блага будут получены благодаря нарушению закона и какой будет предполагаемая расплата за это нарушение (возможность быть пойманным и наказанным, помноженная на меру наказания). Уровень коррупции может быть высоким в стране, где правительство мало заботится о выявлении взяточничества. Нарушители закона могут полагать, что шанс быть пойманными или, если все-таки поймают, наказанными, — невелик, поскольку и сама система правосудия может быть коррумпированной. Коррупция может существовать даже в странах со значительной свободой печати и там, где общество не желает с коррупцией мириться, — но притом людям представляется маловероятным, что судебное решение, в случае рассмотрения столь

важного дела, будет непредвзятым. По данным опроса частных предпринимателей, проведенного для этого Отчета, можно сделать вывод о наличии отрицательной зависимости между имеющимся уровнем коррупции и предсказуемостью судебных решений (см. правую верхнюю панель рисунка 6.2).

В конечном счете, коррупция может процветать, если последствия поимки и наказания незначительны по сравнению с полученными благами. Государственные чиновники часто распределяют блага и элементы издержек, стоимость которых во много раз превосходит их зарплату. Вероятность коррупции повышается, если государственная зарплата не идет в сравнение с аналогичной зарплатой в частном секторе. Там, где государственные зарплаты очень низки, чиновники, желая жить на уровне среднего класса, — хотя бы на его нижнем пределе, — могут пытаться восполнять недостающее, добавляя к своей зарплате незаконно полученные средства. Риск быть уволенным с малооплачиваемой государственной службы из-за коррупции — не слишком серьезная угроза, если в частном секторе можно получить должность, которая лучше оплачивается на вполне законных основаниях. Отсюда следует, что коррупция проявляет себя там, где есть разница в оплате труда служащих государственного и частного сектора, — этот фактор может быть назван "степенью искушения" (см левую нижнюю панель рисунка 6.2). Но если просто поднимать зарплату государственным служащим, отсюда не следует, что коррумпированность автоматически уменьшится. Реформа оплаты труда должна сочетаться с надежным контролем над деятельностью чиновников и исполнением закона. Механизмы приема на работу и продвижения по службе на основе личных качеств сдерживают политический протекционизм и создают непредвзятую государственную бюрократию и в то же время ассоциируются с низким уровнем коррупции (см. правую нижнюю панель рисунка 6.2).

Уменьшение коррупции

Некоторым странам постепенно удалось справиться с коррупцией, носящей эндемический характер. Затяжная борьба с господством "городских политических машин", которая велась движением прогрессистов в XIX веке в США — как раз такой случай (см. врезку 6.2). Борьба с коррупцией предполагает понимание того, какие блага и ценности находятся под контролем государственных чиновников. Многие служащие, несмотря на искушения, остаются честными людьми, и многие люди, в том числе и бизнесмены, отказываются платить взятки, несмотря на то, что это сулит им краткосрочную выгоду. Но другие поддаются. Неразумно было бы утверждать, говоря о коррупции, что государственные служащие — люди более высокой морали, чем остальное население.

Реальный размах взяточничества и других видов коррупции зависит не только от потенциальных преимуществ и степеней риска, но также от того, чьи позиции при торговле — покупателя или продавца государственных благ — более выигрышны. Реформаторы должны принять во внимание еще и тот факт, что меры, направленные против коррупции, имеют как предельные издержки и предельный положительный результат; эффективный уровень взяточничества редко будет нулевым.

Борьба с коррупцией в отрыве от других проблем вряд ли будет успешной. Коррупция — это симптом, свидетельствующий о наличии проблем на пересечении интересов государственного и частного сектора, с которыми нужно справляться с помощью стратегии, действующей по многим направлениям. Реформы, проведенные недавно в Уганде, демонстрируют именно такой подход (см. врезку 6.3). Одно из направлений этой стратегии связано с главной темой пятой главы. Это создание бюрократии, подчиняющейся законам, и формирование как системы оплаты, при которой государственные служащие вознаграждаются за честный труд, так и системы приема на работу и продвижения по службе на основе личных качеств для защиты государственной службы от политического протекционизма и надежного финансового контроля для предотвращения самовольного расходования общественных ресурсов. В данной главе говорится об оставшихся двух составляющих этой стратегии. Первая — уменьшение возможностей для коррупции чиновников путем ограничения возможностей их произвола. Вторая — увеличение ответственности чиновников с помощью укрепления механизмов контроля и наказаний с использованием не только уголовного кодекса, но и контроля над органами государственного управления со стороны обычных граждан.

Уменьшение возможностей для коррупции. Вообще нужно сказать, что любая реформа, увеличивающая конкуренцию в экономике, ослабит почву, питающую коррупцию. Таким образом, политика, при которой уменьшается контроль над внешней торговлей, устраняются барьеры для частного производства, а государственные предприятия приватизируются на конкурсной основе, — такая политика поможет борьбе с коррупцией. Если правительство не имеет полномочий по ограничению экспорта или выдаче лицензий на предпринимательство, то в этих сферах возможностей брать взятки не будет. Если программа субсидий ликвидирована, любые взятки, с ними связанные, тоже исчезнут. Если контроль над ценами снят, наличие дефицита покажут рыночные цены, а не взятки.

Излишне говорить о том, что уменьшение государственных полномочий вовсе не означает ликвидацию четко обоснованных программ по урегулированию и расходам. Такие программы должны быть реформированы, а не ликвидированы. Неразумно уничтожать налоги, чтобы искоренить коррупцию среди мытарей; если полицейские силы коррумпированы, нельзя взять и закрыть полицию. Вот перечень некоторых действий, предпринятых в рамках программ, осу-

Врезка 6.2. "Городские политические машины" и их реформа в Соединенных Штатах

В конце XIX — начале XX века многими городами в США управляли так называемые "политические машины". Один ученый дал им такое определение: "Политическая партия, в которой босс контролирует иерархию партийных функционеров, частным образом предоставляющих блага гражданам в обмен на их голоса и надеющихся получить за это государственную должность". Характерной чертой таких городов, управляемых с помощью "политических машин", было заключение тайных незаконных сделок с частным бизнесом, стремящимся получить контракты, льготы или защищенный рынок. Политики, управлявшие такими "машинами", действовали и процветали в обществе, которое именовалось демократическим.

"Машины" стоили дорого для населения, которым они управляли. Расходы на душу населения, шедшие на оплату муниципальных властей, а также полиции и пожарной охраны — именно здесь было большое количество должностей, которые можно было получить по протекции, — в городах, которыми управляли "машины", были соответственно на 34 и 17 процентов выше, чем в городах, где таких "машин" не было. Вот один из наиболее ярких примеров: в Бостоне между 1895 и 1907 годом количество городских клерков увеличилось на 75 процентов, в то время как численность населения увеличилась меньше, чем на четверть; при этом производительность труда снизилась вдвое.

Одной из главных целей движения прогрессистов в Соединенных Штатах было проведение реформы в городах, управляемых "машинами". Реформа часто означала изменение налога на собственность. Сет Лоу, мэр-реформатор Нью-Йорка в начале 1900-х годов, был поражен фаворитизмом по отношению к богатым владельцам собственности; он разработал и ввел план по оценке собственности по рыночной цене. По этому плану оценочная стоимость недвижимости должна была повыситься, налоговая ставка уменьшиться, доходы увеличиться. Бюджет был сокращен на $1,5 миллиона, поскольку получившие должность по протекции были уволены. Мэры-реформаторы многих других городов США также проводили подобную политику.

Реформа коснулась и муниципального франчайза. В Филадельфии, например, контролируемый «машиной» городской совет регулярно предоставлял газовый франчайз в обмен на взносы в фонд республиканской партии. В 1905 году мэр-реформатор Джон Уивер наложил вето на закон о франчайзе, а чтобы быть уверенным в том, что запрет будет соблюдаться, назначил нового помощника главы городского совета. Все люди, связанные с "машинами", были арестованы по обвинению в коррупции.

Города, которыми управляли "машины", дорого за это заплатили — раздутым бюджетом, несправедливой системой налогообложения и расходов. Хотя многие выигрывали, получая рабочие места и протекции, распределяемые «машинами», проигравших было все-таки больше. Это, очевидно, именно они организовали выборы кандидатов-реформаторов во многих городах. Прокатившаяся по стране волна реформ, проведенных мэрами, привела к реальным изменениям, которые сохранились даже тогда, когда "машины" вернулись к власти, прежде всего потому, что реформы были популярными и труднообратимыми.

ществляемых в настоящее время; эти действия оказались эффективными для снижения самоуправства чиновников:

- Внести ясность в законы и перестроить их таким образом, чтобы уменьшить возможности для самоуправства чиновников. В Мексике были проведены реформы таможни, благодаря которым количество этапов при прохождении таможни уменьшилось от двенадцати до четырех, а каждый их этих этапов был перестроен так, чтобы исключить задержки.
- Заключить контракт с частной, а может быть, иностранной компанией, не имеющей тесных связей с данной страной. Когда Индонезия заключила контракт со шведской фирмой о предварительной таможенной инспекции и оценке, а также о помощи по сбору импортных пошлин, коррупция уменьшилась. Заключать контракты о проведении внешнего контроля бесполезно, если правительство не будет использовать полученные данные, однако это делается далеко не всегда.
- Придать правилам больше гласности. Более понятные законы, не предполагающие оставлять что-то на усмотрение чиновников, — по части налогов, расходов, регулирования — могут ограничить возможности для коррупции. Иногда некий риск коррупции допустим, — в случае, когда издержки на выполнение этих программ превышают вред, наносимый коррупцией. Но даже и тогда гласность может уменьшить стимулы для коррупции. Полицейские, например, должны иметь полномочия решать на месте и по своему усмотрению, как им охранять порядок, но и населению должна быть предоставлена возможность обжаловать их действия, — это поможет уменьшить число злоупотреблений.
- Ввести в рыночных отношениях схемы, которые ограничивают самоуправство чиновников. Такой подход

имеет еще одно достоинство — он позволяет экономно расходовать ресурсы. Продажа прав на воду, на выпас, на загрязнение, лицензий на импорт и экспорт может повысить эффективность деятельности правительства при борьбе с коррупцией.

- Провести административные реформы, введя элемент конкуренции, способный воздействовать на чиновников. Если заявка на получение государственных контрактов по закупкам будет делаться открыто, на конкурсной основе, это может снизить число коррупционных сделок. Создание бюрократических ведомств, конкурирующих между собой и перекрывающих деятельность друг друга, может значительно уменьшить возможности для вымогательства отдельных чиновников. Ведь когда один чиновник требует взятку, а клиент может обратиться к другому, ни один госслужащий не сможет получать большую дополнительную плату, поскольку претендента на оказание услуги можно выбирать. А если эти претенденты все-таки хотят получить что-то незаконно, перекрывающая бюрократическая структура может помочь проверить легитимность предоставления блага. Так, например, если государство хочет держать под контролем незаконный бизнес, полицейским могут быть даны перекрывающиеся участки с тем, чтобы снизить возможности для коррупции.

Укрепление механизмов контроля и наказания. Независимые контролирующие органы, входящие в структуру правительства, тоже могут помочь обуздать коррупцию. Страны применяли разные подходы:

- В некоторых из них есть независимая комиссия по борьбе с коррупцией или генеральные инспекторы, которые могут расследовать обвинения и передавать дело в суд. Самая известная — это Независимая комиссия по борьбе с коррупцией в Гонконге (Китай), отчитывающаяся только перед высшими властями и имеющая широкие полномочия (см. врезку 6.4). В Сингапуре и Ботсване тоже есть подобные организации.
- Создаются специальные организации, чиновники которых (омбудсмены) рассматривают жалобы и выслушивают граждан, что способствует повышению ответственности государственных служб. По Закону об омбудсмене 1991 года, в Южной Африке был создан орган, выполняющий роль общественного защитника, для рассмотрения заявлений о неправомерных действиях государственных служащих (должностных преступлениях, коррупции, нарушениях прав человека) и для написания отчетов, которые, как правило, предназначались к публикации. Это учреждение не может по закону возбудить дело в суде, но может передать его в те организации, которые уполномочены этим заниматься.

Врезка 6.3. Борьба с коррупцией в Уганде

Уганда, в которой традиционно процветала коррупция, начала борьбу с ней по нескольким направлениям. Эта борьба основывалась на стремлении высших руководителей страны построить действительно крепкое государство.

В первый постколониальный период Уганда была государством клептократическим. До 1967 года режим правил страной без выборов и создал к 1971 году предпосылки прихода Иди Амина к власти. При Амине правительство практически превратилось в систему организованной преступности, которую использовали, чтобы наживаться за счет населения. Мздоимство принимало разные формы, такие, как поддержка экономически невыгодных проектов, чрезмерные военные расходы, взятки за получение государственных контрактов, грабительский контроль над экспортом, экспроприация собственности у той части населения, которую составляли выходцы из Азии. Созданное в ходе гражданской войны в 1986 году новое угандийское правительство под руководством Йовери Музевени получило в наследство слабый, плохо оплачиваемый и раздутый государственный аппарат (включая тысячи «мертвых душ») и тонкую, дырявую базу налогообложения.

Чтобы очистить государственные службы, нужно длительное время, тем не менее в Уганде уже заметен определенный прогресс. Осуществляются такие меры, как реформа социально-экономической политики и дерегулирование для ликвидации самой возможности извлечения ренты; идет также реформирование государственных учреждений с целью упрощения бюрократических процедур посредством сокращения аппарата, улучшение оплаты, обеспечение профессиональной подготовки и создание жесткого этического кодекса; возрождается работа бюджетного комитета парламента; укреплена служба генерального аудитора; под руководством генерального инспектора, имеющего полномочия проводить расследования, выдвигать обвинения и привлекать к ответственности организована кампания по связям с общественностью и борьбе с коррупцией. Еще многое предстоит сделать, прежде чем можно будет сказать, что коррупция находится под контролем. Однако генеральный инспектор заявил о большом количестве судебных обвинений, выдвинутых в связи с ординарными случаями коррупции (такими, как поборы на таможне и мошенничество при осуществлении закупок), которые помогут ее остановить.

Врезка 6.4. Независимая комиссия по борьбе с коррупцией в Гонконге

Коррупция свирепствовала в Гонконге (Китае) в 60-х годах. О том, насколько она укоренилась, можно судить по популярным в то время выражениям: у людей был выбор — "либо сесть в автобус" (то есть активно участвовать в коррупции), либо "бежать рядом с автобусом" (быть сторонним наблюдателем, не вмешивающимся в систему), либо "стоять на пути автобуса" (сообщать о коррупции или оказывать сопротивление), и этот последний выбор был не самым разумным.

Скандал, в котором были замешаны высокопоставленные полицейские чиновники, вынудил губернатора действовать, и в 1974 году он создал независимую комиссию по борьбе с коррупцией (НКБК). Комиссия отчитывалась только перед губернатором и не зависела от полиции. Зарплата ее служащих была больше, чем у других государственных чиновников, и эти средства не могли быть переданы в другие департаменты. Никто не мог уйти из комиссии, чтобы выполнять работу для высших чиновников, против которых велось расследование. НКБК обладала полномочиями вести расследования и передавать в суд дела о коррупции, а также спонсировать общественные просветительские программы. Серьезность намерения правительства провести реформу подтверждалась еще и тем, что первым возглавить НКБК должен был человек, известный своей безупречной честностью; кроме того, в пользу правительства говорило и то, что проводить расследования и выдвигать обвинения против "больших тигров" должны были люди со стороны.

Однако сначала усилия по борьбе с кланом коррумпированных полицейских чиновников вызвали протест. И комиссия пошла на уступки, объявив амнистию для преступлений, совершенных до 1 января 1977 года. Это было ударом по ее престижу, но она сумела компенсировать потерю с помощью мощной просветительской кампании среди населения. Опросы общественного мнения, проведенные между 1977 и 1994 годом, показали, что отношение людей к коррупции резко ухудшилось. На практике коррупция тоже снизилась, что косвенно подтверждалось рядом фактов.

Тем не менее у комиссии тоже есть свои проблемы. Главная из них та, что она отчитывается только перед губернатором. Ведь комиссия по борьбе с коррупцией, отчитывающаяся перед единоличным правителем, может быть использована как инструмент репрессии против политических противников; такие обвинения делались и в адрес НКБК. Широкими полномочиями комиссии легко злоупотреблять в системах, не слишком следующих букве закона. Гонконгскую НКБК проверяли, в свою очередь, несколько комиссий по надзору и независимые судебные инстанции, и без скандалов все же не обошлось. Чтобы держать под контролем деятельность такой организации, она должна отчитываться не перед главой исполнительной власти, а перед законодателями, как это делает в Уганде генеральный инспектор, а в Соединенных Штатах — Центральное финансово-контрольное управление. Сильная независимая организация по борьбе с коррупцией — это мощное орудие, обладающее доверием и нацеленное на перспективу. Но следует проверять, не может ли такая организация быть тенденциозно использована в политических целях.

- В некоторых государственных учреждениях, таких, как Управление по строительству школ в Нью-Йорке, с целью искоренения коррупции при заключении контрактов созданы специальные подразделения; им также предоставлено право вносить свои предложения о методах реорганизации данного учреждения в целях снижения коррупции.
- Положение об информаторах защищает и вознаграждает государственных служащих, сообщающих о должностных преступлениях коллег или государственных подрядчиков. В США, например, есть положение, призывающее вознаграждать работников, сообщивших о неправильно заключенных государственных контрактах. Сообщение подобной информации обычно стимулируется с учетом того, что люди, которые дают сведения о незаконных действиях своих коллег, часто подвергаются остракизму. Такие меры, впрочем, полезны лишь в случаях, если обвинители доводят дело до конца, а суды неподкупны и работают в строгом соответствии с законом, а наказание достаточно сурово, чтобы остановить потенциальных нарушителей.

Контролирующие организации должны проверять не только того, кто берет взятки, но и того, кто их платит: "Чтобы танцевать танго, нужны двое". Наказания должны быть равно суровыми к обеим сторонам, учитывать масштабы и полученных, и заплаченных взяток. Наказание для взяткодателя должно предусматривать и полное исключение на несколько лет возможности его участия в подписании контрактов с правительством. Промышленно развитые страны с хорошей системой контроля могут применять такие меры в отношении своих многонациональных компаний, ведущих дела за рубежом. Но кроме Соединенных Штатов, принявших в 1977 году Закон о коррупции в меж-

дународных делах, ни одна страна не захотела действовать в одностороннем порядке, опасаясь устанавливать для своих предпринимателей более жесткие нормы, чем у их иностранных конкурентов.

В этом контексте международные организации выступают в качестве форума, на котором страны могли бы прийти к соглашению относительно общих норм и выработать координированную систему действий. Региональные организации, такие, как Организация американских государств, спонсировали международные конвенции, рассматривающие взяточничество, в том числе международное, как преступление. Недавно ОЭСР выступила с инициативой, призвав покончить с положением, при котором взятки вычитаются из налогооблагаемой базы, и признать подкуп международных чиновников преступлением. ОЭСР дала рекомендации странам-членам относительно того, как бороться со взяточничеством при заключении международных контрактов. Международные организации предпринимают усилия по координации борьбы с отмыванием денег, в том числе, расширяя список противоправных действий, в частности, за счет разных видов коррупции. В число сорока правонарушений, особо выделенных Специальной группой по финансовой деятельности (СГФГ), занимавшейся проблемой отмывания денег, включены противоправные действия, не связанные с наркотиками. Это дает возможность отнести использование, депонирование и перевод денег, полученных за счет коррупции, к нелегальным операциям.

Группы граждан тоже могут стать важным фактором борьбы со злоупотреблениями государственной властью, — при условии, что люди смогут объединиться и будут располагать информацией о реальном положении дел. Правительства должны публиковать сведения о бюджете, данные о собранных доходах, о правилах и установлениях, а также о доходах законодателей. Данные финансовой деятельности должны проверять независимые аудиторы, такие, как Центральное финансово-контрольное управление США. Без аудиторских проверок секретные фонды или внебюджетные средства, имеющиеся в распоряжении руководителей, могут провоцировать коррупцию.

Законы о свободе информации в Соединенных Штатах и ряде европейских стран являются важным средством для установления общественного контроля. В недавней директиве Европейского союза высказывается требование о необходимости для его членов принять законы о свободе информации, включая информацию об окружающей среде. Такие законы позволяют гражданам получать информацию от правительства и не показывать при этом, насколько это затрагивает их жизнь. Доступная информация помогает гражданам высказывать свое суждение о государственных служащих, в том числе и дает возможность заявить свой протест как с помощью избирательных бюллетеней, так и с помощью других средств, таких, как судебные иски и непосредственные обращения к тем, кто принимает решения.

Информация, однако, не имеет большой ценности, если нет следующих механизмов, позволяющих использовать полученные данные для воздействия на правительство:

- В демократических странах граждане могут проголосовать за освобождение чиновников от работы, если считают, что те коррумпированы. Поэтому у чиновников есть стимул оставаться честными и трудиться на благо своих избирателей. (Однако, если незаконно полученные дополнительные средства будут использованы для покупки благ для отдельных избирателей, осведомленность о существовании коррупции вряд ли поможет от нее избавиться).
- Если суды независимы, у граждан есть еще один способ бороться с правонарушениями в правительстве — предъявить в суд иск с требованием к правительству выполнять закон.
- Информированность граждан о коррупции через средства массовой информации — это еще один путь. Даже недемократические руководители, по-видимому, склонны реагировать на общественное мнение хотя бы потому только, что не хотят быть свергнутыми. Свободная печать может стать самым главным средством борьбы со злоупотреблениями, особенно в тех странах, где других средств обуздания произвола бюрократов и политиков нет.

Но даже если есть и необходимая информация, и средства наказания за коррупцию, гражданам вряд ли стоит действовать в одиночку. Законы, облегчающие создание ассоциаций и некоммерческих организаций, могут помочь решить проблему объединения для проведения коллективных действий. Такие группы могут не только получать информацию от правительства, но и информировать его о мнении граждан относительно качества общественных услуг. Как будет показано в седьмой главе, в Центре по общественным связям Бангалора начался многообещающий эксперимент по оглашению сведений о работе государственных учреждений в Индии. Международная некоммерческая организация Transparency International старается мобилизовать население всего мира на борьбу с коррупцией и призывает страны публиковать сведения о своих достижениях. И именно потому, что открытость информации может быть основой для начала реформ, многие страны ограничивают деятельность таких групп или делают так, чтобы их организация обходилась дорого.

Стратегические возможности: уравновесить гибкость и ограничения

Повсеместно слышится все больше требований о проведении реформ. Частные предприниматели и фирмы хотят, чтобы деятельность государства опиралась на безотказно работающую систему прав собственности. Граждане тре-

буют эффективного предоставления общественных услуг, с максимальной оперативностью реагирующего на запросы, а также более добросовестного использования общественных ресурсов. В то же время глобализация повышает требования к адаптивности государства, к тому, чтобы оно могло быстро реагировать на изменение обстановки. Это ставит перед государством дилемму: как не допустить волюнтаризма в принятии решений, не прибегая к жестким мерам, которые могут помешать новаторству и переменам. Главная задача — разработать институциональные меры, которые помогли бы сохранять необходимое равновесие между гибкостью и ограничениями. Страны, имеющие сильный государственный аппарат или достигшие больших успехов в реализации своих намерений, имеют возможности реагировать гибко (даже за счет сохранения некоторых элементов коррупции), но страны, где нарушено управление или где у власти стоят волюнтаристские правительства, таких возможностей не имеют.

В государственных органах многих развивающихся стран выявилось явное нарушение равновесия между гибкостью и ограничениями. Такие государственные органы были в большинстве своем ненадежными, безответственными, неоперативными и негибкими. В некоторых странах волюнтаризм государственных чиновников в сочетании с буйным расцветом непредсказуемой коррупции привел к подрыву экономического развития. Правительства, обладающие слишком большой гибкостью и недостаточно развитым механизмом ограничений, могут однажды обнаружить, что их деятельность не внушает людям доверия, и это негативно скажется на уровне инвестиций и экономическом росте. Эти страны нуждаются в усилении формальных элементов ограничений — независимости судебной системы и эффективного разделения властей — для повышения ответственности правительства и укрепления доверия к нему. Механизмы международных обязательств могут использоваться как краткосрочная замена, пока внутри страны создаются соответствующие механизмы.

Тем не менее этих действий будет недостаточно, чтобы остановить процессы разложения в странах, где эндемическая и традиционная коррупция уже подорвала основы деятельности государственных органов. Укрепление формальных инструментов ограничений — это только один элемент многоцелевой стратегии по борьбе с коррупцией. Реформирование органов государственной власти (например, с помощью повышения зарплаты государственным чиновникам и ограничения политического протекционизма при приеме на работу и продвижении по службе), уменьшение возможностей для коррупции чиновников (например, увеличение конкуренции и уменьшение неограниченной власти чиновника) и повышение ответственности, — все это тоже очень важные меры. Усиление механизмов контроля и наказаний — как для тех, кто дает взятки, так и для тех, кто соглашается их брать, — означает, что будут применяться жесткие законы уголовного права. Но это потребует надзора и со стороны формальных организаций — таких, как созданные государством советы, — и со стороны обычных граждан, голос которых должен быть услышан, а активная роль — обеспечена. Эти усилия помогут не только остановить коррупцию, но и улучшить выполнение многих других функций государства, таких, как выработка политики и предоставление услуг. Об использовании голосования и привлечения граждан к общественной деятельности для укрепления государственного аппарата будет рассказано в седьмой главе.

ГЛАВА 7

ПРИБЛИЗИТЬ ПРАВИТЕЛЬСТВО К ЛЮДЯМ

Ну скажите мне, что проку от государственного корабля, если он берет на борт не всех?

Из книги Тийана Салаха *Государство*, 1996.

Люди — средство и цель развития. Но они обладают разной властью и разными ресурсами, интересы у них тоже разные. Деятельность государства будет эффективной тогда, когда оно будет стараться учитывать и удовлетворять интересы каждого. Цели и приоритеты официальной политики почти во всех странах устанавливаются с учетом потребностей и предпочтений людей, обладающих богатством и властью. Потребности бедных людей и маргиналов редко принимаются в расчет, и они борются за то, чтобы их голоса были услышаны в коридорах власти. В конечном счете, бедных людей и всех тех, чье мнение не принимается во внимание, государственные органы обеспечивают плохо, — даже те, которые в первую очередь должны были бы заботиться именно о них.

Если государство при определении и осуществлении своей политики не учитывает потребностей широких слоев населения, оно недееспособно. Какими бы прекрасными ни были намерения правительства, оно вряд ли сможет эффективно удовлетворять коллективные потребности, не зная их характера. Следовательно, укрепление общественных институтов необходимо начать с приближения государства к людям. Это означает, что народ должен участвовать в выработке государственной политики, и что индивидуальные потребители должны иметь возможность высказаться, равно как и организации частного сектора, и другие группы граждан должны иметь право голоса. В благоприятных условиях это может означать также рост децентрализации государственной власти и ресурсов.

Есть и еще один важный урок: приблизив государство к одним, мы рискуем еще более отдалить его от других. Не все организации гражданского общества адекватно подотчетны либо своим собственным членам, либо народу. И хотя некоторые группы могут широко пропагандировать свои взгляды, однако интересы, которые они представляют, могут не иметь широкой поддержки. Государство, апеллируя к каким-то группам, должно отдавать себе отчет не только в том, какие интересы эти группы представляют, но и в том, каких интересов они не представляют. В противном случае вмешательство государства порождает опасность возникновения нового неравенства между теми, кому сейчас были предоставлены какие-то новые возможности, и теми, чей голос не был услышан: это могут быть женщины, этнические группы или другие люди, чьи интересы еще не представлены какой-либо действующей негосударственной организацией (НГО).

Некоторые тревоги того же плана возникают и в связи с децентрализацией. Если проводить ее правильно, она может во многом способствовать повышению потенциала государства: децентрализация создает возможности для оказания давления на правительство, чтобы заставить его приводить общественные услуги в соответствие с местными условиями; децентрализация также способствует укреплению подотчетности на местах и развитию экономики в регионах. Но здесь есть свои скрытые опасности: люди в центральном правительстве, определяющие политический курс, могут потерять контроль над макроэкономичес-

кой ситуацией в результате нескоординированных решений, принятых на местных уровнях; может углубиться неравенство между регионами, увеличивающее экономическое и социальное напряжение. Местные органы власти могут попасть под влияние специфических интересов, что может привести к злоупотреблению государственной властью и даже к тому, что правительство будет меньше реагировать на нужды людей и меньше отчитываться в своих действиях. Вывод, который можно сделать в этой и во всех аналогичных ситуациях: приближение правительства к народу будет эффективным лишь в том случае, если оно является частью общей стратегии, имеющей целью улучшить институциональный потенциал государства.

Увеличение отчетности и быстроты реагирования за счет участия

На протяжении всей истории человечества почти все страны пытались решать вопрос о том, как заставить государство реагировать на потребности и интересы людей. Сегодня это стало особенно важной темой из-за повышения уровня образования и информированности населения. Кроме того, возросло многообразие методов, используемых в различных государствах, и создаются новые способы воздействия на правительства с целью заставить их прислушиваться к мнению своих граждан и реагировать на него. Опросы общественного мнения во всех странах мира позволяют думать, что люди по-прежнему доверяют своим правительствам, но что некоторые аспекты государственной деятельности не оправдывают их ожиданий (см. врезку 7.1).

Участие в выборах

В демократическом обществе выборы являются главным способом выявления мнения граждан. В последние десятилетия количество демократически избранных правительств резко возросло; таким образом многие граждане получили новые возможности высказать свое мнение с помощью голосования. В 1974 году только 39 стран (каждая четвертая страна мира) были демократическими. Сегодня в 117 странах мира — это уже почти две трети всех стран — для избрания руководства проводятся открытые выборы, а в развивающихся странах две трети взрослого населения могут участвовать в национальных выборах (см. рисунок 7.1). Особенно отчетливо эта тенденция заметна в странах Центральной и Восточной Европы и Средней Азии, в политической жизни которых после краха коммунистических режимов в 1989 и 1991 году произошли серьезные изменения. Эти события повлияли и на другие регионы, в частности, на страны Африки , находящиеся южнее Сахары. В странах Латинской Америки постепенное продвижение в сторону демократии началось несколько раньше. В настоящее время все страны этого региона, за исключением двух, избирают свои правительства демократическим путем, и почти 13000 местных органов власти также избирают своих лидеров (например, мэров). Для сравнения отметим, что в конце 70-х годов таких органов власти было менее 3000.

Принцип "один человек — один голос" является фундаментальным для достижения представительских целей выборов. Тем не менее без принятия необходимых гарантий вмешательство политических сил и фальсификация выборов могут оказать серьезное влияние на представительность выборов и, следовательно, на законность их результатов. Как было отмечено, например, во врезке 7.1, большинство респондентов в опросах, проведенных в двенадцати странах Латинской Америки, считают, что выборы в их странах были сфальсифицированы, и только 30-40 процентов испытывают удовлетворение от того, как осуществляется демократия в их странах. Если решения, закрепленные в конституции либо принятые на уровне отдельных органов власти, были основаны на неадекватной информации, это также будет оказывать негативное влияние на возможности получения меньшинством реального представительства. Так, например, исследования, проведенные в 80-х годах в ряде европейских демократий, показали, что представительство женщин в парламентах и участие их в собраниях избирателей бывает выше в системах, основанных на пропорциональном представительстве, нежели в системах, основанных на принципе "победитель получает все". И в тех странах, в парламентах которых женщины представлены шире, их интересы и защищены лучше, — с помощью государственных программ, в соответствии с которыми осуществляется предоставление отпусков по беременности и родам, по уходу за детьми, а система пенсионного обеспечения отличается гибкостью. Поэтому, делая какие бы то ни было обобщения относительно возможности повысить представительность выборов с помощью официальных постановлений, следует быть очень осторожным: важно проанализировать, как эти постановления действуют на практике.

Разнообразие и представительство

Забота об эффективности мажоритарной системы иногда приводила к изменению правил проведения выборов во имя обеспечения адекватного представительства меньшинств. Количество этнических конфликтов в мире свидетельствует о том, что вера групп населения в то, что они обделены — в доходах, имуществе или занятости, — может стать мощным источником недовольства. И оно может вылиться в прямые конфликты, если эти группы людей, оставшихся за бортом, не будут иметь адекватных возможностей для выражения своей неудовлетворенности. Наличие борющихся за власть политических элит, которые основываются на этнических различиях и контролируют раздачу общественных благ и привилегий, будет лишь подливать масла в огонь.

Врезка 7.1. Общественное мнение и государство

Люди относятся к государству по-разному, и их мнение отражает отношение к очень широкому спектру политических и экономических факторов. Чтобы узнать, что думают и о чем тревожатся люди, в различных странах и регионах мира были проведены опросы общественного мнения. Например, результаты опроса 1991-92 годов показали, что 49 процентов респондентов в Великобритании и 44 процента в Соединенных Штатах считают, что они отстранены от участия в принятии государственных решений по вопросам, непосредственно касающимся их жизни. При этом большинство жителей стран Западной Европы и Северной Америки — от 54 до 64 процентов респондентов — вполне удовлетворены тем, как развиваются демократические процессы в их странах. Между тем в Латинской Америке и в странах переходной экономики Восточной Европы только 30-40 процентов респондентов ответили на этот вопрос положительно. В Латинской Америке такое негативное отношение может быть связано с тем, что 52 процента респондентов из двенадцати обследованных стран полагали, что выборы в их странах были сфальсифицированы.

Население Европы постоянно выражало поддержку государству и одобряло предоставляемые им услуги с 70—х годов. В 90—х годах большинство жителей (70 процентов) семи западноевропейских стран по-прежнему считали, что государство должно заниматься здравоохранением, оказывать услуги престарелым, помогать безработным, поддерживать промышленность, а также способствовать сокращению дифференциации в доходах. Опрос, проведенный в 1996 году в пятнадцати странах Европейского союза, показал, что 51 процент граждан считают, что уровень защиты населения и уровень общественных благ, предоставляемых государством, должны оставаться прежними, а 12 процентов полагают, что эти услуги нужно в значительной мере сократить, чтобы повысить конкурентоспособность стран Европейского союза на мировых рынках.

В Латинской Америке 69 процентов граждан считают, что государство должно осуществлять меры по сокращению разницы в доходах между богатыми и бедными. Латиноамериканские респонденты считают также жизненно важной роль государства в поддержании законности и порядка, но 65 процентов граждан мало верят или вовсе не верят ни в судебную систему, ни в силы полиции. Только 24 процента в какой-то степени доверяют этим органам. Эти результаты довольно точно отражают то беспокойство, которое высказывали предприниматели данного региона в опросе общественного мнения, о котором мы рассказывали в третьей главе.

Опросы общественного мнения в Индии в 1996 году показали, что, несмотря на прочную поддержку демократической системы, доверие избирателей к своим представителям в правительстве снизилось по сравнению с 1971 годом. Доверие к отдельным государственным институтам также было низким, особенно к полиции (28 процентов) и бюрократии (37 процентов). Но, несмотря на это, результаты опросов свидетельствуют о том, что народ Индии принимает серьезное участие в политике: количество респондентов, сообщивших о своем участии в общественных организациях или политических партиях, с 1971 по 1996 год возросло вдвое.

В отличие от Европы, Латинской Америки и в какой-то мере от Азии, сохраняющей прочные традиции в области государственности, 80 процентов респондентов в Соединенных Штатах в ходе недавно проведенных опросов высказали недоверие к правительству в связи с неэффективностью его действий и расточительством. Кроме того, снизилась поддержка со стороны населения программам по социальному обеспечению, особенно целевых. Результаты опроса 1993 года показали, что только одна шестая часть американцев верила в то, что система пособий по социальному обеспечению работает очень хорошо или достаточно хорошо, а опрос 1995 года показал: две трети населения страны считали, что на пособия по социальному обеспечению было затрачено слишком много средств.

Государство в современном мире выполняет важную роль в формировании отношений между этническими группами, используя две взаимосвязанных возможности:

- Расширение политической власти, позволяющее государству создавать условия для конкуренции за распределение государственных ресурсов и за доступ к образованию, работе, земле и кредитам.
- Расширение политического патернализма с целью улучшить управления страной или усилить контроль; это позволяет правительству выделять определенные этнические группы для оказания им поддержки.

Этнические различия и конфликты существуют в большинстве стран мира, но одни государства справляются с ними успешнее других. Способы уменьшения напряженности включают: распределение властных полномочий (децентрализация или передача власти), поддержка положений о выборах, способствующих сотрудничеству между этническими группами (поощрение участия в выборах

и создания коалиций), а также предоставление преимуществ наименее привилегированным этническим группам в сфере занятости на предприятиях государственного сектора и в других областях. Во врезке 7.2 показано, как изменения в конституции и политика предоставления льгот были использованы в Малайзии и на острове Маврикий. Применяя основные правила игры, в частности, используя отдельные элементы политических и институциональных структур, правительства обеих стран, по-видимому, нашли способы эффективно решить проблему этнических разногласий.

Альтернативные стратегии, способствующие выявлению мнений и участию населения в управлении

Законы о выборах и стимулы для участия в голосовании могут пересматриваться, чтобы сделать выборы более представительными. Однако, если выборы и референдумы в стране проводятся сравнительно редко (к числу таких государств нельзя отнести, например, Швейцарию, поскольку после 1945 года здесь ежегодно проводится в среднем пять местных референдумов), то возможности своевременного получения информации о предпочтениях, существующих в обществе, ограничены. В большинстве стран, демократических и недемократических, граждане стремятся выразить свои интересы не только с помощью голосования: они выступают как налогоплательщики, как потребители общественных услуг и все чаще — как клиенты или члены НГО и добровольных ассоциаций. На фоне противоречивых социальных потребностей, растущих ожиданий и более или менее эффективной деятельности правительства население начинает все чаще выражать свое мнение подобным образом.

Стремительный рост численности НГО наиболее ярко свидетельствует о наличии данной тенденции. С конца 80-х годов количество НГО, действующих в Африке и Азии, почти удвоилось. В странах Центральной и Восточной Европы и СНГ количество НГО возросло в три-четыре раза по сравнению с крайне низким уровнем 1989 года. В некоторых странах, входящих в ОЭСР, текущие расходы НГО составляют почти 4 процента от ВВП.

Существует бесчисленное множество организационных форм и разновидностей НГО, от рабочих союзов и профессиональных ассоциаций до местных объединений по интересам и филантропических организаций. Наиболее активными из НГО сегодня являются те, которые непосредственно обеспечивают услуги отдельным лицам

Рисунок 7.1. Мир после 1980 года стал значительно более демократичным

Примечание: Индекс демократичности подсчитан для 177 стран с учетом пяти показателей: конкурентная основа участия в политической деятельности, регулирование участия в политической деятельности, конкурентная основа найма руководителей, открытость при найме руководителей и ограничение полномочий главы исполнительной власти. Всемирный банк не разделяет ни один специфический индекс демократичности. См. подробности в Техническом приложении. Источник: Jaggers and Gurr, 1996

Врезка 7.2. Управление многонациональными обществами в Малайзии и на острове Маврикий

Этнические различия в Малайзии возникли еще в колониальную эпоху, когда большие группы этнических китайцев и индийцев иммигрировали в эту страну в поисках работы и возможностей для торговли; большинство малайцев — коренного населения Малайзии (*бумипутра*) занималось сельским хозяйством, и определенные ниши на рынке труда были не заняты. В 1957 году в конституции страны были закреплены те положения, которые были призваны способствовать объединению, и в соответствии с которыми между основными этническими группами в ходе активных переговоров была достигнута договоренность. Однако уже в 1971 году новый парламент страны вынужден был принять дополнение к конституции, прочно закрепившее приоритет малайцев. В соответствии с этим дополнением признавалось незаконным "публичное обсуждение, даже в рамках парламента, вопросов, касающихся статуса малайского языка, власти малайских правителей, особого положения малайцев или гражданских прав членов общин иммигрантов". Эти правила коренным образом изменили характер избирательных кампаний, поскольку партии больше не имели возможности завоевывать голоса, разжигая этнические противоречия.

Еще одна акция — Новая Экономическая Программа (1970-90 года) — укрепила экономическое положение малайцев. Программа содержала два основных элемента: первый — стремление добиться полной и продуктивной занятости малайцев и роста предложения квалифицированного труда коренных жителей, предпочтение приема в университет малайцев, что почти утроило их прием так, что их число составило три четверти общего числа принятых; второй — постепенное перераспределение собственности на ресурсы. Правительство ясно дало понять, что оно не будет конфисковывать экономические ресурсы, принадлежащие китайцам, но будет поощрять участие малайцев в растущей экономике. Значительный рост экономики по-прежнему позволял немалайцам богатеть, но при этом благодаря Новой Экономической Программе растущее благосостояние распределялось среди всего населения.

На острове Маврикий живут как минимум три крупных этнических группы — индо-маврикийцы, креолы и китайцы. Создатели избирательной системы страны, стараясь избежать формирования структур, способных привести к обострению этнических противоречий в стране, построили ее таким образом, что основные партии должны были обращаться за поддержкой ко всем этническим общинам. Кроме того, правительство Маврикия ориентировалось главным образом не на предоставление преимуществ отдельным этническим группам, а на осуществление политики, при которой экономический рост и распределение его результатов было доступно широким слоям населения. Формальные привилегии в сфере занятости или образования никогда не использовались. После получения страной независимости каждое правительство, чтобы прийти к власти и затем сохранять ее, должно было создавать многонациональные коалиции. Рост экономики и одновременное перераспределение прибылей позволили ослабить стремление к проведению политики в интересах отдельных этнических общин.

или объединениям людей, начиная от услуг в сфере медицины и образования до предоставления мелких кредитов, проведения профессиональной подготовки и прочих. В странах ОЭСР многие НГО действуют параллельно с аналогичными учреждениями государственного сектора. В Японии и Великобритании, например, большое количество некоммерческих организаций активно работает в сфере образования. В США они распространены в основном в сфере здравоохранения. Но, в отличие от государственных организаций, предоставляющих те же услуги, большинство НГО не обязаны учитывать общие потребности населения, и это облегчает им возможность предоставления услуг определенного типа и качества отдельным группам населения.

В большинстве развивающихся стран НГО, занимающиеся предоставлением услуг, обычно бывают небольшими; они работают в определенной среде, куда государство или частные фирмы, предоставляющие те же услуги, не могут проникнуть, или где их активность слаба или отсутствует. Так, например, на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа существуют 1200 НГО, предоставляющих 60 процентов элементарных медицинских услуг, примерно половину медицинских услуг более сложного уровня, большую часть сельскохозяйственных услуг; сюда входят также организации, осуществляющие недорогие жилищных программы и предоставляющие мелкий кредит. В Камбодже от тридцати до сорока НГО предоставляют мелкий кредит сельским и городским предпринимателям при отсутствии альтернативных государственных программ по борьбе с нищетой. Большое количество таких НГО свидетельствует об их способности заменить собой слабые возможности государственного сектора и мобилизовать средства из целого ряда негосударственных источников, в том числе — национальных и международных организаций.

Но не все НГО занимаются оказанием услуг. Есть множество организаций, занятых социальными исследовани-

ями и просвещением общества, правозащитной деятельностью, бизнесом, есть профессиональные ассоциации, представляющие специфические интересы или ставящие своей целью просвещение населения по вопросам, входящим в круг его коллективных интересов. Общественный экологический союз в Белорусии, например, активно проводит просветительскую работу среди населения по вопросам промышленного загрязнения окружающей среды и его последствий. Западно-африканская организация Enterprise Network — это сеть, в которую входит 300 организаций из двенадцати стран, ориентированных на сферу бизнеса и представляющих интересы предпринимателей, работающих на внутреннем рынке в сотрудничестве с правительствами. Во многих странах важную роль в сборе и распространении информации по вопросам, касающимся труда, политики и связанных с ними проблем, играют профсоюзы. Увеличение количества подобных промежуточных организаций свидетельствует о растущей демократизации общества во многих регионах, а в некоторых странах — о необходимости создания недостающего переходного звена между гражданами и государством. Однако, если на выборах все голоса должны учитываться равным образом, то далеко не все организации в одинаковой степени могут представлять интересы своих клиентов или широких слоев общественности.

Большинство НГО, занимающих промежуточное положение между населением и государством, несколько дистанцированы в отношениях с обычными гражданами; в отличие от них массовые организации и группы, основанные на интересах определенных сообществ, а также местные организации напрямую привлекают граждан к своей деятельности. В Нигерии, например, в деревне Уму-Итодо в штате Энугу, в 1986 году был создан комитет по развитию общины, отвечающий за реализацию множества проектов развития и создание инфраструктуры; он оказал непосредственное влияние на жизнь этой изолированной общины. Комитет имеет выборный исполнительный совет, в который входят представители каждой части деревни; жители считали его своей самой действенной и эффективной организацией. Существует ряд аналогичных организаций, объединяющих людей по географическому признаку, — такие как кассы взаимопомощи, фермерские ассоциации, рабочие кооперативы, ассоциации учителей и родителей и даже религиозные братства. Ценность этих организаций состоит не только в том, что они могут удовлетворять базовые потребности населения, но и в том, что они способствуют повышению доверия и возникновению чувства общности между людьми, находящимися вне официального политического процесса или далекими от него. Но любая подобная организация имеет и неизбежные недостатки, такие, например, как небольшое количество ее участников, ограниченный круг лиц, которых она представляет, узкие возможности влиять на управление и риск быть поглощенной традиционными властями или политическими группировками.

Институциональный базис участия

Глубина и размах активности масс прямо зависят от социальной и институциональной среды. Различия определяются, в частности, величиной так называемого *общественного капитала*, наличием неформальных правил и норм, облегчающих коллективные действия граждан, а также долгосрочными отношениями, которые способствуют координированным действиям и позволяют людям предпринимать совместные действия на общее благо. Наличие правил, определяющих деятельность социальных организаций, может увеличить и ее социальную эффективность в общине, отсутствие же таких правил — дело временное. Они могут быть выработаны в ходе самой деятельности, органы же власти и другие официальные организации, такие как профсоюзы, могут сыграть тем более положительную роль в этом процессе. Так, например, усилия властей по улучшению управления ирригационными системами на Тайване (Китай) и на Филиппинах вызвали широкий общественный отклик со стороны фермеров в том, что касается обслуживания ирригационных систем, управления ими и сбора платы за пользование водой. Согласившись передать часть полномочий фермерам и совместно с ними управлять водными ресурсами, государственные чиновники добились существенного улучшения в управлении ирригационной системой. В штате Сеара на северо-востоке Бразилии (см. врезку 5.7 в пятой главе) контроль общины над новой государственной программой здравоохранения не только помог осуществить эту в высшей степени полезную программу, но и способствовал установлению более эффективного сотрудничества между членами общины по другим вопросам, представляющим общий интерес.

Споры вокруг того, какой вклад в экономическое и социальное развитие вносит общественная деятельность, начались совсем недавно. Но результаты некоторых исследований уже свидетельствуют о потенциальных возможностях общественного воздействия на развитие местной экономики, на предоставление общественных благ и на деятельность государственных организаций в данной местности (см. врезку 7.3).

Многочисленные формы негосударственной деятельности являются прямым отражением многообразия потребностей и предпочтений, существующих в обществе. Однако не существует никаких гарантий того, что эти организации будут должным образом удовлетворять потребности граждан или что они действительно намерены отвечать интересам общества в целом. Хотя услуги, оказываемые большинством НГО, обычно отличает высокое качество, но и тут не обходится без серьезных проблем, среди них и низкий уровень обслуживания, и недостаточная вовлеченность населения, и плохая отчетность. Неко-

Врезка 7.3. Общественная деятельность, реакция правительства и повышение благосостояния

Исследования, проведенные в 70-х и 80-х годах в сфере управления регионами Италии, показали, что хотя в стране повсеместно наблюдался политический и экономический упадок, деятельность властей некоторых регионов страны, в частности, северных, была успешной. Власти северных регионов отличились от других тем, что разработали новые программы по организации дневного ухода за детьми, открыли центры профессиональной подготовки, а также стимулировали инвестиции и экономическое развитие, успешно руководили государственным бизнесом и учитывали наказы своих избирателей. Региональные власти юга, напротив, действовали гораздо менее активно и успешно. По мнению исследователей, причиной столь высокоэффективной деятельности руководителей северных областей было сильное давление, оказываемое на них со стороны большого количества общественных ассоциаций, рассеянных по региону, и участие населения в общественных мероприятиях, затрагивающих его повседневную жизнь.

Недавние исследования, проведенные в сельских областях Танзании, показали, что домашние хозяйства в деревнях с высоким уровнем общественной активности (определяемым по степени участия в общественных деревенских организациях) имеют более высокий скорректированный доход на душу населения, чем хозяйства в деревнях с низким уровнем общественной активности. Анализ других важных факторов, не имеющих социального характера, выявил наличие четкого соответствия между благосостоянием деревни и уровнем общественной деятельности в ней.

Результаты показали, что участие отдельных жителей деревни в местных ассоциациях и группах приводит к повышению уровня жизни населения этой деревни. Хотя делать какие-то общие выводы относительно воздействия общественной деятельности на успешную работу государственных органов еще рано, исследователи уже отметили целый ряд важных взаимосвязей, в том числе, например, положительное воздействие общественной деятельности на качество обучения в местных школах (см. рисунки). Было замечено, что там, где родители смогли организовать контроль и оказать давление на местные власти, заставив их поддерживать местные школы, качество школьного обучения повысилось. Даже если учесть, что непосредственную пользу от школьного обучения получают, в основном, отдельные личности, польза от контроля над деятельностью местных органов власти является общественным благом и становится всеобщим достоянием.

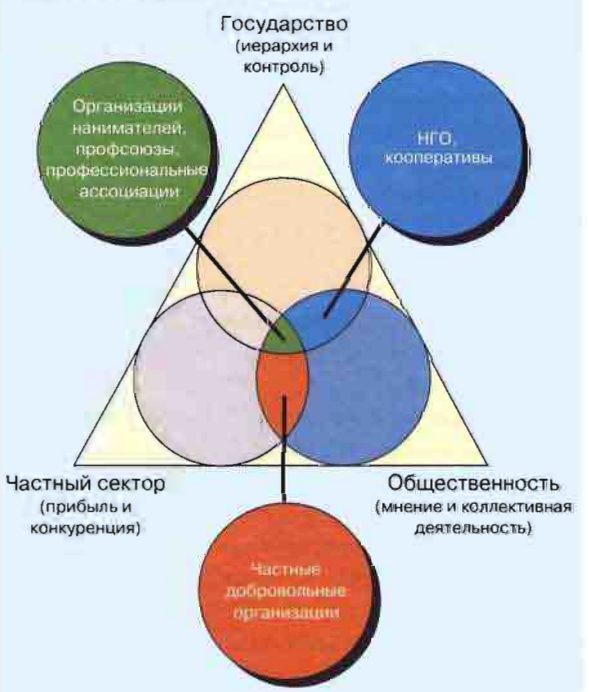
Общественная деятельность, расходы домашних хозяйств и качество школьного обучения в Танзании

Примечание: использованы полученные в 1995 году данные обследования 1376 танзанийских домашних хозяйств. Индекс общественной деятельности измеряет степень участия жителей в группах и добровольных ассоциациях. Индекс качества школьного обучения измеряет отношение домашних хозяйств к качеству школ. Подробнее см. Техническое приложение. Источник: Narayan and Pritchett 1997.

торые НГО создавались с целью удовлетворения интересов узких и привилегированных групп, часто за счет людей, обладавших меньшим влиянием. Так что те же самые правила и нормы, которые облегчают коллективную деятельность граждан, могут способствовать сохранению неравенства и различий во властных полномочиях; особенно заметно такое неравенство внутри общины.

Обычные граждане, в особенности малоимущие, стремясь высказать и удовлетворить свои потребности, сталкиваются с множеством препятствий. Поэтому объединения граждан играют жизненно важную роль в обществе, предоставляя людям конкретные возможности высказывать свое мнение и участвовать в общественных делах. Организации, которые действительно стремятся работать на благо общества, могут стать полезными партнерами правительства в экономическом и социальном развитии страны. Многие правительства, исходящие именно из такой предпосылки, стремятся выработать новые правила деятельности общественных организаций для удовлетворения общественных нужд, привлекая к работе и предприятия частного сектора, и общественные организации (см. рисунок 7.2). В следующем разделе на многочисленных примерах будет показано, как можно использовать целый ряд механизмов для увеличения участия населения в выработке и реализации государственной политики.

Рисунок 7.2. Государства, рынки и граждане могут работать вместе



Улучшая институциональный потенциал

Увеличение возможностей, позволяющих населению высказывать свое мнение и принимать участие в деятельности общества, трояко может повысить потенциал государства. Во-первых, если граждане могут официально или неофициально высказывать свое мнение и, не выходя за рамки закона, публично высказывать свои требования, правительство получает от населения определенные полномочия, необходимые ему для успешного управления. Организация широких дискуссий относительно целей государственной политики может снизить риск того, что обладающее властью меньшинство монополизирует цели деятельности правительства. Государство, пользуясь таким доверием, может при осуществлении своей политики действовать более гибко, располагая благоприятными возможностями для привлечения граждан к достижению коллективных целей. Притом не надо думать, будто подобный механизм работает лишь в условиях демократии западного типа. Опыт разных стран Восточной Азии свидетельствует о том же: вера широких слоев населения в государственные институты, эффективное обсуждение вопросов на самом низком уровне и уважение к закону обеспечивают успешность ответных мер со стороны государства.

Во-вторых, в отсутствие рынков, как это часто бывает при предоставлении большинства общественных товаров, мнение, высказанное народом, может отчасти решить проблему информированности властей и снизить транзакционные издержки. При наличии проблемы стимулирования и слабом потенциале государства его организации обычно работают неэффективно. В этом случае группы потребителей и общественные организации могут стать источником информации о наличии определенных проблем, оказывая давление на правительство для их решения. Так, например, оценка системы водоснабжения в Баку (Азербайджан), недавно произведенная потребителями, свидетельствует не только о наличии серьезных проблем, связанных с постоянными протечками в водопроводных сетях, и о сопутствующих этому медицинских проблемах, но и о том, что из-за ненадежного городского водоснабжения малообеспеченные потребители вынуждены нести высокие издержки. Однако самое интересное здесь, может быть, то, что потребители проявили желание платить за воду в два, а то и в пять раз больше, чем теперь, лишь бы водоснабжение было надежным и безопасным.

В-третьих, независимо от того, насколько государственные чиновники преданы своему делу, как много они работают и насколько прониклись идеями общественного блага, — они не могут предвидеть, какие именно общественные товары и услуги захотят получить их граждане. Появление альтернатив в виде частных организаций и НГО может помочь самим чиновникам заполнить пробелы в предложении населению общественных благ, а также предоставить ему такие товары и услуги, за которые отдель-

ные лица готовы будут платить из собственного кармана. НГО могут быть одновременно и партнерами, и соперниками государства по предоставлению общественных услуг. Получив поддержку граждан, НГО могут оказывать воздействие на правительство с целью повышения количества и качества предоставляемых общественных услуг.

Нет такой универсальной модели, с помощью которой можно было бы найти соответствующий баланс мнений, определить степень участия граждан и уровень бюрократического контроля при обеспечении населения общественными благами. Решение зависит от возможностей конкретных государственных и негосударственных органов и от свойств предоставляемых государством товаров и услуг. Как будет показано далее, эффективность и равноправие диктуют уровень централизованного государственного контроля и координации действий в тех случаях, когда дополнительное предоставление данных товаров и услуг должно находиться в ведении определенного ведомства, или когда достигается экономия на масштабах, или если участие в предоставлении таких услуг вызывает повышенную озабоченность. Например, в технических, с формальной точки зрения, но зачастую особо чутких областях экономического управления желательна некоторая независимость принятия решений от давления политического лобби. Централизованное принятие решений также имеет большое значение при установлении стандартов, например, в сфере начального образования. Но любой процесс, посредством которого устанавливаются широкие политические направления и стандарты, не должен оказываться в стороне от общественных дискуссий. Управление ресурсами, находящимися в общей собственности, создание базовой инфраструктуры и предоставление основных услуг населению, — формирование политики по этим вопросам и ее осуществление предполагают необходимость непосредственного участия населения.

Механизмы вовлечения

Механизмы информирования и консультаций. Повсеместно принято, что в одних областях решения по общественным проблемам требуют независимости от политического влияния, а в других, — таких, например, как сфера производства сельскохозяйственной продукции, или реформирование системы здравоохранения, — государственные и частные интересы совпадают до такой степени, что одновременное обсуждение их на уровне государства и общественности становится не просто желательным, а жизненно важным для достижения успеха. В Восточной Азии, например, было узаконено создание советов на общественно-государственной основе. В них вошли представители профсоюзов, промышленности и правительства; эти советы позволили достигнуть широкомасштабного соглашения по экономическим вопросам, а также заручиться обещанием своевременного и гибкого вмешательства властей там и тогда, где и когда возникает такая необходимость. Другие страны с совершенно иным государственным строем, такие как Ботсвана, Чили, Мексика, Сенегал, Уганда и Соединенные Штаты, тоже предпринимают усилия для создания механизмов обсуждения большого круга проблем — от экономической политики до проведения государственных реформ.

Учет мнения влиятельных заинтересованных групп, высказанного в ходе обсуждений в общественно-государственных советах, при принятии взаимоприемлемых решений может снизить транзакционные издержки, поскольку деятельность этих влиятельных групп будет меньше направлена на удовлетворение их эгоистических интересов. Но советам это не всегда удается. Регулярно оценивать ту или иную деятельность иногда бывает невозможно, однако очевидно, что успех зависит от целого ряда общих условий, таких, как получение широкой поддержки и использование результатов просветительской деятельности среди населения, техническая поддержка и помощь этим советам. Особенно важным является взаимное доверие и установление взаимоконтроля между участниками советов из государственного и частного сектора.

Очевидно, что деятельность правительства, использующего общественное мнение, не сможет долго быть эффективной, если его методы будут выглядеть незаконными или не станут отвечать потребностям общества. Усилия по достижению охвата всех слоев общества должны достигать самых низов. Как минимум, нужно, чтобы реформы и программы, проводимые правительством, были понятны населению: например, следует поощрять широкое освещение в средствах массовой информации дебатов по вопросам бюджета. В Сингапуре, например, отдел по связям с общественностью систематически обобщает мнения, касающиеся различных проблем национальной политики, и приглашает группы заинтересованных лиц на открытые слушания с участием министров и высших чиновников. Мы уже говорили в пятой главе о том, что законодательство может укрепить отчетность и ответственность перед обществом, обязывая государственные учреждения делать гласными официальные нормы и стандарты, последовательно претворять их в жизнь, предоставлять обществу необходимую информацию и реагировать на жалобы потребителей.

Ряд особых мер и методов обсуждения деятельности государственных служб с потребителями и предполагаемыми получателями конкретных услуг также может помочь улучшить качество конкретных общественных услуг. Как показывают примеры, приведенные во врезке 7.4, механизмы обратной связи, такие, как опросы клиентов или потребителей, могут стать источником ценной информации о деятельности того или иного учреждения, о виде и качестве предоставляемых им услуг, наконец, о том, достигают ли эти услуги потребителей. Упрощенные опросы,

Врезка 7.4. Опросы клиентов как стимул к улучшению обслуживания в Индии, Уганде и Никарагуа

В ряде стран опросы клиентов помогли создать стимулы к улучшению деятельности государственного сектора. Опросы, использующие опыт граждан и помогающие осуществить контроль и оценку государственных услуг, способствовали выявлению проблем, принятию решения о нововведениях и его осуществлению.

В Бангалоре (Индия) отдельных граждан и представителей бизнеса просят, заполнив специальные карточки, оценить деятельность государственных организаций, услугами которых они пользуются. Карточки, выпущенные Центром по общественным связям Бангалора (этот Центр представляет собой НГО), предназначены для оценки качества и стоимости услуг, оказываемых гражданам в государственных учреждениях. Бангалорская комиссия по развитию, предоставляющая услуги, в том числе и жилищно-коммунальные, получила в первом туре опроса самые низкие среди организаций подобного типа оценки за поведение сотрудников, качество услуг и предоставление информации. Только один процент респондентов оценил ее услуги как удовлетворительные. Однако директор этого учреждения не воспринял результаты опроса как катастрофу, а счел их поводом для проведения общественно-государственного мероприятия, направленного на решение проблемы оказания услуг. Другие организации в Бангалоре тоже принимали меры, основанные на данных, полученных с помощью таких же карточек. Затем еще в пяти индийских городах, включая Бомбей, стали использовать аналогичные методы.

Правительство Уганды, сотрудничая с НГО и с общинами, также проводило опросы общественного мнения о предоставлении услуг. Первый опрос показал, что только в 11 процентах домашних хозяйств в сельских местностях хотя бы однажды побывали сотрудники сельскохозяйственных курсов. Данные опросов были учтены в районных планах некоторых округов. Один из них, желая продолжить подготовку работников курсов, направил в центральное правительство запрос о разрешении потратить больше средств из местного бюджета на подготовку сотрудников таких курсов.

Опросы в Никарагуа, так же как и в Уганде, были начаты по инициативе правительства. Первый опрос, проведенный в 1995 году, показал, что 14 процентов пассажиров автобусов когда-либо подвергались в нем нападению. Выяснилось также, что 90 процентов водителей автобусов брали плату за проезд неправильно: официальная цена билета составляла 85 кордоб, но пассажирам не возвращали сдачу в 15 кордоб с сотенной купюры. Результаты опроса показали, что люди готовы платить за проезд более высокую плату. На этом основании плата была повышена до $1. В следующем опросе, проведенном в 1996 году, 90 процентов потребителей этой услуги сказали, что установленный тариф соблюдается.

такие, как карточка по оценке деятельности, применяемая в Бангалоре (Индия), могут оказаться особенно эффективными в случаях, когда институциональные возможности ограничены.

Наряду с увеличением потока информации для государственных чиновников, консультации с клиентами и опросы граждан способствуют увеличению гласности и прозрачности системы. Чем больше людей узнает о деятельности конкретных организаций или официальных лиц, тем выше вероятность того, что эти люди станут действовать сообща, стремясь заставить организации работать лучше. Притом государственным службам останется меньше возможностей для необоснованных действий.

Но ни один консультационный механизм не может непосредственно вступить в контакт с отдельным потребителем, да и со многими группами потребителей. Получение и предоставление информации связано с рядом издержек, поэтому мнение определенных групп населения, не имеющих для этого достаточных средств или занимающих подчиненное положение, редко становится известным государственным чиновникам. Поэтому, интересуясь мнением пользователей или клиентов, необходимо принять все меры для выявления соответствующих социальных групп и удостовериться в том, что их мнение и интересы учтены.

Механизмы разработки и внедрения. Чтобы оптимизировать деятельность государственных структур, недостаточно улучшить механизм проведения консультаций. Совершенно очевидно, что лишь наличие рычагов, способствующих реальному вовлечению заинтересованных лиц в разработку и внедрение государственных программ и услуг, может оказать поддержку той или иной деятельности и повысить ее эффективность.

Сфера образования оказалась особенно благоприятной почвой для экспериментов такого рода. Правительства постоянно сталкиваются с проблемой слабого контроля и надзора над деятельностью местных школ. Но некоторые правительства полагают, что проблему эту можно решить, если привлечь к работе родителей и общественность. В Новой Зеландии школами управляют выборные попечительские советы, в которые входят родители учащихся. Законодательство, принятое в Шри-Ланке в 1993 году, узаконило создание советов по развитию школ с целью привлечения общественности к управлению ими. В целом ряде

стран также пришли к выводу о том, что местная общественность, если она участвует в управлении школой, проявляет большее желание оказать этой школе финансовую помощь.

Но сделать так, чтобы участие местной общественности в управлении школой стало эффективным, бывает нелегко, и сама по себе эта мера еще не служит панацеей. После того, как в Новой Зеландии начались реформы, там поняли, что члены вновь избранных попечительских советов нуждаются в интенсивной подготовке к подобной деятельности. В Ботсване обнаружили, что трудно найти квалифицированных людей для участия в советах по управлению низшими ступенями средних школ, особенно в сельской местности. В двух округах Уганды международная НГО обеспечивает подготовку участников родительско-преподавательских ассоциаций, а также комитетов по управлению школами, с тем, чтобы быть уверенным в качестве и образования, и управления им.

Участие граждан может также иметь существенное значение для выполнения программ по управлению природными и находящимися в общей собственности ресурсами, такими как пастбища, леса, дикие животные, водные ресурсы. Как оказалось, одного только бюрократического контроля над этими ресурсами недостаточно, и этот вывод актуален для многих стран с самым разным общественным строем. В некоторых случаях это приводит к прямой конфронтации между теми, кто пользуется этими ресурсами, и чиновниками, пытающимися этими ресурсами управлять. В настоящее время в Индии чиновники, ведающие лесными богатствами, а также НГО и общественность на местах, признавая необходимость совместного управления природными ресурсами, предпринимают ряд инициатив. Национальная Программа по лесному хозяйству предполагает увеличить степень вовлечения местных жителей в управление лесными массивами. В совместных программах по управлению лесным хозяйством Индии департаменты лесного хозяйства и группы местных потребителей входят в органы, принимающие решения по этим вопросам, осуществляя контроль над лесными угодьями, продукцией и доходами. В результате количество конфликтов уменьшилось, а отдача земель повысилась.

Ситуация с природными ресурсами меняется повсеместно. В Зимбабве была принята программа CAMPFIRE с тем, чтобы направить в местную казну доходы от мероприятий, связанных с охраной диких животных. Практика многих стран Африки, Азии и Латинской Америки показала, что высокая степень добровольного участия населения в проектах по разработке и управлению проектами водоснабжения сельских местностей в значительной мере определяла успешность этих проектов (см. врезку 7.5).

Однако, та же самая ситуация, связанная с водоснабжением сельской местности, показала, что пропорциональное участие женщин предполагалось только в половине проектов с высокой степенью вовлеченности населения. Объяснить это можно целым рядом факторов, таких, как ограниченные временные возможности участия и преграды, которые возводились для женской части населения традиционными культурными стереотипами. Следовательно, требуются инновационные механизмы, помогающие обеспечить участие женщин в разработке и реализации

Врезка 7.5. Зависит ли успешность выполнения проекта от участия в нем населения?

Недавно было проведено исследование, имевшее целью выявить наличие зависимости успешного выполнения проекта от участия в нем населения. В исследовании использовались данные 121 различного проекта по водоснабжению сельских местностей в 49 странах Африки, Азии и Латинской Америки. Степень участия определялась по широкому спектру действий — от предоставления информации посредством проведения консультаций с получателями благ, до прямого участия получателей в принятии решений и до полного контроля со стороны получателей всего процесса принятия решений. Авторы исследования обнаружили сильную корреляцию между высоким уровнем участия населения в проекте, особенно в процессе принятия решений, и успешностью проекта. Из 49 проектов с низким уровнем участия только 8 процентов оказались успешными. А из 42 проектов с высоким уровнем участия успешными оказались 64 процента.

Эти выводы подтверждаются и различными исследованиями конкретных ситуаций. Так, например, в осуществлении первого этапа проекта по водоснабжению сельской местности Агути в Кении общественность не участвовала. При реализации проекта, включавшего создание водонасосных систем, возникло такое количество проблем, что его пришлось заморозить, а затем и пересматривать. После этого к исполнителям проекта подключились местные лидеры. Объединившись в Комитет по водоснабжению Агути, они организовали поддержку проекта местной общественностью. После проведения открытых собраний, в которых участвовали все заинтересованные лица, местные жители начали вкладывать в проект свой труд и средства. Второй этап проекта был выполнен в срок без превышения бюджета. Общины продолжают ежемесячно оплачивать новую систему водоснабжения и совместно с соответствующими государственными органами успешно обеспечивают ее функционирование и обслуживание.

проектов, непосредственно их касающихся. Усилия в этом направлении предпринимаются на Филиппинах. В течение более двух десятков лет там проводилась целенаправленная политика, постепенно приведшая к тому, что вопросы, связанные с женским равноправием, стали включаться в повестку дня правительственных органов. Женщин все больше стали привлекать к планированию и выполнению программ; кроме того, для них стали создавать специальные программы. Ожидаемый результат таких мероприятий состоит не только в улучшении процесса разработки государственной политики, но и в более высокой экономической доходности хорошо спланированных и правильно ориентированных государственных инвестиций.

Чтобы сделать участие успешным, необходимо больше работать...

Ситуации, иллюстрирующие данное положение, показывают, что при предоставлении некоторых общественных благ и совместно используемых услуг на местном уровне (когда те, кто платит, становятся одновременно непосредственными и главными их получателями) использование тех институциональных мощностей, которые максимально близки к клиенту, может значительно повысить качество и эффективность государственных мероприятий. Поэтому, вероятно, правильно поступают те государства, которые расширяют и укрепляют деятельность местных организаций и ассоциаций, а не подменяют их государственными. Но убедить граждан принять участие в управлении или привлечь их к совместному производству непросто, на это нужны средства и время, и это не всегда понижает роль государства. Государственным учреждениям подчас требовалось потратить много времени и сил на то, чтобы побудить пользователей или клиентов к партнерству, чтобы создать связи с общественностью и заручиться определенными обязательствами со стороны своих же сотрудников, а также чтобы быть уверенным в поддержании минимальных стандартов качества и равноправия.

Один из первых опытов подобного сотрудничества был отмечен в Ресифи (Бразилия), где введение недорогой канализационной системы для совместного использования в районах с малообеспеченным населением изменило отношения между государственными органами и пользователями системы. Государственные чиновники — специалисты различных профессий, активно работая в командах вместе с местными жителями, затратили два года на то, чтобы понять, как привести систему в действие. После того, как они сделали свою работу, для успешной реализации проекта каждому микрорайону понадобилось от четырех до шести месяцев. Оценивая результаты этой работы, можно сделать вывод о том, что проект, привлекший к участию активных жителей, не только помог сберечь значительные средства, но также способствовал созданию механизмов отчетности, жизненно необходимых для всякой успешной деятельности.

Повышение быстроты реагирования — это не только изменение методов работы учреждения с клиентами, но и новая организация деятельности самого учреждения, а также изменение методов вознаграждения его сотрудников. Участие населения в деятельности государственной организации становится эффективным тогда, когда сотрудники этого учреждения сами активно вовлечены во внутренние процессы принятия решений. Кроме того, общая благоприятная обстановка — это своего рода награда для сотрудников высокого уровня за их адекватное реагирование на нужды клиентов; это определенная поддержка и для сотрудников, непосредственно работающих с клиентами. Отсутствие таких условий может привести к нежеланию работать с клиентами, а эти настроения несовместимы со стремлением расширить участие населения в деятельности организации.

Тесное сотрудничество с населением часто требует перераспределения задач, обязанностей и назначений, а также связано с созданием новых механизмов для обучения в процессе работы. Министерство здравоохранения Бенина предоставило местным комитетам по здравоохранению права контроля над принятием решений при распределении ресурсов. Члены комитета избираются демократическим путем; в комитете может работать любой человек; непременное условие — чтобы среди членов комитета была хотя бы одна женщина. Комитет занимается непосредственной подготовкой годового бюджета центров здравоохранения и предоставляет его в министерство, занимается сбором средств на оплату медицинских услуг и лекарств в центрах здравоохранения и отвечает за их расходование. Делегированные члены местных комитетов заседают в совете директоров государственного агентства по новым лекарственным средствам, что является одним из способов повышения отчетности данного агентства, а также в Координационном комитете по здравоохранению. Таким образом представители на местах могут высказывать свое мнение на государственном уровне при определении национальной политики.

...и формировать благоприятное окружение

Правительство может косвенно способствовать привлечению населения, оказывая влияние на соответствующую обстановку, в которой протекает работа. Государство может влиять на отдельных людей и организации с помощью той информации, которую оно предает гласности, а также с помощью законов, которые оно принимает и использует. Главенство закона, защищающего личность и личную собственность, — важное условие для существования здорового и сильного гражданского общества. Правительство может способствовать привлечению населения, охраняя права людей на организацию, на получение информации,

на заключение контрактов, на владение и распоряжение собственностью. В конституциях Боливии, Бразилии, Колумбии и Филиппин предусмотрены меры, способствующие развитию НГО и их участию в принятии решений на всех уровнях. В Сингапуре правительство помогает НГО набирать сотрудников, предоставляет им свободные государственные здания за номинальную арендную плату и финансирует до половины капитальных и текущих затрат на оборудование, имеющееся в распоряжении НГО и предназначенное для использования в целях социального обеспечения. Без адекватной правовой среды, требующей, чтобы и НГО, и государственные организации действовали гласно и открыто, эти учреждения, созданные на законных основаниях, не могли бы развиваться, и, что еще хуже, ее отсутствие могло бы открыть дорогу коррупции и махинациям, запятнав репутацию всех НГО. Главная цель — закрепить правильное соотношение между регулированием и отчетностью, что способствовало бы развитию НГО, одновременно предотвращая махинации и коррупцию.

Преимущества, связанные с более широким учетом мнений и установлением партнерских отношений с гражданским обществом, дают о себе знать: облегчается процесс принятия государственных решений, улучшается качество предоставления услуг и в некоторых случаях растет их эффективность. Кроме того, чиновники и организации могут себе позволить большую гибкость в осуществлении вмешательства в работу НГО. Но без должного контроля эта гибкость может обернуться самоволием и авторитаризмом чиновников. И опять-таки самое главное — это правильное соотношение между механизмами привлечения населения и гласным контролем над деятельностью и государственных, и общественных, и смешанных организаций. Ниже рассматриваются некоторые из этих проблем в связи с дискуссиями о децентрализации и об увеличении отчетности снизу.

Децентрализация: приведение услуг в соответствие с местными приоритетами

Децентрализация государственной власти и распределения ресурсов представляется логическим продолжением охарактеризованных нами ранее усилий, направленных на сближение государства с народом. Как и большинство описанных выше механизмов, связанных с привлечением населения к общественной деятельности, децентрализация позволяет привести оказываемые государством услуги в соответствие со спросом и с предпочтениями местного населения, заставляет власть больше реагировать на мнение снизу и открыто, систематически отчитываться перед своими гражданами. Но децентрализация таит в себе ряд опасностей, таких, как возможное увеличение неравенства регионов, потеря макроэкономической стабильности, риск попасть под влияние местных группировок; этого следует особенно опасаться в обществах с высоким уровнем неравенства.

В данном разделе главное внимание уделяется некоторым факторам, объясняющим причины сравнительно недавнего, но столь широкого распространение тенденций к децентрализации, и сферам деятельности, на которые, как показала практика, децентрализация оказала положительное влияние, в том числе привлекая граждан к общественной деятельности и стимулируя развитие местной экономики. В конце раздела говорится об опасностях и трудностях децентрализации, которые подстерегают правительства, имеющие различные стартовые условия при вступлении на этот путь.

Эпоха децентрализации?

Во многих странах потребность в децентрализации возросла в связи с широкими процессами либерализации, приватизации и осуществления других рыночных реформ. Реформы в разных странах развертываются и протекают по-разному, но в их основе лежит единый принцип, который определяет необходимость децентрализации: распоряжаться производством и предоставлением товаров и услуг должно самое низшее звено управления, способное взять на себя соответствующие издержки и распоряжаться полученными результатами. Во многих странах это будет связано с уменьшением власти центрального правительства, но реформаторы должны просчитывать, в каких пределах это необходимо. Децентрализация может повысить дееспособность государства, освободив его от решения многих задач для выполнения его основных функций, а может ее и подорвать, — это зависит от институциональной среды.

Потребность в проведении формальной политической децентрализации связана, как минимум, с тремя относительно недавно проявившими себя важными обстоятельствами:

- *Минимальный размер властных структур, способных успешно управлять обществом, уменьшился.* Появление новых технических возможностей и изменение потребностей людей, как производителей, так и потребителей, привели к тому, что некоторые блага, связанные с функциями государства (с обеспечением безопасности, например), для получения которых страны, регионы и провинции объединялись под властью центрального правительства, отчасти утратили свое значение. В Европе и Северной Америке под влиянием мировых рынков возникла насущная потребность в том, чтобы местные и региональные правительства могли более полно обеспечивать многонациональный бизнес необходимыми ему инфраструктурами и квалифицированной рабочей силой.
- *Благодаря политическим изменениям местные потребности были озвучены.* Центральные правительства Советского Союза, Чехословакии и Югославии разва-

лились сразу же после исчезновения объединяющей силы — коммунистической партии. В других местах регионы и региональные правительства воспользовались, как это бывало и раньше, политическим вакуумом, возникшим благодаря изменению режима: в конце 80-х годов — в Аргентине и Бразилии, в 90-х годах — в Южной Африке.

- *Если центральное правительство в течение длительного времени оказывалось не способным выполнять свои основные функции, возникала потребность в передаче их местным и региональным правительствам.* Во второй половине 80-х годов Колумбия встала на путь децентрализации политических реформ, и это разрушило старые традиции централизма. Новое правительство изменило курс, передав функции по оказанию общественных услуг на местный уровень. Отказавшись от жесткой системы политических назначений, оно предоставило возможность выбора местному электорату. Точно так же в Венесуэле и других странах Южной Америки действующие правительства изменили, и в некоторых случаях коренным образом, статус местной администрации и повысили число предоставляемых непосредственно ею услуг.

Прежде чем говорить о том, каким образом правительства могут удовлетворять потребности в подобных изменениях, следует выяснить, что же такое децентрализация. В самом деле, этот термин охватывает целый ряд самостоятельных процессов. Главными из них являются: рассредоточение административных функций, то есть передача государственных функций на более низкие уровни власти при сохранении контроля центрального правительства над бюджетом и определением политики; децентрализация бюджетной политики, означающая передачу на более низкий уровень возможности влияния на бюджет и на принятие финансовых решений; передача ресурсов и политической власти на более низкие уровни, в значительной мере не зависящие от вышестоящих органов власти. На практике децентрализация редко охватывает сразу все три направления. Большое разнообразие опыта затрудняет сравнение наметившихся в разных странах тенденций или не позволяет сразу делать какие-то важные и оперативные выводы.

В больших и богатых странах существует тенденция к большей децентрализации, если рассматривать ее с точки зрения доли местных правительств всех уровней ниже государственного в совокупных общественных расходах и доходах. Однако в общем промышленно развитые страны после 1974 года стали несколько даже более централизованными (см. таблицу 7.1). Это прежде всего справедливо для Великобритании, в то время как Австралия, Франция, Испания и США продолжают передавать функции цент-

Таблица 7.1. Изменения в сфере финансов некоторых стран на уровнях ниже общенационального
(в процентах расходов или доходов всех уровней власти)

	Расходы			Доходы		
Страна	**1974**	**1994**	**Тенденция**	**1974**	**1994**	**Тенденция**
Австралия	47	49		20	27	↗
Аргентина	*25*	*45*	↗	*25*	*37*	↗
Бразилия	*30*	*38*	↗	*23*	*25*	
Германия	44	*40*		34	*30*	
Зимбабве	*26*	*25*		*24*	*15*	↘
Индия	45	49		27	25	
Индонезия	11	*15*		3	*3*	
Иран	1	*5*		1	*6*	↗
Испания	10	*34*	↗	5	*12*	↗
Канада	61	60		39	44	↗
Колумбия	25	*33*	↗	16	*18*	
Малайзия	18	*14*		13	*8*	↘
Румыния	16	10	↘	12	16	↘
Соед. Королевство	33	*28*	↘	15	*8*	↘
США	45	44		33	36	
Таиланд	17	8	↘	5	5	
Франция	18	19		6	13	↗
Чили	2	*9*	↗	2	*5*	
Швеция	44	34	↘	28	32	
Южная Африка	25	41	↗	4	11	↗

Примечание. Приведенные данные относятся ко всем уровням власти кроме центрального правительства. Данные включают средства, переданные центральным правительством на более низкие уровни. Стрелка обозначает изменения на 5 процентных пунктов или более. Если данных 1974 года или 1994 года получить не удалось, использовались данные ближайшего года (выделены курсивом). Данные до объединения Германии за 1974 год относятся к ФРГ.
Источник: МВФ, разные годы (a).

рального правительства на более низкие уровни. Развивающиеся страны, большинство из которых в постколониальную эпоху — в 50-х и 60-х годах — прошло через стадию построения национального унитарного государства, начиная с 70-х годов стали более децентрализованными. Яркими примерами децентрализации стали Аргентина, Бразилия и Колумбия. И в той, и другой группе стран децентрализация в отношении расходов пошла значительно дальше, чем в отношении соответствующих доходов.

Как относиться к децентрализации

Как стало ясно из вышеизложенного, выбор оптимальной структуры внутригосударственного устройства в определяющей степени зависит от особенностей каждой конкретной страны. Как и в других сферах государственного реформирования, единого "безразмерного" подхода здесь быть не может. Однако, проанализировав имеющийся опыт, можно дать реформаторам ряд полезных советов. Самый ясный и важный из них (часто определяемый как делегирование) таков: общественные товары и услуги должны предоставляться самым низшим уровнем управления, способным полностью взять на себя соответствующие издержки и эффективно распорядиться полученными результатами.

Применить этот совет на практике непросто. В таблице 7.2 приведены некоторые характеристики спроса и предложения товаров и услуг, на которые следует ориентироваться при принятии решения. Так, решая, кто будет распоряжаться некоторыми местными благами, находящимися в коллективной собственности, наиболее разумным было бы, как это уже ранее нами сказано, предоставить это право внеправительственной организации, — например, местной ассоциации потребителей водных и лесных ресурсов или другой НГО. Если предпочтения или спрос разнородны, местные власти смогут лучше обеспечить предложение товаров и услуг, соответствующих вкусам местного населения. Децентрализованное предоставление услуг может также повысить эффективность и межведомственную конкуренцию, обеспечив потребителям (по крайней мере, теоретически) возможность перехода к другому ведомству. С другой стороны, там, где присутствует экономия на масштабах или возможность выбора между ведомствами, предоставляющими аналогичные блага, — как, например, в строительстве и обслуживании междугородных магистралей, — или там, где необходимо установление минимальных стандартов, — как в начальном школьном обучении, — а также при предоставлении других потребительских благ общего назначения, — там следует отдавать предпочтение централизованному контролю, будь то контроль на национальном или региональном уровне.

Приведение уровня оказания услуг в соответствие с местными предпочтениями может способствовать снижению

Таблица 7.2. Характеристики спроса и предложения общественных благ на местном и национальном уровне

Уровень предоставления общественных благ	Факторы спроса	Факторы предложения
Местный	Различия в местных предпочтениях (освещение улиц, районирование)	Конкуренция между ведомствами разных уровней (защита силами полиции, ремонт дорог)
	Общественная собственность (городские дороги, мусорные свалки)	
Национальный	Широкомасштабные потребительские экстерналии (контроль над эпидемиями)	Экономия на масштабах (оборона)
	Проблемы равенства (минимальные стандарты начального образования)	Экстерналии между двумя административными субъектами (междугородние магистрали)

транзакционных издержек (в особенности, издержек по предоставлению информации), повышению эффективности и созданию стимулов для развития местной экономики. Но достоинства и недостатки децентрализации при предоставлении одной и той же услуги, которую в принципе следовало бы оказывать на местном уровне, могут варьироваться в зависимости от условий. Опыт показывает, что децентрализация вряд ли окажется полезной, если не будет эффективных институциональных правил, способствующих увеличению отчетности на местах, и если не будет фискальных ограничений как местных властей, так и национального правительства. Это лучше всего объяснить на примерах двух разных, но связанных между собой типов отношений с местными властями. Чтобы оценить масштабы децентрализации, необходимо рассмотреть оба типа.

Первый тип отношений — горизонтальные связи между местными властями, с одной стороны, и гражданами, НГО и частным бизнесом, — с другой. Институциональные нормы — такие, например, как местные выборы или референдумы, могут способствовать возникновению таких отношений или влиять на них, стимулируя сотрудничество, отчетность и активную деятельность местных органов власти. Второй тип отношений — вертикальные связи между управленческими системами разных уровней. В большинстве стран существуют формальные институциональные нормы, определяющие

роль и функции каждого уровня управления, и, в частности, фискальные отношения между властями. Правила, действующие по вертикали, и стимулы, действующие по горизонтали, имеют большое значение для успешной работы местных властей (см. рисунок 7.3). В следующем разделе говорится о том, каким образом отношения по горизонтали могут стимулировать активизацию ответных действий местных органов власти, мобилизовать ресурсы, улучшить качество предоставления услуг и стимулировать развитие частного сектора.

Усиление отчетности и стимулирования местных органов власти: положительные результаты

Участие граждан. Теоретически, децентрализация может усилить и дополнить меры по расширению участия населения, о которых говорилось ранее в этой главе. Децентрализация, так же как и все эти меры, может способствовать предотвращению диктата большинства, приблизив правительство к населению и облегчив возможность выявления проблем на местах, в частности, с помощью групп, представляющих меньшинство. Красноречивым примером того, как это действует на практике, являются две противоположных ситуации — одна в Оаксаке, а вторая — в Чиапасе, двух беднейших штатах Мексики. Они имеют одинаковые природные ресурсы и возможности для развития, в обоих — высокий процент бедного населения и коренных жителей Латинской Америки, но результаты программ по борьбе с нищетой в Оаксаке признаны хорошими, а в соседнем Чиапасе — плохими. Разница, по-видимому, зависит от уровня участия населения в процессе принятия и выполнения решений.

В Оаксаке есть давние традиционные механизмы привлечения к этим процессам коренного населения и бедноты. А в Чиапасе этими возможностями пренебрегают, к тому же там процветает коррупция; это привело к тому, что обеспечение услугами там было далеко не на высоте, напряжение возросло и в начале 1994 года начались вооруженные конфликты.

Если государственная должность — выборная, то люди могут участвовать в выборах и решать, кто будет представлять их интересы в правительствах разных уровней, а тем самым и возможности политического выбора для них расширяются, и конкуренция между разными органами власти растет. Работа на местном уровне может также способствовать росту доверия к принятым политическим решениям и одобрению их избирателями. Вот почему децентрализация способна увеличить возможности выбора политических решений на местах; при этом местным представителям власти приходится отчитываться в том, что и как они делают. Данные, полученные недавно в Латинской Америке, в частности, в Колумбии, свидетельствуют о том, что местные руководители начинают гораздо больше заботиться о квалификации своих сотрудников и о методах руководства учреждением, как только начинают отчитываться за свои действия, сознавая при этом, что сохранение их постов во многом зависит от оценки их деятельности гражданами. В Порто Алегре, в Бразилии, в

Рисунок 7.3. Правила, действующие по вертикали, и стимулы - по горизонтали, формируют возможности местных властей

1989 году, желая привлечь различные группы населения к процессу формирования муниципального бюджета, власти начали по-новому планировать и распоряжаться государственными инвестициями. В 1995 году к этому процессу были привлечены около 14000 человек, — они участвовали в собраниях и встречах с представителями властей. По некоторым оценкам, к формированию бюджета прямо или косвенно были причастны 100000 человек — членов местных ассоциаций и общественных организаций.

Предоставление местных услуг. При возникновении фискальных кризисов, при появлении новых технических возможностей или проявлениях недовольства граждан многие правительства передавали местным властям как свои обязанности по предоставлению услуг, в частности, в сфере образования и здравоохранения, так и имеющиеся у них средства. Во многих случаях это приводило к возникновению новых и зачастую очень плодотворных отношений между местными властями, НГО и местным бизнесом. Данных, на основании которых можно было бы оценить зависимость между децентрализацией власти и качеством услуг, пока недостаточно, но несколько свежих примеров из Латинской Америки весьма показательны. В 80-х годах в системе начального образования штата Минас-Жераис на юго-востоке Бразилии наблюдались трудности, характерные для системы образования развивающихся стран: высокий процент повторного прохождения обучения, низкий процент выпускников и слабая успеваемость. Этому способствовали чрезмерно регламентированное и централизованное управление, неадекватное финансирование и плохая подготовка учителей. В 90-х годах были приняты некоторые меры: предоставлена большая свобода действий выборным советам местных школ, в которые входили учителя, родители и учащиеся старше 16-ти лет; центральное правительство стало предоставлять гранты по результатам приема и на конкретные нужды школ. Некоторые результаты этого уже заметны: успеваемость по естественным дисциплинам повысилась на 7 процентов, по португальскому языку — на 20 и по математике — на 41 процент.

В Теосело, мексиканском городе штата Веракрус, децентрализация позволила более эффективно распоряжаться средствами в сфере здравоохранения, выявив потребности населения и сформировав стратегию более активного привлечения граждан через местную общинную организацию и путем медицинского просвещения. Увеличилось количество людей, получивших услуги, как лечебные, так и профилактические, качество этих услуг значительно повысилось, уровень детской смертности снизился. Кроме того, люди, пользовавшиеся услугами медицинских учреждений, сообщили, что значительно улучшились также и отношение персонала к пациентам, и качество обслуживания.

Развитие местной экономики. Определяющую роль в проведении децентрализации может сыграть также местный бизнес, формируя стимулы на местном уровне. В промышленно развитых странах в течение столетий они оказывали огромное влияние как на градиент экономического развития, так и на межгосударственные отношения. Класс собственников, распоряжающийся местными ресурсами, оказал значительное воздействие на государственные структуры. Желание ускорить свое проникновение на рынок толкало частных предпринимателей к сотрудничеству с государственными чиновниками. Во многих случаях экономический рост страны начинался именно с роста местной экономики. Представители деловых кругов часто становились членами местных законодательных органов. Если создание реальной конкурентной среды (задача, которую должны решать органы центральной власти) ведет к минимизации ренты, то сильный местный частный сектор берет на себя часть административных функций. Если местные органы власти создают и поддерживают стабильные условия для роста местной экономики, они в конечном счете способствуют частным инвестициям, благодаря которым через некоторое время возрастут их доходы.

В мировой практике существует множество примеров того, как местные власти стимулировали развитие своей экономики, и как децентрализованно принятые решения способствовали ее росту. Гринвиль и Спартанбург — небольшие американские города в штате Южная Каролина, находящиеся вдали от главных населенных центров страны. Однако самый высокий уровень иностранных инвестиций на душу населения, даже по сравнению с крупными американскими городами, отмечен именно здесь. Там действуют 215 компаний из 18 стран, 74 из них имеют в этих городах свои штаб-квартиры. Руководители, ответственные за принятие решений, поставив себе целью развитие экономики с помощью частного бизнеса, создали прочную базу для малых и средних инновационных предприятий, привлекших к работе персонал, квалификация которого постоянно повышается.

На другом краю земли, в центральном Китае, местные власти города Ухань в начале 90-х годов решили реконструировать старый город и создать новый, на основе широкомасштабного строительства. С этой целью они ослабили контроль над иностранными инвестициями в двух зонах развития, создали третью зону развития, приняли ряд местных постановлений, узаконивших деловые операции иностранных инвесторов, улучшили управление в сфере недвижимости и аренды земли и создали несколько проектов по улучшению местной инфраструктуры для иностранных инвесторов. В результате, только в 1992 году количество принятых иностранных проектов увеличилось более чем в два с половиной раза по сравнению с общим количеством проектов, принятых за предыдущие восемь лет, а общие суммы капиталовложений увеличились втрое. Городские власти, не довольствуясь достигнутым, в 1993 году организовали большую программу содействия инве-

стициям, которая принесла им соглашения с Сингапуром и Гонконгом на сумму пять миллиардов долларов.

Оба эти примера говорят об успешной децентрализации, однако опыт показывает, что этот успех может продлиться очень недолго, а повторить его будет трудно, если не создать эффективно действующих правил сотрудничества между властями различных уровней. Стимулы к улучшению деятельности, направленные лишь по горизонтали, — только часть решения проблемы. Так, например, для предотвращения неравенства в сфере образования может потребоваться вмешательство властей высшего уровня для того, чтобы свести к минимуму разницу в качестве обучения, предоставляемого различным по уровню дохода и месту жительства группам населения. А в сфере здравоохранения часто бывает трудно распределить ответственность между различными уровнями власти. Вакцинация, контроль над распространением туберкулеза, хранение вакцин, — все это требует эффективных действий властей высшего уровня. Кроме того, власти на местах могут оказаться не в состоянии ни правильно сформулировать и осуществить политику, ни обеспечить создание необходимых структур. Следовательно, децентрализация не должна стать ни неким жестко регламентированным мероприятием, ни механической передачей отдельных функций группам населения и муниципалитетам, ни проведением искусственного разделения между различными уровнями власти. Следует постараться найти на практике правильное соотношение деятельности различных уровней власти для своевременного обеспечения высококачественных услуг. В следующих разделах будет рассказано о том, что правильное соотношение нужно искать в рамках правил, которым доверяют.

Ловушки децентрализации

Децентрализация во многих случаях не является результатом тщательно спланированной последовательности реформ, обычно она проводится в условиях политической нестабильности, когда уровень доверия к властям невысок, а лица, непосредственно ответственные за принятие решений, не могут всегда должным образом удовлетворять возникающие потребности населения. В таких неблагоприятных политических условиях могут возникнуть серьезные экономические проблемы, в их числе — потеря контроля над макроэкономикой, неравенство между регионами и неравномерное предоставление услуг, неправильное распределение ресурсов в угоду местным интересам. Поэтому любое правительство должно твердо знать, что в каждый конкретный период времени должны существовать ясные правила, определяющие степень ответственности органов власти каждого уровня.

Макроэкономическая многомерность финансирования на разных уровнях государственного управления. Все считают, что макроэкономический контроль должно осуществлять центральное правительство. Централизация или, как минимум, строгое централизованное регулирование всех вопросов, касающихся бюджета и финансов, доказали свое жизненно важное значение для обеспечения надежного государственного финансирования и для сохранения стабильности в ходе экономического развития большинства промышленно развитых стран. Так как децентрализация увеличивает и количество участников, ответственных за бюджет, и количество отчетов по бюджету, при вступлении на путь децентрализации у стран, имевших сложности с бюджетом или действовавших в условиях инфляции, возникали дополнительные трудности и возрастала степень риска.

Бюджетно-финансовые отношения между властями разных уровней могут повлиять на макроэкономическую ситуацию с трех сторон: в связи с установлением и распределением базы налогообложения и расходов; в связи с проблемой соответствия между решениями по налогам и решениями по расходам; наконец, в связи с уровнем кредитования и степенью задолженности местных властей.

Серьезные нарушения на макроэкономическом уровне могут произойти, если основные базы налогообложения установлены неправильно. Так, например, в Индии были установлены достаточно высокие базы налогообложения для правительств следующего — после национального — уровня, и из-за этого центральное правительство имело небольшую базу налогообложения, которую составляли, главным образом, подоходные налоги, налог на внешнеторговые операции и акцизный сбор, что было недостаточно для обеспечения растущих правительственных расходов по обслуживанию увеличивающегося государственного долга и обязательствам по выплате пенсий. Распределение поступлений от основных налогов может отрицательно повлиять на размеры сокращения дефицита на уровне центрального правительства. Так было в Аргентине в начале 90-х годов, когда после проведения налоговой реформы поступления увеличились, но центральное правительство должно было разделить их с провинциями. Власти провинций обычно «бесплатно» используют результаты, достигнутые благодаря усилиям центрального правительства, и пускают дополнительные поступления для финансирования увеличившегося штата своих сотрудников.

За расходы, связанные с выплатой государственных пособий и с прочими издержками по обеспечению национальных общественных благ, должно нести ответственность центральное правительство. Сюда входят также и издержки по экономической стабилизации и по перераспределению благ. Но многие местные расходы оказывают влияние на распределение доходов; так бывает, например, при предоставлении медицинских и жилищных субсидий в государствах с переходной экономикой и во многих развивающихся странах. Кроме того, если блага, полученные из местных источников распределения общественных

льгот, сосредоточиваются в пределах сферы ответственности того уровня власти, который осуществляет расходы, а затраты (в виде общих налогов или отрицательных излишков) распределяются более широко, то у всех властей, кроме центральной, появляется соблазн потратить нечто сверх имеющихся средств. И это может серьезно отразиться на национальной бюджетно-финансовой политике.

Займы на уровне местных правительств. Займы, которые делают местные правительства, могут повлиять на дестабилизацию ситуации на макроэкономическом уровне, если центральному правительству не удастся ввести жесткие бюджетные ограничения и если не будет эффективных механизмов проверки долговых обязательств, в особенности тогда, когда заимодателей несколько. Другой проблемой является ассиметрия информации, поступающей от должников (местных правительств) и заимодателей (центрального правительства и международных рынков капитала). Так, например, в Китае властям провинций не разрешается финансировать дефицит бюджета за счет займов. Однако в начале 90-х годов почти неконтролируемые займы государственных предприятий местного уровня внесли свой вклад в "перегрев экономики" и поставили под угрозу макроэкономическую стабильность (см. врезку 7.6). В Бразилии совокупная задолженность штатов превышает 100 миллиардов долларов, по своим размерам приближаясь к общей сумме федерального долга и долга Центрального банка. Если рост этой задолженности не прекратится, то, чтобы покрыть долги штатов, федеральному правительству придется сократить расходы, поднять налоги или прибегнуть к инфляционным мерам финансирования.

Все три решения могут привести к нежелательным последствиям в макроэкономическом плане. Но в одних странах количественные результаты воздействия каких-то из этих решений окажутся больше, в других — меньше. Приведут ли они к макроэкономической нестабильности, зависит от важности каждого решения в сравнении с другими, от правильности того или иного курса, выбранного

Врезка 7.6. Опасности, которых следует избегать в отношениях между властями различных уровней: опыт Бразилии и Китая

Демократизация и конституционные изменения в Бразилии в 80-х годах привели к увеличению ресурсов, находящихся в распоряжении местных правительств, и к возросшей самостоятельности местных властей в их использовании. В настоящее время половиной всех государственных расходов в стране распоряжаются местные власти.

В ходе децентрализации ресурсы оказались переданными на более низкие уровни, однако не было сделано ни соответствующих разъяснений, ни законодательного расширения обязанностей местных властей. Местные власти не были готовы к тому, чтобы взяться за выполнение новых задач; от них не требовалось исполнения каких-либо конкретных функций, и им не запрещалось осуществлять то, что уже делалось на других уровнях управления. В результате местные власти большую часть дополнительных возможностей использовали для того, чтобы увеличить штат своих сотрудников и запустить новые, весьма сомнительные проекты. Совершенно очевидно, что общий уровень эффективности затрат государственного сектора повысился. Однако децентрализация способствовала также увеличению бюджетного дефицита, поскольку крупные штаты использовали возросшую политическую самостоятельность для того, чтобы привлекать дополнительные средства из федеральных источников: к середине 90-х годов возросший дефицит федеральных средств был почти на треть обусловлен задолженностью местных правительств.

Опыт Бразилии показывает, что политическая и бюджетно-финансовая децентрализация не гарантирует повышения эффективности действий государственного сектора и может угрожать макроэкономической стабильности. Для достижения своих целей бюджетно-финансовая децентрализация должна сопровождаться соответствующим распределением ответственности за расходование средств; институциональные возможности властей штатов и муниципальных властей должны быть улучшены, федеральное правительство должно устанавливать жесткие размеры бюджетных ассигнований при установлении бюджетных и финансовых отношений с местными правительствами.

Опыт Китая в начале 90-х годов демонстрирует опасности децентрализации, не сопровождающейся одновременным проведением реформ и принятием мер предосторожности на макроэкономическом уровне. Начиная с 1978 года, полномочия центрального правительства, связанные с принятием решений в сфере инвестиций и ассигнования средств, стали постепенно передаваться на уровень провинций, предприятий, финансовых институтов и даже домашних хозяйств. Это было краеугольным элементом китайской экономической либерализации и ключевым фактором, способствующим заметному росту экономики по сравнению с уровнем двух последних десятилетий. В то же время, однако, три обстоятельства, непосредственно связанные с децентрализацией, отрицательно повлияли на возможности контроля над макроэко-

центральным и местными правительствами, и его выполнения, а также от приверженности центрального правительства таким общим макроэкономическим целям, как экономический рост и стабилизация цен.

Региональное неравенство и неравномерность предоставления услуг. Примерное равенство в национальных жизненных стандартах и равный доступ к общественным услугам — высшая и всеобъемлющая цель многих стран, иногда даже записанная в конституции. Централизованное управление допускает определенный уровень свободы национального правительства в отношении к регионам: учитывая разницу их доходов, оно может выравнивать их уровни, регулируя предоставление общественных услуг и налогообложение в каждом регионе. При децентрализации подобное равенство не может быть гарантировано или, во всяком случае, его будет сложно достичь. Более богатые местные власти и регионы могут получить непропорционально большие преимущества, получив большую власть в отношении налогов.

В Китае, например, неравенство между провинциями с точки зрения дохода на душу населения в реальном исчислении в последние годы возрастало. В самой богатой провинции — Гуандун доход на душу населения в четыре раза превысил аналогичный доход беднейшей провинции — Гуйджоу. В некоторых провинциях на южном побережье, таких как Фудзянь, Гуандун и Хайнань, дела идут лучше, чем в западных, внутренних провинциях, главным образом потому, что южные провинции расположены на пересечении транспортных артерий и коммуникаций и находятся близко от Гонконга. Официальная политика способствовала еще большему усилению в прибрежных провинциях таких естественных преимуществ, как налоговые льготы иностранным инвесторам в особых экономических зонах на побережье; предпочтительное распределение кредитов (по отношению к численности населения) через банковскую систему Китая, которой управляло правительство; ограничительные регистрационные требования, что не позволяло беднякам переселяться в процветающие прибрежные районы.

номическими агрегатами со стороны центрального правительства:

- Доля государственных доходов в ВВП стала стремительно снижаться. Децентрализация способствовала росту конкуренции в промышленности, но она же привела к снижению прибыли государственных промышленных предприятий, ранее являвшихся главным источником налоговых поступлений. Местные правительства, ставшие более самостоятельными, еще больше сократили налоговые отчисления, предоставляя подведомственным им государственным предприятиям налоговые льготы с целью увеличения оставшихся у них сумм доходов после уплаты налогов.
- Растущая самостоятельность местных властей дала возможность руководству провинций и подведомственным им государственным предприятиям осуществлять инвестиции, контролировать которые органам системы планирования инвестиций центрального правительства было трудно. Поскольку налоговые поступления на уровне провинций сократились и для покрытия расходов по инвестициям их было недостаточно, местные отделения государственных банков обычно давали займы на осуществление этих проектов.
- Местным отделениям Центрального банка была предоставлена возможность распоряжаться по своему усмотрению 30 процентами объема ежегодных ссуд Центрального банка финансовой системе. Когда местные отделения государственного банка нуждались в дополнительных средствах для поддержки инвестиций, сделанных местными властями и государственными предприятиями, они обращались в местные отделения Центрального банка за дополнительными наличными средствами.

В результате этого, в 1992-93 годах произошел представлявший значительную угрозу стабильности «перегрев» китайской экономики. Именно в это время инфляция достигла наивысшего уровня сравнительно с предыдущими десятилетиями. Реальный рост ВВП достиг в 1992 году 14,2 процентов, и в 1993 году — 13,5 процентов.

На 80 процентов этот рост произошел за счет роста инвестиций, большую часть которых сделали государственные предприятия, контролируемые властями провинций.

Реакция властей была незамедлительной: они приняли ряд мер, наиболее существенными из которых были административные ограничения инвестиций, сделанных властями провинций и государственных предприятий, и возвращение Центральному банку контроля над займами, произведенными государственными банками. Эти и другие меры помогли остудить экономику. К 1995 году уровень инфляции стал ниже 7 процентов, а рост ВВП оставался в пределах 9 процентов.

Врезка 7.7. Расчет величины бюджетных трансфертов

Программами бюджетных трансфертов предоставляются компенсации для тех провинций, бюджетный потенциал которых находится ниже среднего уровня. Способствуя осуществлению одной из целей государства — обеспечивать минимальный уровень общественных услуг всей стране, — программа бюджетных трансфертов может активизировать участие провинций в федерации. Таким образом, бюджетный трансферт часто рассматривается как средство, цементирующее федерацию. Экономисты раньше признавали, что выравнивание оправдано там, где есть равенство по горизонтали, а в последние годы стало ясно, что при определенных условиях оно также может способствовать и росту экономической эффективности.

В Пакистане, например, была предложена определенная система выравнивания бюджетных потенциалов регионов. Разработка такой системы включает, во-первых, необходимость провести подсчет того, сколько может быть собрано доходов, если власти провинции будут использовать все стандартные источники доходов с такой интенсивностью, как это делается в среднем по стране. Затем, приняв в качестве стандарта среднюю арифметическую от показателей всех провинций, вычислить размер компенсационной субсидии для этой провинции по конкретному источнику дохода. Если это величина положительная, то ее размер определяется разницей между средней расчетной величиной налога по средней для страны ставке налогообложения, и расчетной величиной налога, которая была бы получена в этой провинции, если бы средняя по стране ставка налогообложения была применена к ее доходной базе. Таким образом, если бюджетный потенциал провинции окажется ниже среднего уровня, он будет выравниваться до медианы, среднеарифметической или какого-то иного норматива. Поскольку данные о ставках налогообложения и сборе налогов, необходимые для создания подобной налоговой системы, регулярно публикуются правительствами различных уровней многих стран, новых данных для создания такой системы не потребуется, и она могла бы быть создана в качестве федеральной программы бюджетных трансфертов вместо программы распределения доходов среди населения.

В России неравенство доходов в разных областях велико. По некоторым оценкам, разница в расходах на душу населения между областями, осуществляющими наибольшие и наименьшие расходы, возросла к 1992 году до соотношения один к семи; при этом благополучные районы получали непропорционально высокие бюджетные отчисления, тогда как сельские местности были, по сравнению с ними, плохо обеспечены. Местное налогообложение или распределение федеральных доходов, полученных благодаря природным ресурсам, в зависимости от места их нахождения может привести к еще большему налоговому неравенству. Опыт России, как и опыт Китая, показывает необходимость создания соответствующих уравновешивающих схем, чтобы справиться с ростом неравенства в периоды ускоренного развития или макроэкономической стабилизации.

Неправильное распределение ресурсов как результат ориентации на местные приоритеты. Экономические и финансовые диспропорции могут также возникнуть благодаря способности местных правительств использовать слабость центрального правительства. В отсутствие правил, принятых по договоренности между властями разных уровней, местные власти могут иметь доходы из источников, формально для них не предназначенных, то есть не выделенных им в соответствии со схемой бюджетно-финансовой децентрализации. В Польше, например, введение местного самоуправления привело к тому, что многие власти на местах начали действовать как группы давления, изо всех сил стараясь получить от Варшавы дополнительные блага для местных нужд. Одним из последствий этого стало возросшее неравенство между регионами, ведущее к новым формам социальных конфликтов.

В Пакистане децентрализация сопровождалась некоторой рецентрализацией функций на уровне провинций и трудными взаимоотношениями между правительствами разных уровней. Власти провинций, взяв на себя больше полномочий в сфере образования и предоставления других общественных услуг местному населению, начиная с 60-х годов стали все активнее навязывать свою волю муниципальным властям. Вместо того, чтобы получить шанс принять на себя новые задачи и обязанности, муниципальные правительства были лишены возможностей добиться успеха. Увеличившийся провинциальный контроль не привел ни к каким заметным улучшениям в предоставлении услуг.

Промышленно развитые страны, прошедшие через децентрализацию, начинали этот процесс, имея сильную законодательную базу, в соответствии с которой местные органы власти должны были действовать по определенным правилам. Многими из этих стран использовались также такие конкретные механизмы, как политика бюджетных трансфертов и уравновешивающие схемы (см. врезку 7.7), жесткие рамки бюджетных ассигнований, ограничения местных займов. Эти механизмы помогали избежать негативных последствий децентрализации.

Некоторые страны пробовали применять различные методы привлечения, которые объединяли все заинтересованные стороны и давали властям возможность проводить реальную и управляемую политику во взаимоприемлемых временных рамках.

Уроки, которые необходимо извлечь для успешного проведения децентрализации

В идеале, политики должны начинать децентрализацию, постепенно передавая на места право распоряжаться доходами и расходами, а также ответственность, и делая это таким образом, чтобы это соответствовало предварительно выявленным потребностям и возможностям тех или иных органов взять на себя ответственность. В то же время следовало бы создать систему межправительственных субсидий для покрытия разницы между расходами и доходами на местах, для устранения несоответствий в эффективности и прибыльности; при этом желательно было бы встроить стимулы для мобилизации местных ресурсов. Это, подчеркнем еще раз, — в идеале. В реальной жизни создание успешной программы децентрализации — дело, как показывает опыт, более сложное.

Определение полномочий по доходам и расходам. Эта задача таит в себе множество проблем. Достоверной и полной информации о реальном распределении прибылей и налогов в странах — как внутри каждого уровня, так и между различными уровнями власти, — нет. А экономия на масштабах при сборе доходов и в оказании услуг может в какой-то мере поставить под сомнение преимущества децентрализованной системы. Кроме того, стоимость альтернативного выбора для оказания услуг часто неизвестна. Некоторые возможности определения полномочий по сбору налогов и по расходам показаны в таблице 7.3.

Разработка программ межправительственных грантов. Межправительственные гранты являются важным источником доходов для многих местных властей. В Бразилии в период между 1970 и 1992 годом грантами федерального правительства финансировалось 64 процента расходов местных правительств. В Южной Африке гранты центрального правительства вновь избранным органам власти в провинциях составляли около 90 процентов от общих доходов последних. По своей природе межправительственные гранты имеют тенденцию отделять местные расходы от местных ресурсов, а результаты, полученные в итоге предоставления местных общественных услуг, — от издержек. Отделение результатов от издержек и ограниченные возможности местных правительств по мобилизации доходов на местные нужды могут способствовать тому, что планирование местного бюджета станет менее прозрачным и отчетность местного правительства перед своими гражданами снизится, что приведет к неэффективному и неравномерному предоставлению общественных услуг. Из

Таблица 7.3. Возможное распределение полномочий по сбору налогов и расходам между правительствами разных уровней

Центральное правительство	Правительство штата	Местное правительство
Доходы		
Налог на добавленную стоимость Подоходный налог на физических лиц Налог на доходы корпораций Акцизы Налоги на природные ресурсы Таможенные пошлины Налоги на экспорт	Подоходный налог на физических лиц Дополнительные налоги в пользу территорий Налоги на продажу Акцизы Налоги на собственность Налоги на автотранспорт	Налоги на собственность Налоги на автотранспорт Сборы с пользователей Лицензионные и иные сборы
Расходы		
Здравоохранение третьего уровня (контроль над инфекционными заболеваниями, исследования) Университетское образование Междугородние дороги и магистрали Междугородний общественный транспорт Управление природными ресурсами Оборона	Здравоохранение второго уровня (больницы и специализированные поликлиники) Университетское, среднее техническое и среднее образование Междугородние дороги и магистрали Междугородний общественный транспорт Защита воздуха и воды от загрязнений Управление природными ресурсами Полиция	Здравоохранение первого уровня Начальное и среднее образование Междугородние дороги и магистрали Междугородний общественный транспорт Защита воздуха и воды от загрязнений Утилизация твердых отходов, водоснабжение, канализация, пожарная охрана Регулирование использования земли и зонирование Обеспечение жильем Культурная политика Развитие и поддержка туризма Полиция

Таблица 7.4. Принципы и лучший опыт разработки грантов

Цели грантов	Принципы разработки грантов	Лучшие примеры применения	Примеры, которые не следует повторять
Сократить налоговый разрыв	Перераспределение ответственности между уровнями власти Ослабление налогового бремени Разделение налоговой базы	Снижение налогов в Канаде Разделение налоговой базы в Бразилии, Канаде, Пакистане и Южной Африке	Гранты на покрытие дефицита Индивидуализация разделения налоговой базы, как в Индии и Пакистане
Сокращение финансово-бюджетного неравенства регионов	Полномасштабные гранты общего назначения Трансферты, способствующие выравниванию разницы налоговых потенциалов	Программы направленные на выравнивание финансово-бюджетного неравенства в Австралии, Канаде и Германии	Общее распределение доходов, с использованием формулы, включающей несколько факторов
Компенсация за предоставление услуг вне рамок юрисдикции	Открытые частичные трансферты, получатель которых несет соответствующую размеру компенсации часть затрат	Трансферты госпиталям, проводящим обучение в Южной Африке	
Установление минимальных национальных стандартов	Блок полномасштабных трансфертов с условиями относительно стандартов на предоставленные услуги и доступа к ним	Дорожные гранты и гранты на начальное образование в Индонезии Трансферты на обучение в Колумбии и Чили	Трансферты с условиями только относительно их расходования Специальные гранты
Воздействие на местные приоритеты в сферах, высокоприоритетных на национальном уровне и низкоприоритетных на местном	Открытые частичные трансферты, размер которых обратно пропорционален местным финансовым возможностям	Частичные трансферты на социальную помощь в Канаде	Специальные гранты
Стабилизация	Капитальные гранты с возможным предоставлением обслуживания	Ограниченное использование капитальных грантов с привлечением участия частного сектора через гарантии отсутствия политического риска и риска, связанного с осуществлением политического курса	Стабилизационные гранты без каких-либо условий относительно будущей поддержки

этого следует, что любая система межправительственных грантов в развивающихся странах должна быть разработана очень тщательно.

Не существует единого стандарта для создания оптимальной системы межправительственных грантов, однако хорошая система должна обладать рядом качеств. В первую очередь, она должна быть предсказуемой и прозрачной, реализуя на практике ряд принципов, перечисленных в таблице 7.4.

Достичь согласия относительно правильности подхода. Чтобы ввести ограничения деятельности чиновников в органах власти всех уровней, нужны четкие правила. Не менее важно и то, каким образом эти правила будут устанавливаться. Хотя в принципе, чтобы ограничить самоуправство всех чиновников, правила могут быть спущены сверху. Но опыт показывает, что навязать соглашение трудно и что результат может быть неприемлем для общества. Это особенно важно для стран с развивающейся экономикой. Уроки, извлеченные из опыта разных стран, таковы: ключевые политические решения скорее всего будут устойчивыми, если они приняты на основании широкого консенсуса всех заинтересованных сторон. Таким образом, децентрализация будет успешной скорее всего тогда, когда методы ее проведения и институциональная структура будут способствовать выражению общих интересов, когда решение будет приниматься с общего согласия, — например, как это записано в Европейском Уставе местного правительства, принятого в 1985 году.

С чего могут начать правительства, решившие пойти по пути децентрализации, если у них нет согласованных принципов, которыми следует руководствоваться? Уже существует несколько моделей. В начале 90-х годов правительство Уганды организовало консультации своих представителей с различными заинтересованными группами — общинами, объединениями сельскохозяйственных производителей, — чтобы решить, как лучше начинать децентрализацию. В результате было принято решение о поэтапном и постепенном подходе. В других странах были

созданы комиссии, в которые входили информированные лидеры правительств различных уровней, представители академических кругов, иногда — профсоюзов и деловых ассоциаций; там, где это оказывалось необходимым обращались за советом к зарубежным специалистам. Недавний опыт Южной Африки представляет в этом смысле определенный интерес. По новой конституции, в распределении полномочий в стране между правительствами разных уровней участвует бюджетно-финансовая комиссия. Президент, отвечающий за создание комиссии, обеспечивает выразителям различных интересов возможность высказать свое мнение. Хотя сейчас еще слишком рано судить об успешности этих мер, благодаря им в широких слоях общества возникли и определенные надежды, и потребность в том, чтобы предпринять соответствующие шаги для проведения децентрализации.

Комиссиями могут успешно решаться краткосрочные проблемы. Однако по прошествии длительного времени всегда возникала нужда в институтах, рассчитанных на более долгие сроки, позволяющих местным органам власти формально представлять свои интересы при определении национальной политики и законодательства. Для этого часто использовалась одна из палат парламента, такая, как бундесрат в Германии. Подобным образом обеспечивается институциональный механизм для того, чтобы гарантировать возможность представления интересов снизу и, одновременно, формируется механизм принятия надежных, получивших широкую поддержку правил, касающихся сотрудничества властей и чрезвычайно важных для децентрализации. Такого рода механизмы также помогают органам власти различных уровней ориентироваться во вновь возникающих проблемах и решать их.

Необходимость удостовериться в том, что институциональная среда подготовлена. В принципе, если выработку политики и ее исполнение приблизить к тем сообществам, которым эта политика служит, привлекая граждан к ее формированию, это приведет к улучшению отчетности и повысит эффективность местных сдержек и противовесов. Но, как говорилось выше, при обсуждении возможности макроэкономической нестабильности, деятельность местных органов власти может подорвать действия центрального правительства, если не будет создано четких норм бюджетных и финансовых ограничений, а также реально осуществимых правил контроля деятельности властей на разных уровнях и регулирования отношений между ними. В большинстве стран, созданных на основе федерации, эффективные сдержки и противовесы в отношениях между разными уровнями власти создавались в течение долгого времени. Как это ни парадоксально, но исторический опыт говорит о том, что если государства не достигли определенного уровня централизации и не выработали действенных правил для осуществления всеобъемлющего макроэкономического контроля и выработки разумной политики, то провести децентрализацию будет, очевидно, трудно, и она может привести к нарушению равновесия. Децентрализация, возникла ли она путем постепенной эволюции, или в ходе направленной разработки, или в сочетании обоих процессов, может создать дополнительный толчок для развития, но только в том случае, если эти условия соблюдены.

Любая стратегия децентрализации должна начинаться с оценки институционального потенциала правительств различных уровней (см. таблицу 7.5). Если потенциал центрального правительства недостаточен для того, чтобы управлять национальной бюджетно-финансовой и денежно-кредитной политикой, чтобы привести в действие и добиться выполнения вызывающих доверие правил, регулирующих межправительственные отношения, или создать некую модель, объединяющую всех заинтересованных лиц, то провести децентрализацию будет трудно. Сильно поляризованные отношения между властями разных уровней или внутри одного уровня власти и крайне слабые организационные возможности местных правительств также дают много поводов для беспокойства. В этих условиях политикам следовало бы отложить децентрализацию или воздержаться от амбициозных мер, используя более осторожный поэтапный или отраслевой подход. Децентрализация могла бы начаться, например, в некоторых приоритетных областях, таких, как образование, здравоохранение или формирование инфраструктуры. Сильные механизмы контроля могут создать возможности для обучения кадров и для постепенного расширения масштабов новой политики.

Страны, обладающие большими возможностями на центральном и местных уровнях, имеют более широкий выбор вариантов действий, но их предпочтения также не могут не варьироваться в зависимости от конкретных условий. То, что способно оказаться важным для одной страны (допустим, децентрализованное предоставление услуг), будет нежелательным (или особо приоритетным) для других.

Стратегическая альтернатива: сократить расстояние между государством и гражданином

Факты, представленные в этой главе, свидетельствуют о том, что эффективность деятельности государства и его потенциал повысятся, если будут приняты меры, направленные на увеличение гласности и прозрачности, на укрепление стимулов для привлечения населения к общественным делам и, где это возможно, на приближение правительства к народу и сообществам, которым оно должно служить. Чтобы увеличивать потенциал государства таким образом, требуются время и осторожность: усилия, направленные на то, чтобы все интересы и потребности стали известны правительству, не приведут к повышению эффективности или ответственности, если из-за этого какие-то группы людей окажутся отброшенными еще даль-

Таблица 7.5. Соответствие стратегии децентрализации потенциальным возможностям правительства

Возможности местного правительства	Возможности центрального правительства	
	небольшие	большие
Небольшие	Осторожная стратегия децентрализации, предусматривающая тестирование экспериментальных проектов	Деконцентрация ряда приоритетных служб
	Передача некоторых основных функций НГО и общинам	Передача некоторых основных функций НГО и общинам
	Массовое укрепление институтов на обоих уровнях, особенно в государственных финансах (большинство африканских стран южнее Сахары)	Целевое усиление местных юридических лиц в процессе передачи полномочий (например, Венгрия, Мексика, Таиланд)
Большие	Сепаратистские и раскольнические тенденции	Делегирование полномочий или передача функций на более низкий уровень в соответствии с правительственными приоритетами и предпочтениями, также в соответствии со сформулированными нуждами (большинство промышленно развитых стран)
	Делегирование или передача полномочий в соответствии с приоритетами правительств (провинция Санта-Крус в Боливии, некоторые страны бывшего Советского Союза)	

ше, чем это было до реформ. Опыт правительств во всем мире позволяет выделить несколько простых исходных позиций:

- Там, где это возможно, государству следует обеспечивать широкомасштабную публичную дискуссию и оценку ключевых направлений и приоритетов политики. Это означает, что правительство должно, как минимум, сделать доступной информацию, представляющую общественный интерес, и создать механизмы для проведения консультаций, такие, как консультативные советы и комитеты граждан, для выявления мнений и предпочтений групп населения, которых непосредственно касается проводимая политика.
- Там, где это возможно, следует привлекать отдельных потребителей и группы лиц, получающих блага, к непосредственному участию и контролю над производством местных общественных товаров и оказанием услуг. Следует увеличивать возможности и повышать эффективность подотчетных местных организаций и институтов, а не подменять их.
- Там, где это нужно, государства должны применять осторожный поэтапный или отраслевой подход, проводя децентрализацию предоставления услуг в приоритетных областях, таких, как здравоохранение, образование или инфраструктура. Следует вводить механизмы строгого контроля и быть уверенными в существовании разумных правил в отношениях между правительствами разных уровней, способных предотвратить самоуправство на уровне как центрального, так и местных правительств.
- На местном уровне государству следует сконцентрировать усилия на тех процессах и стимулах, которые способствуют созданию системы отчетности и конкуренции. Там, где отчетность местных властей находится на низком уровне, где они плохо реагируют на потребности населения, первым жизненно важным шагом на пути к повышению потенциала государства будет улучшение отчетности местных властей по горизонтали (перед населением) и по вертикали (перед центром).

Любой стратегии, направленной на создание открытого децентрализованного государства, внутренне присущи свои опасности. С увеличением возможности выражать свое мнение и принимать участие в общественной деятельности повышается требовательность населения к государству, и это увеличивает риск того, что государство не сможет учесть все интересы или попадет под влияние групп, выражающих лишь определенные узкие интересы. И если нет четких правил, ограничивающих деятельность правительств разных уровней, и нет стимулов для увеличения отчетности с мест, то кризис власти, поразивший сейчас многие централизованные правительства, просто перейдет на более низкие уровни. Однако, как показано в главе 4 Отчета, препятствия на пути к реформированию государства не являются непреодолимыми. Первое, что необходимо для сближения правительства и народа, — сделать цели реформ понятными и для граждан вообще, и для деловых кругов в частности. Если это будет сделано, если согласие будет достигнуто, то это принесет двойную пользу, — увеличит и поддержку реформ, и позволит правительству лучше понять, как правильнее и результативнее эти реформы провести.

ГЛАВА 8

СОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУНАРОДНЫМ КОЛЛЕКТИВНЫМ УСИЛИЯМ

В главе 7 объяснялось, каким образом новые партнерства и конкурентное давление могут повысить эффективность внутренней государственной политики. Но трудности по реформированию государства не ограничиваются пределами самого государства. При усиливающейся взаимозависимости мира действия одной страны зачастую способны оказать воздействие и на ее непосредственных соседей, и на весь остальной мир. Растет также понимание того факта, что некоторые необходимые общественные блага и услуги могут быть гарантированы только с помощью международного сотрудничества. Таким образом, расширение потенциальных возможностей государства будет означать создание более эффективных как международных, так и отечественных партнерств и институтов.

Потребность в международном сотрудничестве определяется глобальными и региональными аспектами проблем, рассмотренных в предыдущих главах (например, потеря рынков и наличие экстерналий). Отсутствие военных действий на Земле, поддержание глобальной среды, единый мировой рынок для товаров и услуг, фундаментальные знания, — все это примеры международных общественных благ. Этих благ будет недостаточно без всеобщего осознания их значимости, без согласованных коллективных усилий по их достижению. Помощь в развитии, хотя это и не общественное благо в строгом смысле этого слова, также обеспечивается международным сотрудничеством, поскольку требует единого согласованного подхода.

В данной главе намечаются пути, следуя которыми правительства способны гарантировать более эффективное обеспечение международных общественных благ в глобальном масштабе. И первое, что надо сделать, — изучить механизм, уже созданный на добровольных началах для координации международных коллективных действий. Хотя очевидно, что кооперация по достижению общемировых коллективных целей дает глобальные преимущества, не каждое из этих действий обеспечивает преимущества для всех. Следовательно, не всегда каждая страна заинтересована принять участие в том или ином проекте. Некоторые международные общественные блага просто не могут быть оценены одинаково высоко всеми странами, и иногда отечественные затраты, связанные с исполнением какого-либо соглашения, могут превышать получаемый выигрыш. Главный урок, основанный на опыте реализации добровольных международных соглашений, состоит в том, что если страны участвовали в соглашениях без полного понимания или согласия с возможными затратами, то и достигается немногое.

Финансирование и обеспечение международными общественными благами

Еще не так давно стандартная политическая рекомендация в отношении обеспечения общественными благами опиралась почти исключительно на государственное вмешательство. В зависимости от обстоятельств, предписание могло включать субсидию, налог, новое предписание по обязательствам, новое регулирование, или, в ответ на запрос, — программу прямого обеспечения общества требуемыми благами. Но подобный подход обычно проваливался, когда дело касалось обеспечения международными общественными благами. Очевидно, в мире суверенных наций единственным ответом может быть добровольная кооперация. Но с какой стати страны будут действовать совместно, если они имеют мало или не имеют совсем собственных стимулов?

Опыт и лучшее понимание того, как работают экономические системы, привели нас к выявлению значительного разнообразия мотивов, побуждающих к коллективным действиям и разработке лучших институциональных соглашений по их проведению, будь то на национальном или на глобальном уровне. Как указывалось в предыдущих главах, у государств остается все меньше возможностей для монополистического, командно-контрольного подхода к управлению, предпочтение отдается все более широкому вовлечению в этот процесс гражданского общества, рын-

ков и местных властей. На глобальном уровне процесс столь широкого вовлечения означает всеобщий, коллективный шаг вперед, поскольку оно полагается на международное сотрудничество без принуждения. В настоящий момент ключевые механизмы по обеспечению международными общественными благами полностью опираются на добровольность действий.

На международных рынках по торговле и инвестициям страны сотрудничают как в разработке общих правил и норм их выполнения, так и в разработке институционального механизма, действующего через различные формальные соглашения. В числе последних — такие региональные соглашения, как Тихоокеанский экономический форум (ТЭФ) и Mercosur в Южной Америке, а также многосторонние соглашения, подобные Всемирной торговой организации (ВТО) и ее предшественнику — Генеральному соглашению о тарифах и торговле (ГАТТ). Эти организации, основанные исключительно на добровольном участии, привлекают неуклонно увеличивающееся число членов, делая большой вклад в рост мировой торговли и улучшение всеобщего благосостояния. Организационные и текущие расходы по соглашениям немалы, но государства-члены, включаясь в систему взаимодействий полагали, что получаемая выгода достаточна, чтобы покрыть эти расходы.

Когда желательно сотрудничество?

Для любой страны решение о сотрудничестве в важных международных проектах будет делом непростым, обусловленным ее социальными ценностями и оценкой его своих долгосрочных национальных интересов. Соотношение между затратами и выигрышами, связанными с сотрудничеством, зависит от характера проекта, от типа деятельности, предлагаемых механизмов его осуществления, а также от социальных и экономических условий, в которых данная страна находится.

Сегодня пришло осознание не только наличия и выгоды международных общественных благ, но также и возможных потерь, которые несут "соучастники" при провале или при неадекватном обеспечении коллективных акций. История уже достаточно показала, что может произойти, если сообщество наций разобщено войной, либо торговыми или инвестиционными барьерами. Без форума государств-членов по обсуждению и принятию планомерных изменений в их национальной политике и в стандартах, малые экономики могут прекратить свое существование, вынужденные в процессе "имперской гармонизации" принять усилия, продиктованные доминирующей экономической силой. А неудача в обеспечении эффективной иностранной помощи или в поддержке фундаментальных исследований, соответствующих потребностям бедных стран, уменьшит надежды этих стран и на придание жизнеспособности их экономическим системам, и на превращение их самих в выгодных торговых партнеров. Международное сотрудничество оказывает решающее воздействие на изменение хода событий в значительно лучшую сторону.

Но и при этом не все страны во всех случаях захотят участвовать в обеспечении общественными благами, особенно если учесть, что сотрудничество может ограничить для страны свободу действий. Часто выигрыши могут превышать затраты, связанные с потерей некоторой национальной автономии, но это происходит не всегда. Во многих областях координация макроэкономической политики является единственной мерой, поскольку неизбежно существует некоторая неопределенность в том, какой вид совместных действий выбрать. В других, таких как защита окружающей среды и предотвращение изменения климата, существует неопределенность в том, каковы пределы участия основных стран. Неопределенности, подобные этим, снижают возможную эффективность и подрывают ожидаемую выгоду от кооперации.

Даже когда релевантные факты носят более определенный характер, различия в понимании и приоритетах могут незаметно препятствовать развитию сотрудничества. Многие развивающиеся страны, например, не хотят воспринять законы о труде и стандарты на загрязнения более богатых стран из-за опасений потерять свое конкурентное превосходство и поставить под удар экономический рост. А некоторые страны могут отказаться от сотрудничества в определенных областях деятельности, веря, что их собственные исследования и экспериментирование в конце концов приведут к более дешевым решениям.

Коллективное обеспечение общественными благами обычно требует соблюдения баланса между тремя принципами — открытостью, разнообразием и согласием. Каждый из них важен, но злоупотребление одним может привести к недооценке других. Открытость мировой экономики включает обязательства по прозрачности границ и соблюдению четких правил, например, запрещение дискриминационной торговой практики. Но открытость, не учитывающая разнообразие реального мира, может привести к отказу от сотрудничества тех стран, которые особенно дорожат свободой действий и национальной спецификой, а тем самым способствовали лишь раздробленности мировой экономики. Умение же использовать это разнообразие — например, во взаимном признании различных национальных стандартов — стимулирует инновации, однако может пагубно отражаться на согласии между странами или различными сообществами внутри страны. Согласие, безусловно, также желательно, но не в тех случаях, когда ради него приходится слишком поступаться открытостью и разнообразием.

Эти рассуждения предполагают, что хотя многое требуется для коллективного обеспечения международными общественными благами, оно не решает все проблемы для всех стран. Каждая страна должна решать в каждом конк-

ретном случае, участвовать ли ей. Соответствующая схема организации коллективных действий в мировом масштабе должна поэтому допускать множество соглашений и институтов, основанных на добровольном участии. Одной из возможных организационных схем может являться набор из различных групп, различающихся по своим целям:

- Функциональные группы для решения специфических вопросов, таких как макроэкономическая политика, защита окружающей среды, стандарты в области труда, международные вооруженные конфликты (например, Международная организация труда или Банк международных расчетов).
- Региональные группы, занимающиеся многими вопросами из сферы интересов соседствующих стран (но предпочтительно открытых для всех желающих присоединиться), включая торговлю и инвестиции (например, НАФТА и ТЭФ).
- Координационные группы, связывающие функциональные и региональные группы, создающие более широкую организацию для всех членов (например, ОЭСР).

Эта схема обеспечивает разумный баланс между открытостью, разнообразием и согласием, возможно этого вполне достаточно, чтобы предотвратить дробление и имперскую гармонизацию. Интерес каждой отдельной страны и участие в различных соглашениях в каждый данный момент времени будут меняться, а группы могут быть относительно неактивны в течение долгих периодов. Но когда придет время взаимопроникновения идей и обстоятельств, группы могут стать очевидцами подъема интереса к их деятельности, что случилось, например, в ходе завершения переговоров в рамках Уругвайского раунда ГАТТ.

Обеспечение более эффективного сотрудничества

Нет никаких гарантий того, что государства-участники будут всегда полностью соблюдать свои внешние обязательства. При отсутствии мировых авторитетов с общей юрисдикцией и средств воздействия претворение в жизнь международных соглашений и договоров является делом каждого государства. Следовательно, необходимы механизмы по обеспечению согласия в тех случаях, когда обязательства, добровольно принятые на себя государствами, не соблюдаются. Исследования этого вопроса с позиций международного права предлагают несколько подобных механизмов.

Страны не соблюдают свои международные обязательства по различным причинам. Стимулы к соблюдению могут быть слабы из-за изменений в политических приоритетах или в базовых экономических условиях. Могут также отсутствовать возможности необходимые для обеспечения своевременных мер, включая техническую экспертизу и обмен организационным опытом. Возможная причина — отсутствие необходимых финансовых ресурсов — является наиболее типичной для развивающихся стран.

В тех случаях, когда стимулы не совместимы с международными обязательствами, страна-участница может пойти на пересмотр соглашения или вопроса о членстве в международной организации. В таком случае эффективность последней будет подорвана, в особенности если многие государства-члены одновременно столкнутся с серьезными причинами не соблюдать свои обязательства по обеспечению ее деятельности или ее конкретной программы. На практике, однако, государства всегда понимали свой интерес широко, осознавая влияние их действий на сообщество наций, на свою репутацию и на перспективы дальнейших взаимных договоренностей.

Отсутствие определенных возможностей и финансовых ресурсов, как правило, является вопросом, более всего поддающимся регулированию. Многие международные соглашения принимают в расчет возможности и финансовые ограничения некоторых своих членов. Может быть учтен общий баланс обеспечения благами, чтобы гарантировать доступность кадровых и финансовых ресурсов всем членам. В тех случаях, когда такие потребности нельзя полностью предвидеть, для ответа на насущные вопросы могут быть разработаны механизмы по наблюдению и связи. Реалистичное распределение ответственности и заблаговременное обеспечение перемещения необходимых ресурсов могут улучшить исполнение обязательств и уменьшить число нарушений.

Традиционные правовые механизмы не срабатывают, когда затрагиваются основы согласия, вместо ожидаемого взаимного доверия соглашения грубо нарушаются. Такой подход высвечивает нарушение обязательств и является конфронтационным. Необходимые корректирующие действия могут запоздать. Может быть причинен ущерб. Отношения среди государств-членов могут испортиться, сделав дальнейшее сотрудничество более трудным.

Альтернативный подход более ориентированный на сам процесс, поощряет постоянное наблюдение за выполнением принятых обязательств. Целью является не осуждение провинившихся, а приведение государств к согласию с собственными обязательствами и предотвращение нарушений. Такой подход предполагает значительное расширение функций, связанных с коммуникациями, консультациями, мониторингом, распределением информации, оказанием технической и финансовой помощи.

Недавние конвенции, особенно в области охраны окружающей среды, содержат механизмы по мониторингу и укреплению согласия. Они включают конференции участников, отдельно проводимые секретариаты, соглашения о финансовой помощи, что гарантирует представление и рассмотрение отчетов о соблюдении этих конвенций го-

сударствами-членами. В этих договорах, однако, нет механизма принуждения. У них также ограниченные возможности по контролю за исполнением до тех пор, пока страны сотрудничают в сфере взаимного обеспечения информацией. Более сложные правовые соглашения, в том числе некоторые недавние конвенции в области охраны окружающей среды, включают элемент надзора. Контролирующая структура может помочь, строго следуя требованиям отчетности и рассылая информацию о том влиянии, которое оказывает конвенция на местных уровнях.

Процедура несогласия, введенная по Монреальскому Протоколу о веществах, истощающих озоновый слой, является хорошим примером такого подхода. Любой участник соглашения, который сомневается в корректности использования протокола другим участником, может инициировать эту процедуру, равно как и секретариат, и любой другой участник, у которого есть беспокойство по выполнению собственных обязательств. Неправительственные организации и частные лица также имеют доступ к этой процедуре: они могут передавать информацию относительно возможного несогласия в секретариат. Исполнительный комитет может попытаться придти к дружескому соглашению или рекомендовать техническую или финансовую помощь, если неудача в исполнении протокола связана с отсутствием ресурсов. Он может также приостановить права и привилегии участников принудительным образом.

Продолжающееся сотрудничество национальных ведомств является фундаментом для такого подхода, ориентированного на сам процесс. Составляющие его блоки ориентированы на постоянную взаимосвязь, на периодические отчеты об исполнении, на регулярные обзоры правового обеспечения и систематические встречи персонала. Все это помогает улучшить представления ответственных лиц о целях, поставленных в этих соглашениях, и средствах их достижения, а также информировать общественность о возникающих проблемах. Женевский Международный регистр о потенциально токсических химикатах, основанный более на национальных регулирующих решениях, чем на международных, — хороший пример подобной системы действий.

Современное обеспечение международными общественными благами

Данный раздел посвящен некоторым из спорных моментов и новых возможностей в условиях, когда ведется поиск баланса отдельных и общих интересов при растущей взаимозависимости мира в пяти областях.

Расширяющиеся мировые рынки

Либерализация законодательства в сфере торговли и инвестиций во всем мире привела к огромному увеличению объема мировой торговли и прямых иностранных и портфельных инвестиций, влияние которых на благосостояние участников значительно и благоприятно. Многосторонние и региональные соглашения содействовали расширению рынка, поскольку большая экономическая независимость обязательно требовала сохранения и расширения международной системы либеральной торговли и инвестиций. Укрепляемая активной торговлей, мировая экономика быстро росла, хотя этот рост, похоже, замедляется. Этому способствует также международная миграция населения в поисках работы. Как показал *Отчет о мировом развитии 1995 года*, ежегодные миграционные потоки из развивающихся стран по отношению к общей численности населения сейчас не больше, чем в 70-е годы. Большинство занятых в бедных странах только начинает осознавать преимущества — и издержки — глобальной миграции. Однако рыночная экспансия и усиление конкурентного давления способны привести неподготовленные к ним, а потому и весьма уязвимые страны к непредсказуемым потрясениям и политическим ошибкам. Как разъяснялось в главе 3, чтобы подготовиться к существованию в обновленном мире, страны будут нуждаться и в новом понимании того, что является осторожной, последовательной и заслуживающей доверия политикой. Международные коллективные действия способны тут помочь, поддержать соответствующие усилия, предлагая пути создания внешних комитетов, придающих данной политике большую достоверность.

Укрепляющийся мировой консенсус на базе преимуществ более либеральной торговли и расширения международных рынков находит выражение в большом и продолжающем расти числе членов ВТО (см. врезку 8.1). Последний по времени цикл многосторонних переговоров по либерализации торговли, Уругвайский раунд, привел к значительному сокращению как тарифных, так и нетарифных барьеров в торговле товарами и услугами, особенно для развивающихся стран.

Тем не менее, снижение пограничных барьеров является только одним из предварительных условий более активного участия в глобальной торговой системе. Страны также нуждаются в конкурентоспособном валютном курсе, в возможности зарубежного обмена и в транспортной инфраструктуре, способных поддержать расширяющуюся торговлю. Показательно, что вопреки укреплению процесса либерализации в торговле, у 44 из 93 развивающихся стран в промежутке между серединой 80-х и 90-х годов доля торговли в валовом внутреннем продукте упала. Подобное различие в скорости и объеме интеграции отражает то, сколь преуспевают различные регионы в увеличении своих торговых оборотов по сравнению с остальным миром. В то время, как Восточная Азия, например, в течение нескольких десятилетий постоянно расширяла торговлю, страны Африки (без стран Магриба) ее сокращали.

В дополнение к либерализации торговли, все больше стран также постепенно снимают ограничения на движение капиталов через границы, как в одностороннем порядке, так и в качестве части региональных инициатив. Число стран с либеральными или преимущественно либеральными режимами в отношении капиталов за последние два десятилетия возросло с 9 до 30, в то время как число стран с относительно ограниченными правилами резко сократилось — с 73 до 53 (см. рисунок 8.1).

Также как и в отношении роста торговли, существуют значительные отличия в масштабах привлечения странами иностранного капитала. Хотя за последние два десятилетия потоки всего частного и государственного капитала возросли примерно в 10 раз, выгоду от этого получили относительно немногие развивающиеся страны. В наибольшей мере возросли потоки частного капитала, основная часть которых, в пределах развивающихся регионов была направлена в Восточную Азию и Латинскую Америку. По некоторым оценкам, более чем половина населения развивающегося мира лишь незначительно была затронута данным проявлением "процесса глобализации".

Особую озабоченность у развивающихся стран вызывает состав растущих потоков частного капитала. В то время как прямые иностранные инвестиции активно привлекаются развивающимися странами, к портфельным проявляется двойственное отношение. Иностранные портфельные инвесторы могут помочь в развитии локальных финансовых рынков за счет создания ликвидности, а также воздействуя на систему регулирования и корпоративное управление. Но они также несут с собой риск неожиданного бегства капитала, дестабилизирующий эффект которого был драматически проиллюстрирован кризисом 1994-95 годов в Мексике.

Управление риском бегства капитала и большим капиталопотоком в целом явилась вызовом большинству развивающихся стран. Все чаще риск рассматривается как источник положительного дисциплинирующего воздействия на управление, препятствующий неустойчивой и безответственной политике, и многие страны ослабили контроль за капиталом (см. часть III). Тем не менее, большие потоки в любом направлении могут повысить уязвимость страны, породив большие внешние диспропорции, рост инфляции либо процентных ставок, или энергичную кредитную экспансию, которая может подорвать устойчивость банковской системы.

Меры государственного воздействия, которые могут быть использованы для улучшения ситуации, почти целиком лежат в области внутренней политики: прежде всего, надежная фискальная политика, заслуживающие доверия денежная единица и процентная ставка, устойчивая и надежная банковская система, а также возможные меры, способные уменьшить общественное ожидание того, что государство выручит из беды в случае инвестиционного кризиса.

Международное же сообщество весьма заинтересовано в придании адресности рискам, связанным с потоками капитала. Лучшее понимание рисков и большая уверенность при управлении ими способны стимулировать страны к занятию более активной позиции на мировых рынках. Более откры-

Врезка 8.1. Всемирная торговая организация — международный механизм по обеспечению доверия национальной политике

ВТО была основана в январе 1995 года для того, чтобы управлять многосторонними торговыми соглашениями, заключенными ее членами. ВТО может рассматриваться одновременно как институт, олицетворяющий собой систему правил и принципов использования различных линий поведения, влияющих на торговые потоки, и как "рынок", где его члены обмениваются уступками, касающимися доступа на свой внутренний рынок, и приходят к соглашению о правилах игры. ВТО требует, чтобы его члены гарантировали преимущественно недискриминационный характер своей торговой политики, а действующие правила, процедуры и методы принуждения были понятными. ВТО также обеспечивает правовые механизмы, сигнализирующие о серьезности обязательств, принимаемых странами, и способствует, в спорных ситуациях процедуре соглашений по разрешению конфликтов между государствами-членами.

В первые два года своего существования через систему разрешения конфликтов ВТО было проведено 62 дела, включавших более 43 различных конфликтных вопросов. Из этих вопросов по двум процесс полностью завершился, а по двум последующим опубликованы отчеты. Страны теперь не в состоянии заблокировать решение арбитражных комитетов или проигнорировать их выводы, как они могли сделать это в рамках ГАТТ. Им предоставляется возможность подать апелляцию, но решение апелляционного комитета будет окончательным. Каждая стадия процесса строго ограничена во времени, и страны, не исполнившие решение, столкнутся с серьезными торговыми санкциями.

Крупнейшие страны-товаропроизводители и страны-покупатели продолжают доминировать в процессе обсуждения соглашений и от их готовности соглашаться с решениями, направленными против них самих, зависит доверие ко всей системе. В то же время, поощряемые самой природой ВТО, включая право компенсации, и развивающиеся страны продвинулись в обсуждении соглашений значительно дальше, чем это было в рамках ГАТТ.

тые и лучше функционирующие рынки капитала в развивающихся странах — это путь к улучшению использования глобальных ресурсов и увеличению их разнообразия.

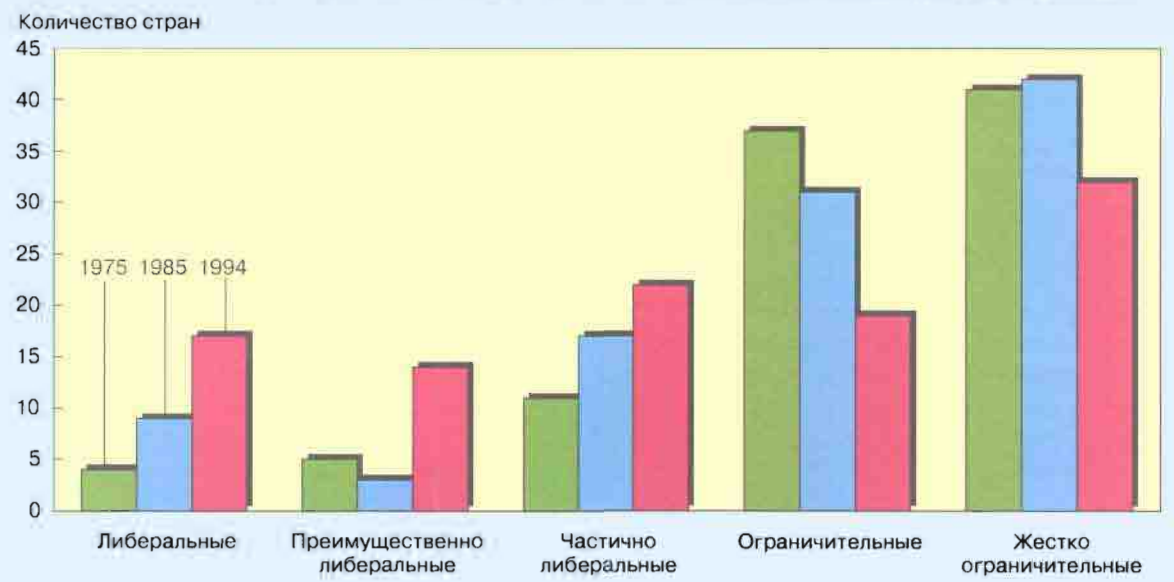
Какого рода коллективные действия способны содействовать достижению этих результатов? Более тесные консультации между центральными банками и органами, регулирующими финансовую систему, могут помочь улучшить состояние всей системы национального регулирования и финансовой практики. Более тесное сотрудничество руководителей может помочь выработать процедуру взаимопомощи в кризисных ситуациях подобно тому, как МВФ помогает государствам-членам сгладить внешние шоковые воздействия.

Другой причиной для озабоченности является растущий регионализм. Последние два десятилетия стали свидетелями резкого увеличения числа региональных соглашений по открытым рынкам, включая НАФТА, Mercosur и ТЭФ. Регионализм касается не одной лишь торговли. Например, в Европейском союзе он также отражает и стремление соседних наций к более тесной политической интеграции в ответ на общую озабоченность в вопросах безопасности, разделения расходов на инфраструктуру и различные институты, и реакцию на потребность увеличения торгового потенциала и на соответствующие возможности, открывающиеся в ходе международных переговоров.

Мнения по вопросам выгод от региональных соглашений расходятся, доказательства же их позитивной роли остаются неубедительными. Некоторые утверждают, что региональное сотрудничество уводит как общественное внимание, так и ресурсы в сторону от более важных, многосторонних процессов и подрывает прогрессивное движение к глобальным недискриминационным правилам торговли. Другие настаивают на том, что региональное сотрудничество дает государствам возможность предпринять инновационные меры по открытию рынков, которые станут в конце концов как бы строительными блоками для многосторонних инициатив. В рамках регионального партнерства были впервые заключены соглашения, которые в дальнейшем были включены в соглашения многосторонние, примером чего может служить договор Европейского Союза о торговле в сфере услуг.

Некоторые суждения о региональном сотрудничестве, возможно, оправданы. Но региональные соглашения можно сделать более совместимыми с более открытыми и интегрированными мировыми рынками. Одной из таких возможностей является открытие членства партнерам,

Рисунок 8.1. Многие страны ослабляют ограничения на перемещение международного капитала



Примечание: Данные по 102 промышленно развитым и развивающимся странам. Либеральные означает отсутствие ограничений; преимущественно либеральные наличие ряда ограничений в промышленности; частично либеральные наличие многочисленных ограничений в размере и времени перемещения капитала; ограничительные означает, что как перемещение иностранного капитала в стране, так и инвестиций отечественного капитала за рубеж требуют официального разрешения; жестко ограничительные означает, что все перемещения капитала через границу требуют официального разрешения.
Источник: Адаптировано по Gwartney, Lawson, and Block 1996.

желающим присоединиться, в противовес обособлению их от стран данного региона. Другой может стать претворение в жизнь через многосторонние механизмы ограниченный во времени процесс конвергенции — стирание различий между внутренними и внешними торговыми барьерами до предусмотренного минимума.

Поддержка фундаментальных исследований и получение новых знаний

Знания являются международным общественным благом, плоды которого достаются всем. Международные коллективные действия могут ориентировать исследования на нужды развивающихся стран, где исследовательская деятельность по большей части носит фрагментарный характер, слабо финансируется и неверно ориентирована. Международная помощь способна содействовать в оценке потребностей, разработке экономичной программы исследований, поддержке международного обмена и сотрудничества, а в случае необходимости — дополнительному финансированию. Успех, достигнутый Консультативной группой по международным сельскохозяйственным исследованиям и Всемирной организацией здравоохранения, доказывает, что отдача от инвестиций в исследования в развивающихся странах может быть существенной.

Фундаментальные исследования являются классическими — и всемирными — общественными благами. Выгода от них, хотя заранее неопределенная, да и впоследствии трудно поддающаяся оценке, часто оказывается неизмеримо высокой. Качественное изменение глобальной экономики и всего сообщества основано на знаниях, полученных в результате новых открытий. Но все же стимулы к проведению и финансированию фундаментальных исследований чрезвычайно слабы: выгоды от увеличения неочевидны, и группы, лоббирующие увеличение затрат на исследования, немногочисленны. Правительства богатых стран зачастую рассматривают научные исследования как некоторую роскошь. Правительства бедных стран редко уделяют им внимание.

Возможно, самое большое несоответствие между потенциальной отдачей и реальными инвестициями в исследования можно обнаружить в развивающихся странах. Пределы для развития человеческого капитала там огромны, но процесс осложняется недоеданием детей, болезнями, подтачивающими здоровье, и деградацией природных ресурсов, которые обеспечивают сельскохозяйственное производство. Новые знания могут привести к огромным изменениям в жизни людей, как это было в случаях искоренения оспы, сдерживания малярии и онхоцеркоза, а также к значительному увеличению производительности сельского хозяйства, достигнутого благодаря зеленой революции. Но таких успехов немного, и они редки. А новых прорывов нечего и ожидать при отсутствии гарантированной поддержки верно ориентированных усилий.

В развивающихся странах исследовательская деятельность страдает от ряда неблагоприятных условий. Во-первых, исследованиям в этих странах обычно придается низкий приоритет. В Африке (без стран Магриба), например, в бюджете, предназначенном на нужды здравоохранения, на исследования в этой области расходуется менее 2 процентов, что приводит к дефициту научных институтов, оборудования и ученых. Во-вторых, ограниченные исследовательские средства обычно неверно расходуются. В том же здравоохранении пневмония и желудочные заболевания, на долю которых приходится 15 процентов всех заболеваний в развивающихся странах, привлекают только 0,2 процента исследовательского бюджета. Эта дискриминация и неверная ориентация науки часто приводят к отсутствию информации фундаментального характера и квалифицированных специалистов, что необходимо для разработки соответствующего плана исследований. И в-третьих, имеет место недостаток в координации работы и в обмене исследователями между развивающимися странами-соседями, что ведет к значительному дублированию работ в данной области, а заодно и упускается возможность экономии затрат.

Международное сообщество способно оказывать развивающимся странам возрастающую помощь в получении новых знаний, ориентированных на их нужды. В рамках иностранной помощи доноры могут содействовать правительствам этих стран в разработке программы исследований, основанной на внимательной оценке их потребностей, в финансировании более высокого, но устойчивого уровня затрат на науку. Промышленно развитые страны могут также помочь смягчить воздействие "утечки мозгов" — исхода квалифицированных специалистов развивающихся стран, — предоставив компетентных исследователей и ученых для работы с институтами этих стран с целью расширения обучающих и исследовательских программ для того, чтобы удержать местный персонал. Доноры могут помочь основать и финансировать региональные исследовательские институты для того, чтобы стимулировать взаимообогащение идеями и ограничить ненужную исследовательскую деятельность. Международные институты могут также помочь в распространении новых полученных знаний, чтобы содействовать росту производительности, более эффективной борьбе с заболеваниями и более здоровому образу жизни.

Масштаб подобных усилий был хорошо проиллюстрирован удачным сотрудничеством во многих областях исследовательской работы и распространения знаний. Консультативная группа по международным сельскохозяйственным исследованиям (КГМСИ), например, была полезна при выведении более производительных сельскохозяйственных культур и в содействии разработке более эффективных и экологичных сельскохозяйственных методов. В качестве сети из шестнадцати сельскохозяйственных исследовательских центров, расположенных по всему миру,

Врезка 8.2. Каким образом международные сельскохозяйственные исследования приносят прибыль и донорам

В 1993 году на долю США приходилось около 12 процентов мирового производства пшеницы. США также крупнейший экспортер риса, поставляющий около 18 процентов объема всей международной торговли данным видом зерна. Большинство сортов риса и пшеницы, культивируемых в США, были получены в результате исследований, связанных с совершенствованием зерновых культур. Многие сорта были разработаны по ходу исследований в двух научных центрах сети КГМСИ — Международном центре по совершенствованию сортов кукурузы и пшеницы (известном в его испанской аббревиатуре — CIMMYT) и Международном институте рисоводства (МИР); работа обоих частично поддерживается правительством США.

Недавно было проведено исследование по оценке вклада КГМСИ в экономику США. Он показало, что за период 1970-93 годов ими было получено от $3,4 до $13,7 миллиардов за счет использования улучшенных сортов пшеницы, разработанных CIMMYT. Соотношение затраты — выпуск применительно к средствам, направленным для поддержки CIMMYT, оказываемой правительством США, составило огромную величину — 1 к 190. Исследования МИР связывают с доходами от продажи риса в размере от $20 миллионов до $1 миллиарда, что также привело к немалому соотношению затраты-выпуск — 1 к 17. Таким образом, хотя инвестиции США на международном уровне в сельскохозяйственные исследования, связанные с культурами пшеницы и риса, делались преимущественно на гуманитарной основе, они принесли прямую выгоду экономике этой страны, значительно превышающую затраты на поддержку КГМСИ. И, как гласит заключение приведенной работы: "Международные сельскохозяйственные исследования являются инвестициями в международную стабильность и зарубежный экономический рост, которые приносят дополнительную прибыль США и другим нациям-донорам".

Консультативная группа поддерживается пятьюдесятью странами в достижении ею первоочередной цели — уменьшении голода в развивающихся странах. Но успешное воздействие результатов такой деятельности не ограничивается этими странами (см. врезку 8.2).

Международное сотрудничество при проведении исследований в сфере здравоохранения также привело к важным достижениям. Например, Всемирная организация здравоохранения сыграла важную роль в искоренении оспы. Но многие проекты еще нуждаются в коллективных действиях. По оценкам, из общемировых ассигнований на исследования в сфере здравоохранения в начале 90-х годов 95 процентов было ориентировано на решение проблем преимущественно промышленно развитых стран и лишь 5 процентов было связано с потребностями развивающихся стран.

Некоторые виды исследовательской деятельности служат основанием для большей международной поддержки:

- Улучшение знаний о тропических заболеваниях, особенно касающихся детей и сельских жителей Африки.
- Контроль за распространением вируса иммунодефицита, вызывающего СПИД.
- Улучшение лечения и предотвращение неинфекционных заболеваний, от которых страдает все больше людей в развивающихся странах.
- Поиск или разработка устойчивых к заболеваниям или вредителям сортов таких сельскохозяйственных культур как хлопок, какао, рис и картофель, играющих ключевую роль в экономике многих стран.
- Разработка технологии горнодобычи и ведения сельского хозяйства, сводящей к минимуму солевое загрязнение почвы и исчезновение лесов.

Защита глобальной окружающей среды

Серьезная угроза дальнейшему развитию исходит от деградации окружающей среды как на мировом, так и на локальном уровнях. Проблемы глобальной окружающей среды, вызывающие наибольшие беспокойство, включают изменение климата (см. врезку 8.3), потерю биоразнообразия, защиту международных вод. На локальном уровне наиболее угрожающими проблемами являются загрязнение воздуха в городах и загрязнение воды, вырубка лесов, засоление почвы и неуклонно растущие масштабы деградации земель. Международные коллективные действия могут помочь смягчить остроту этих проблем за счет лучшей координации, осознания обществом самих проблем, обмена технологиями, разделения затрат и проведения консультаций для того, чтобы помочь сформировать национальную и местную политику и практику.

В настоящее время признается, что международное сотрудничество служит краеугольным камнем в процессе поддержания экологического баланса. В течение прошедших двух десятилетий количество международных соглашений в области охраны окружающей среды значительно выросло. Широкий круг, поставленных под угрозу интересов означает, что любая деятельность должна координироваться на международном уровне для того, чтобы гарантировать стабильность и предсказуемый характер систем управления поведением и сотрудничеством. Хотя желание участвовать в международных коллективных действиях предполагает наличие общей цели, тем не менее различные государства

Врезка 8.3. Вызов глобального изменения климата международному сообществу

Хотя вопросы об истинных масштабах глобального изменения климата и о характере его воздействия продолжает вызывать дискуссии, уже намечается консенсус в понимании реальности этих проблем и в осознании потенциальной опасности такого изменения, а также в том, что не следует откладывать принятие адекватных и обоснованных мер. Межправительственный комитет по изменению климата предсказал, что в течение последующих 100 лет поверхность земли потеплеет от 1,5 до 6,3 градусов по Фаренгейту, а уровень моря поднимется от 6 до 38 дюймов. Эти изменения повлекут за собой более частые и интенсивные засухи, распространение болезней, таяние горных ледников, штормы большой силы.

Какой основной вопрос ставит изменение климата перед международным сотрудничеством? На основе Договора ООН по изменению климата, который был подписан в 1992 году и ратифицирован 159 странами, международное соглашение об ограничении выброса газа, создающего тепличный эффект и способствующего изменению климата, проходит обсуждение и может быть принято в конце 1997 года. Но изменение климата, если оно принесет с собой те катастрофические последствия, которые сегодня предсказываются, потребует еще более тесного сотрудничества, чем то, которое было известно до сих пор. Требуемое сотрудничество должно лежать в политической, экономической и финансовой сферах для того, чтобы отвечать финансовым нуждам, которые, как предсказывают, достигнут $50 миллиардов к 2040 году.

Недавний анализ изменения климата дает строгое экономическое обоснование для принятия рыночно ориентированных мер, таких как продажа прав на выброс углекислого газа для сокращения масштабов тепличного эффекта. В системе, в которой разрешение выдается путем продажи, будет установлен уровень допустимого выброса углекислого газа, создающего тепличный эффект, а выбросы без разрешения будут запрещены. Страны, в которых издержки снижения выбросов углекислого газа низки, получат стимул к снижению выбросов и продаже невостребованного разрешения странам, в которых издержки снижения выбросов высоки. По недавно выполненной оценке Всемирного банка, уменьшение выброса в странах ОЭСР на 20 процентов потребовало бы ежегодного объема торговли правами по меньшей мере от $30 до $40 миллиардов. Торговля правами стимулировала бы сбережения до 65 процентов глобальных затрат на снижение выбросов.

Барьеры на пути создания данного мирового рынка — в значительной степени политические. Само существование рынка зависит от желания правительств создавать и регулировать его. (Ожидается, что финансовые ресурсы для покупки прав будут предоставляться частным сектором.) Решающим шагом для создания такого рынка станет начальное размещение прав. Это размещение будет определено протоколом о глобальном изменении климата. Однако, хотя и предлагались многие формулы, этот спорный вопрос так и не решен.

имеют различные собственные интересы, и они также должны быть признаны. Например, статья 4 Конвенции по изменению климата 1992 года требовала, чтобы участники конвенции в полной мере считались (среди прочих) с интересами маленьких островных государств; стран с низкими прибрежными полосами, засушливыми и полузасушливыми регионами, лесными зонами и зонами вырождения лесов и стран с территориями, подверженными природным катаклизмам.

Зачастую некоторые страны нуждаются в институциональной и финансовой поддержке для того, чтобы быть в состоянии выполнить свои обязательства.

Например, одно из решений прошедшей в 1992 году под эгидой ООН конференции по охране окружающей среды и развитию в Рио-де-Жанейро, состояло в том, чтобы обязать промышленно развитые стран предоставлять свои финансовые ресурсы для покрытия затрат, связанных с выполнением пункта 21 решений конференции. Всемирный фонд по охране окружающей среды, организованный для финансирования возрастающих затрат по проектам, имеющим глобальное влияние на окружающую среду, играет решающую роль в выполнении этих обязательств (см. врезку 8.4).

Многие из наиболее насущных экологических проблем, стоящих перед развивающимися странами — такие как загрязнение воды и воздуха в городах, деградация почвы — имеют скорее локальный, чем глобальный характер. Но они имеют важное значение для общего воспроизводства, для состояния здоровья и для качества жизни населения в этих странах. Прогресс в решении этих проблем был очень медленным при крайне низкой компетентности в этих вопросах и при отсутствии политической воли у основных сдерживающих структур как на национальном, так и на локальном уровнях.

Урок недавнего опыта состоит в том, что сохранение экологического равновесия и меры по защите окружающей среды одновременно и на локальном, и на общемировом уровнях потребуют координации международных усилий, которые должны соединять в себе финансовые стимулы, активизацию рыночных механизмов, законода-

тельные инициативы, сбалансированный учет как общих, так и национальных интересов. Столь же важно, чтобы международное сообщество неуклонно содействовало все более отчетливому осознанию обществом опасности экологической деградации; это необходимо, в частности, и для того, чтобы изменить политические пристрастия ведущих лидеров, зачастую действующих вопреки целям сохранения окружающей среды.

Предотвращение и контроль за конфликтами

На протяжении большей части двадцатого века человечество жило под угрозой больших войн. Первая половина столетия была свидетелем двух мировых конфликтов, катастрофического уничтожения жизней и ресурсов, десятилетий восстановления и реконструкции. В течение второй половины века устрашающие размеры приняла холодная война, угрожая еще большим разрушением от ядерного оружия. Глобальная напряженность заставила многие страны выделить значительную часть национального продукта на цели милитаризации. Только в последнее десятилетие эта напряженность начала спадать, дав нациям возможность уменьшить военные затраты и получить дивиденды от мира (см. врезку 8.5).

Врезка 8.4. Разделение расходов, связанных с защитой окружающей среды

Всемирный фонд по охране окружающей среды (ВФООС) был основан в 1991 году для помощи развивающимся странам в финансировании возрастающих расходов в виде новых экологических инвестиций с глобальной отдачей в четырех областях: изменение климата, сохранение биоразнообразия, защита озонового слоя и международных вод. Как совместный проект Экологической программы ООН и Программы развития ООН, а также Всемирного банка, ВФООС привел к новым институциональным соглашениям по обеспечению коллективными благами.

В ВФООС входят более 165 государств-членов, а руководство осуществляет совет представителей из 32 стран, каждый из которых представляет свою группу избирателей. В совет входят 16 избранных от развивающихся стран, 14 — от промышленно развитых и 2 — от стран Восточной Европы. Страны, входящие в каждую избирательную группу, выбирают одного члена совета и его заместителя, и каждый избиратель самостоятельно определяет свой процесс консультаций и принятия решений. Новые члены присоединяются к существующим группам избирателей. Таким образом, эта инновационная организация всего процесса комбинирует представительность и эффективность.

Угроза ядерной войны была заменена распространением локальных конфликтов — с их дорогостоящими проблемами помощи беженцам и восстановительных работ. Существующие механизмы сотрудничества имели ограниченный успех в управлении этими конфликтами или в помощи по их предотвращению. Проблемы часто нарастают и втягивают в конфликт прилегающие страны, как было, например, в Юго-Восточной Азии и в большей части южной Африки в прошедшее десятилетие или как это происходит в настоящее время в Центральной и Западной Африке. Эти конфликты не ограничиваются самыми бедными странами, но могут также иметь место в странах со средним уровнем развития, подобных бывшей Югославии и Ливану . Вызов, с которым столкнулось международное сообщество, заключается в поиске новых путей предотвращения таких конфликтов или воздействия на них на более ранних стадиях, до того, как они превратятся в трагедию.

Окончание холодной войны вызвало волну оптимизма в отношении того, что многие вопросы, которые приводят к нестабильности и конфликтам, будут разрешены. Вместо этого, в последние годы в мире имели место по меньшей мере тридцать больших вооруженных конфликтов (по определению, это те, что приводят более чем к 1000 смертям в год). Хрупкий мир, установившийся в Камбодже и Мозамбике, теперь рассматривается скорее как исключение, чем как норма. Мы являлись свидетелями:

- Увеличивающегося числа беженцев и интернированных внутри стран лиц, а также диспропорционального числа женщин и детей, не имеющих доступа к основным ресурсам, необходимым для репатриации или реабилитации (см. рисунок 8.2).
- Увеличения количества чрезвычайных ситуаций в гуманитарной сфере в среднем с 5 в год за период с 1985 по 1989 год до 20 в 1990 году, 26 в 1994 и 24 в 1995 годах.
- Эрозии или полного коллапса законности и власти во многих государствах, включая Афганистан, Либерию, Руанду, Сомали и бывшую Югославию, — как результата расширяющейся гражданской войны и геноцида.

Отношение между беженцами и государством сложные. Государства несут основную ответственность за разрешение проблем, вызывающих появление большого числа беженцев. Международное право определяет понятие "беженец" именно по отношению к государству. Хотя неправительственные организации и принимающие страны и сообщества играют важную роль в системе мер, касающихся перемещенных лиц, масштаб перемещений последних лет потребовал, чтобы государства, в одностороннем порядке или через сеть международных организаций, мобилизовались и обеспечили защиту, освобождение и помощь. Кроме того, государства, действуя совместно или в качестве членов международных организаций, начали перего-

воры, приведшие к окончанию нескольких вооруженных конфликтов, плодящих беженцев, в том числе в таких странах, как Камбоджа, Мозамбик и бывшая Югославия.

Все же дестимулирование процесса сотрудничества по вопросам беженцев весьма сильно. Одним из препятствий является сложность в гарантировании обязательств в ситуациях, когда государство может осознавать отсутствие собственной прямой заинтересованности. Другим является перспектива разделить бремя соглашений, которые требуют от государства принятия беженцев на своей территории, что сопряжено с большими политическими и финансовыми издержками. Случай с Руандой иллюстрирует высокую стоимость оказания содействия в виде гуманитарной неотложной помощи в больших масштабах. Между апрелем и декабрем 1994 года международное сообщество ассигновало около $1,4 миллиарда для помощи Руанде и соседним государствам. Постепенно были налажены реабилитационные работы, но в конце 1996 года беженцы, разместившиеся вне территории своего государства в количестве около 1,5 миллионов человек, по-прежнему нуждались в международной помощи.

Государства также различаются по их способности не допускать или ограничивать потоки беженцев. Более сильные государства проводят более эффективную политику отказа в приеме беженцев и ищущих убежище. Часто более слабые государства, с самыми ограниченными ресурсами, берут на себя наибольшую тяжесть защиты беженцев и возвращения их по окончании конфликта.

Сегодняшняя международная коллективная реакция на проблемы беженцев в основном ориентируется на многосторонние организации. Офис Верховного комиссара ООН по делам беженцев был свидетелем того, как его бюджет удвоился, а мандат бы продлен на 90-е годы. Он обеспечивал гуманитарную помощь в Боснии, пограничные операции в Сомали, помощь в перемещении граждан в пределах Шри-Ланка, возвращение беженцев в Центральной Америке и Мозамбике. Эти действия требовали чрезвычайно сложной координации; например, к оказанию помощи в 1991 году в Мозамбике было привлечено 26 агентств ООН, 44 двусторонних доноров, 6 прочих многосторонних институтов и 180 неправительственных организаций. По оценкам, в мире действует более 16 000

Врезка 8.5. Каков размер дохода от мирных дивидендов?

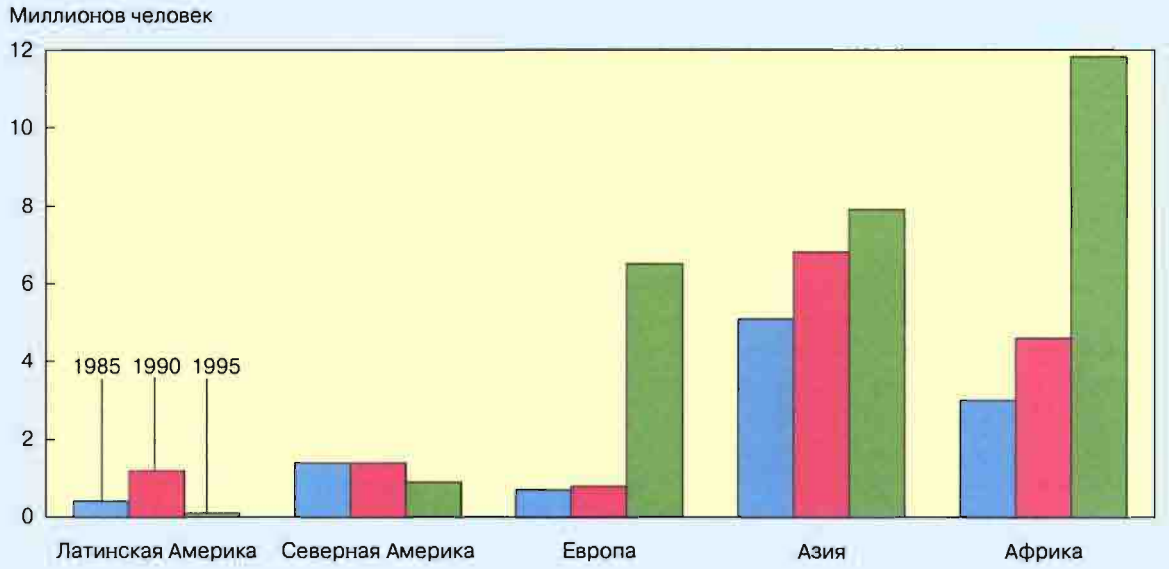
Глобальные военные затраты значительно упали от почти 4 процентов ВВП в 1990 году до 2,7 процента в 1994 году и 2,4 процента в 1995 году (см. рисунок). Это падение резко контрастирует с тенденцией роста, характерной для двух предыдущих десятилетий, приведшей к распаду Советского Союза, изменению глобального политического климата, росту демократизации, уменьшению оказываемой военной помощи.

Но связано ли сокращение военных расходов с экономическим ростом и улучшением благосостояния людей? Соотношение военных расходов и экономического развития определяется множеством разнообразных факторов и обстоятельств. Эмпирические результаты зависят от допущений и от используемой методологии. Некоторые исследования показывают, что глобальное сокращение военных расходов безусловно привело к дивидендам мира в форме ускорения выпуска продукции. Другие полагают, что зависимость между военными расходами и экономическим ростом носит не линейный, а квадратический характер: при низком уровне военных затрат их повышение ведет к более быстрому экономическому росту; при более высоком уровне военных затрат дальнейшее наращивание военной мощи ведет к замедлению роста. Как только нации с большими военными затратами были исключены из выборки, связь между военными затратами и экономическим ростом стала для большинства развивающихся стран несущественной (в мирное время). В подобных случаях наибольшие дивиденды могут прийти в конечном счете, скорее от осознаваемой безопасности страны и увеличивающегося доверия инвестора, чем от сокращения военных расходов как таковых.

Военные затраты промышленно развитых и развивающихся стран, а также стран бывшего советского блока

Примечание: Данные усреднены по ВВП для каждой группы стран. Источник: Gupta, Schiff, and Clements, 1996.

Рисунок 8.2. Потоки беженцев наводнили Африку, Азию и Европу



Примечание: Данные включают беженцев, репатриантов и перемещенных лиц. Источник: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees 1995.

неправительственных организаций, оказывающих содействие и гуманитарную помощь.

Повышение эффективности иностранной помощи

Иностранная помощь не является, строго говоря, общественным благом, но можно утверждать и обратное, рассматривая международную справедливость как характеристику будущего, особенно в том, что касается производительности и благосостояния людей в бедных странах. Важным вопросом улучшения климата для помощи в развитии, должно быть повышение эффективности иностранной помощи, ориентация ее на достижения наилучших результатов в более короткие сроки. Недавние исследования показали, что этого можно достигнуть, более тесно увязывая помощь с политикой страны, ее получающей.

Успех или провал проектов развития по оказанию финансовой помощи даже в социальной сфере особенно зависит от качества макроэкономической политики страны. Например, проект по расширению начального образования, похоже, будет более успешен там, где проводится здравая макроэкономическая политика. Если проекты являются локомотивом развития, макроэкономическую политику можно рассматривать как топливо и смазку, поддерживающие его движение.

Более того, только в условиях правильной политики иностранная помощь окажет влияние на экономический рост. В странах, проводивших наиболее удачную экономическую политику роста, которую практические исследования связывают с обеспечением финансовой дисциплины, предупреждением высокой инфляции и поддержанием разумно открытой экономики, иностранная помощь приводила к значительному ускорению экономического роста (см. рисунок 8.3). Экономика стран, создавших хороший климат для осуществления политики развития и получивших в последние годы помощь в значительных размерах — например, Боливии, Сальвадора, Мали и Уганды — росла быстрее, чем предсказывалось только на основе внутренней политики, проводимой этими странами.

Явный вывод заключается в том, что иностранная помощь была бы более эффективна, если она систематически направлялась в бедные страны с верными программами экономических реформ или использовалась для поддержания правильной политики.

В последнее десятилетие наметилась экономическая либерализация развивающегося мира, что создает более благоприятный климат для эффективной помощи. Например, Индия и Вьетнам — страны с большим населением, принявшие в начале 90-х годов хорошие программы реформ, — создали такой климат, при котором иностранная помощь, вероятно, должна будет оказать большее влияние на экономический рост и сокращение масштабов бедности. Но тенденция предоставления целевой помощи бедным странам с правильной политикой в целом за период 1970-90 годы просматривается слабо. Двусторонняя помощь вообще не демонстрировала тенденции к предпочтению правильной политики, в то время как многосторонняя по-

мощь отражала только незначительное предпочтение стран с такой политикой (как показало исследование, охватывающее доходы и население). Очевидно, что высоким приоритетом для агентств, оказывающих помощь, должно являться более систематическое направление ресурсов в бедные страны с правильной политикой.

Может ли помощь содействовать бедным странам в совершенствовании их политики и институтов? Это вопрос сложный, но решающий для размещения помощи. Проведено мало систематических исследований, чтобы ответить на него, но имеющиеся результаты наводят на размышления.

Структурно согласованный заем для поддержки реформирования проводимой политики был более успешным там, где местная "собственность" на программу реформ была более выраженной. Хотя согласованный заем может составить полезную поддержку существующей программе реформ, он, вероятно, сам не порождает реформу: опыт ясно показывает, что доноры не могут "подкупать" правительства для проведения политики, не пользующейся внутренней поддержкой.

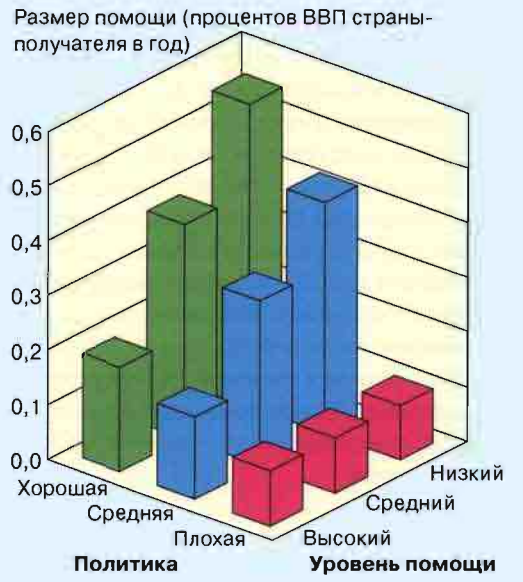
Там, где внутренние социальные и политические силы начали программы реформирования проводимой политики и действующих институтов, иностранная помощь может обеспечить действенную поддержку, предоставляя восприимчивому окружению техническую экспертизу и уроки, извлеченные другими странами. Хорошие тому примеры дают Индонезия, Маврикий и Уганда. Но там, где внутреннее движение в сторону реформ очень мало, помощь в институциональном строительстве и реформировании проводимой политики оказывала небольшое влияние.

Таким образом, в определенной среде от иностранной помощи может быть сложно добиваться чего-либо сверх поддержания мира и оказания текущей поддержки. Но как только социальные и политические силы начинают движение к реформам, иностранная помощь может оказать важную поддержку как политическим реформам, так и институциональному развитию. А когда правильная политика и институциональные структуры имеются, финансовая помощь может ускорить переход к более быстрому экономическому росту. Опыт успешно развивающихся экономик показывает, что эта потребность является временной: как результат правильной политики и развития экономики увеличиваются потоки частного капитала, и они значительно уменьшают потребность в иностранной помощи.

Стратегический выбор: способствовать обеспечению международными коллективными благами

Более эффективное международное сотрудничество может расширить возможности и помочь нациям справиться с новым глобальным вызовом. Каждая страна должна оценивать масштабы каждой предлагаемой попытки сотрудничества и решать в каждом конкретном случае, участвовать ли ей в нем

Рисунок 8.3. Неправильная политика сводит к нулю эффект от помощи



Примечание: Каждое значение является средним для группы стран. Результаты получены в ходе регрессионного анализа при использовании данных по 56 странам за период с 1970-73 по 1990-93 годы. Уровень помощи измеряется в процентах от ВВП страны-получателя. Источник: Адаптировано по Burnside and Dollar 1996.

или нет. Но в данной главе было указано несколько областей, где сотрудничество может быть очень ценным:

- *Расширение и сохранение открытых мировых рынков, включая уменьшение риска, связанного с изменчивым движением капитала.* Многие развивающиеся страны опасаются более широкого открытия рынков капиталов, поскольку существует возможность неожиданных оттоков, которые могли бы дестабилизировать экономическое управление.
- *Фундаментальные исследования, ориентированные на потребности развивающихся стран.* Зеленая революция, ставшая возможной благодаря поддержке КГМСИ, показывает, что инвестиции в исследования и разработки могут принести большие доходы обоим сторонам — и донорам, и предполагаемым бенефициарам.
- *Сохранение окружающей среды.* Международные коллективные действия могут помочь уменьшить остроту и глобальных, и локальных экологических проблем, улучшая координацию, расширяя информированность общественности, перенося технологию, стимулируя проведение странами активной национальной полити-

ки в области охраны окружающей среды и осуществлению мер по ее выполнению.

- *Сохранение мира и предотвращение вооруженных конфликтов.* Хорошо известны большие человеческие и финансовые затраты на войну и связанные с ними компенсационные и реабилитационные усилия, но имеющиеся механизмы предотвращения конфликтов или их разрешения до превращения в большую человеческую трагедию пока недостаточно эффективны.
- *Повышение эффективности иностранной помощи.* Более тесная привязка помощи к политике, проводимой страной-получателем, может сделать эту помощь более эффективной: экономическая реализация иностранной помощи любого уровня, доступного стране, улучшается в зависимости от качества проводимой этой самой страной политики и имеющейся в этой стране системы управления. Притом политика страны-получателя влияет на размещение многосторонней, но не двусторонней помощи.

Индикаторы и катализаторы более тесного сотрудничества будут меняться в соответствии с целью этого сотрудничества и размером страны. В ряде областей могут быть полезны новые функциональные или региональные группы для помощи в координации и осуществлении мер более эффективного добровольного сотрудничества. Эти группы могут стремиться к разработке общих правил и механизмов для достижения определенных целей. Но доверие к любым подобным усилиям и их эффективность будут существенно зависеть от наличия правильного соотношения между взаимосвязанными и, одновременно, конкурирующими ценностями — открытостью, разнообразием и согласием. Они будут зависеть также от политических стимулов и обязательств участвующих сторон. Попытки улучшить эффективность международных коллективных действий, равно как и внутренних мер, принесут плоды, если лидеры захотят не только предлагать изменения, но и предпринять необходимые для их изменений шаги.

ЧАСТЬ IV

КАК УСТРАНИТЬ ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ ПРЕОБРАЗОВАНИЙ

ГЛАВА 9

ПРОБЛЕМЫ НАЧАЛА И ПОДДЕРЖКИ РЕФОРМ

Надо знать, что нет дела, коего устройство было бы труднее, ведение опаснее, а успех сомнительнее, нежели замена старых порядков новыми. Кто бы ни выступал с подобным начинанием, его ожидают враждебность тех, кому выгодны старые порядки, и холодность тех, кому выгодны новые.

Никколо Макиавелли, *Государь* (1513)

В предшествующих главах было показано, что повысить эффективность государства можно за счет более тесной увязки его функций и возможностей, с одной стороны, и принятию мер, направленных на развитие этих возможностей с течением времени, — с другой. Неотъемлемой частью этого подхода является уяснение причин, по которым некоторые страны не удовлетворяют даже самым элементарным требованиям, предъявляемым к качеству экономического управления, а также почему лишь малая часть развивающихся стран оказалась способной создать эффективные государственные институты. Однако понять проблему и решить ее — две совершенно разные вещи. Ключевые вопросы остаются прежними: почему, по каким причинам одни страны нашли силы расстаться с порочным наследием и далеко продвинуться по пути реформ, а другие так и не справились с этой задачей.

В этой главе делается попытка ответить на поставленные выше вопросы на основе изучения основных препятствий, стоящих на пути реформ, и возможных способов преодоления этих преград. Решающее значение здесь имеют три фактора: распределительные эффекты (кто выиграет и кто проиграет от проведения реформ), политическая влиятельность основных социальных групп (особенно тех, которые оказываются в проигрыше) и качество существующих государственных институтов. Иногда реформы могут быть нежелательными с политической точки зрения, поскольку социальную базу политической власти в стране составляют в том числе и те, кто от проведения реформ проиграет. Даже если реформаторы обладают политической волей к проведению реформы, их усилия могут оказаться бесплатными из-за неадекватности государственных институтов. Это делает более вероятным, что противники реформ добьются сохранения status quo.

То обстоятельство, что в государственных институтах могут укорениться антиреформаторские настроения, не должно служить поводом для уныния. Напротив, благодаря тщательному изучению препятствий, стоящих на пути преобразований, реформаторы могут извлечь три практических вывода. Первый из них заключается в том, что иногда обстановка благоприятствует проведению реформ. Это, как правило, случается, когда в обществе по тем или иным, пусть временным, причинам происходит смена общепринятых "правил игры". Так, радикальные реформы часто являются ответом на внешнюю угрозу или экономический кризис. Они могут быть начаты во время "медового месяца", следующего за приходом к власти новой администрации или установлением нового политического режима, когда их предшественники, заинтересованные в сохранении прежних порядков, сходят с политической сцены.

Второй урок состоит в том, что реформаторы при такой возможности могут наилучшим образом использовать имеющийся у них запас времени, разработав и реализовав стратегию, которая учитывает возникающие на пути реформ препятствия и направлена на их устранение. В тактическом плане полезны разработка стратегии реформ и определение последовательности их проведения, а также меры, направленные на ограничение потенциального паралича государственных институтов и их использования в интересах меньшинства, и, что, вероятно, важнее всего, на установление в обществе согласия по отношению к проводимым реформам.

Наконец, анализируемый в данной главе урок побед и поражений многочисленных реформ заключается в том, что успех редко приходит случайно. В каждый отдельно взятый момент времени в обществе преобладают силы, которых устраивает сохранение status quo. Реформы могут увенчаться успехом лишь в том случае, если их инициаторы обладают ясным видением своих целей и твердой решимостью претворить задуманное в действительность.

Препятствия на пути реформ

Препятствия на пути реформ в любой стране могут быть многочисленны и разнообразны. Рецепт неудач реформ вывести не проще, чем рецепт успеха. Но главной помехой для преобразований всегда остаются влиятельные группы, чьим интересам реформы наносят урон. Сопротивление будет особенно серьезным, если потенциальные проигравшие составляют социальную базу выборной политической власти. Вкратце, перераспределительный эффект реформ и политическое влияние затрагиваемых им групп могут привести к тому, что некоторые преобразования окажутся нежелательными с политической точки зрения. Впрочем, даже перспективные в политическом смысле реформы может ожидать полный провал вследствие неадекватности государственных институтов, которые твердо берут сторону противников реформ. Таким образом, результаты проводимой политики реформ обычно складываются как суммарный эффект основных характеристик реформ, политического влияния различных сил и устройства действующих государственных институтов.

Распределительные конфликты, неопределенность и реформы

В таблице 9.1 перечислены некоторые наиболее распространенные элементы реформ, а также выделены группы населения, которые выигрывают (проигрывают) в результате этих преобразований. Эти закономерности наблюдаются не всегда. Но истиной остается то, что сопротивление реформам часто порождается потенциальной опасностью перераспределения ресурсов между различными группами, соотношение сил которых зависит от проводимых реформ. Например, планы реформы государственного сектора, занимающей главное место в повышении эффективности государственных институтов, в отдельных случаях могут быть расстроены государственными служащими, рискующими пополнить ряды безработных или перейти на работу в частный сектор на худших условиях. Свой интерес в блокировании отдельных направлений реформ может быть у политиков, которые используют свой государственный пост для оказания протекций или отказа от них. Процесс децентрализации, например, увеличивает возможности перераспределения ресурсов в пользу лиц, не принадлежащих к социальной базе действующей власти. Так, в Перу программа децентрализации распределения средств на финансирование начального и среднего образования через муниципалитеты была приостановлена в 1993 году, после успеха на выборах в муниципальные органы власти независимых и оппозиционных партий.

Расстановка политических приоритетов в соответствии с сопряженными с ними издержками и преимуществами может помочь государственным деятелям определить последовательность реализации всесторонней программы реформ. Хотя решение этой проблемы в значительной степени зависит от конкретных условий той или иной страны, всегда полезно начинать анализ с сопоставления ожидаемых перераспределительных эффектов и ожидаемого роста эффективности от реализации намеченных реформ. Например, некоторые реформы трудно реализовать, поскольку представляется, что в краткосрочной перспективе они всего лишь "тасуют" доходы и возможности. Хотя такие реформы, если они приводят к росту эффективности, в конечном счете увеличивают размер "пирога", их краткосрочные негативные эффекты перераспределения могут перевесить даже видимую выгоду. В этом случае, при прочих равных условиях, реформы закончатся ничем, поскольку политические трудности, связанные с проведением реформ, компенсировать не удастся. Этот подход, который основан на сопоставлении политических издержек и преимуществ, применим к самым разным видам преобразований, к примеру, либерализации торговли (см. врезку 9.1).

Применение количественных методов к анализу перераспределительных аспектов реформы пенсионного обеспечения показывает, что результаты проводимой политики зависят также от противоречий интересов разных поколений. В большинстве случаев государственные схемы пенсионного обеспечения финансируются за счет текущих отчислений с заработной платы, а не ранее сделанных взносов. В итоге высокое предельное налогообложение рабочей силы и слабая связь между взносами и величиной пенсионных пособий порождают диспропорции на рынке труда. В условиях сложившихся схем эти диспропорции усугубляются тем, что пенсионный доход невелик по сравнению с доходами, которые могли бы быть получены при капитализации имеющихся средств. Диспропорции могут быть исправлены, помимо всего прочего, за счет укрепления связи между взносами и величиной пенсионных выплат, а также за счет приватизации и консолидации пенсионного обеспечения. Но такие реформы по-разному затронут рабочих, принадлежащих к разным поколениям. Например, приватизация и переход к полной консолидации системы социального обеспечения в США принесли бы выгоду, в том числе рост эффективности, но большая часть выигрыша досталась бы молодым рабочим, а рабочие старших возрастов проиграли бы (см. рисунок 9.1). Эта дилемма помогает объяснить, почему реформы столь уязвимы в политическом смысле. Аналогичным образом, перераспределение в пользу более молодых объясняет, почему страны Центральной и Восточной Европы, а также Содружества Независимых Государств противятся увеличению пенсионного возраста. На Украине, например, установление единого возраста выхода на пенсию в 65 лет позволило бы сократить актуарные диспропорции, но одновременно привело бы к снижению реальной стоимости пенсионных активов работников (в терминах приведенной стоимости) примерно на 25 процентов ВВП.

Таблица 9.1. Размежевание интересов, политические издержки и последовательность реализации различных элементов реформ

Вид реформ	Группы интересов		Факторы, определяющие политические издержки	Последовательность проведения реформ	Дополнительные факторы
	противники реформ	сторонники реформ			
Либерализация торговли	Обладатели импортных квот Промышленники, защищенные политикой протекционизма	Потребители, экспортеры, министерство финансов/ государственное казначейство (при условии увеличения доходов бюджета)	Перераспределение (+) Рост эффективности (-)	Смягчить количественные ограничения до снижения тарифов	
Приватизация пенсионного обеспечения	Профсоюзы Ассоциации пенсионеров Административный аппарат (министерство труда, органы социального обеспечения)	Работники Финансовые институты Молодые рабочие	Падение жизненного уровня (+) Сокращение покрытия (+) Старение электората (+) Рост эффективности (-)	Разрешить участникам отказываться от государственной системы пенсионного обеспечения, впоследствии постепенно ее демонтируя	Молодые рабочие могут склоняться к отказу от некоторых из приобретенных ими прав
Децентрализация:					
Функциональная	Высшие государственные служащие и центральный административный аппарат	Государственные служащие верхнего звена и административный аппарат в местных органах власти, потребители, граждане-получатели государственных пособий, местный бизнес	Перераспределение (+) Политическая конкурентность (+) Рост эффективности (-)	Добиться согласия в обществе, поэтапно реализовать экспериментальные программы, разработать систему грантов	Необходимость урегулировать бюджетно-финансовые дисбалансы и разработать новые схемы распределения грантов между регионами
Политическая	Ключевые фигуры политических партий	Ключевые фигуры политических партий, ассоциаций и профсоюзов, НГО, налогоплательщики			
Бюджетно-финансовая	Высшие государственные чиновники в министерстве финансов и органе, занимающемся стратегическим планированием (или государственными инвестициями)	Финансовые управления местных органов власти, подразделения местных органов власти, отвечающие за планирование и инвестиции			
Реформа государственного сектора экономики	Работники и управляющие на государственных предприятиях, политики, склонные к оказанию патронажа	Частный бизнес, сельская элита, центральные органы власти, налогоплательщики	Раздутые штаты (+) Безработица (+) Относительный уровень заработной платы (+) Рост эффективности (-)	Решить проблему "мертвых душ", поощрять добровольный и досрочный выход на пенсию, обеспечить, чтобы проводимое сокращение штатов было необратимым	Стимулы: выходные пособия, отступное, система капитализации дохода, переподготовка, трудоустройство в частном секторе, программы кредитования

Примечание: знак "+" указывает на увеличение политических издержек, связанных с воздействием данного фактора, знак "-" – на их уменьшение

Таким образом, трудности реформирования всеобщей системы пенсионного обеспечения вызваны ожидаемыми перераспределительными эффектами реформы, а также значимостью избирателей старших возрастных групп. При этом будущие поколения, которые больше всего выиграют от реформы, не участвуют в принятии решения. В США политические издержки преобразований росли во времени по мере увеличения численного превосходства избирателей старших возрастов (более 65 лет) над младшими (от 25 до 40 лет) примерно до 12 процентных пунктов. Очевидно, что реформирование системы государственного пенсионного обеспечения и программ финансирования здравоохранения для старших возрастных групп вне зависимости от бюджетно-финансовой напряженности представляет собой исключительно серьезную акцию и должно получить высокий приоритет. Даже если кардинальные единовременные реформы в данный момент невозможны, нужны более постепенные преобразования при особой заботе о получателях государственных пособий, с осознанием того, что продолжительность реформ может быть сравнима со сроками жиз-

ни целого поколения. Эти меры могут ослабить сопротивление реформам.

Во многих странах коммунальное хозяйство представляет собой неэффективно управляемую государственную монополию. В случае приватизации этой отрасли и создания эффективной системы надзора за ней потребители получат ощутимый выигрыш. Рассмотрим в качестве примера Аргентину, где в 1989 году началась приватизация инфраструктуры, ранее принадлежавшей государству. Все доходные группы выиграли от роста эффективности вследствие приватизации, причем среди этих групп выигрыш (относительно расходов на коммунальные услуги) распределялся более или менее равномерно (см. таблицу 9.2). В Уругвае же, к примеру, на референдуме 1989 года приватизационное законодательство было отвергнуто. Однако, как показало недавно проведенное исследование, из-за неэффективности коммунального хозяйства средний гражданин Уругвая тратит на оплату электричества, водоснабжения и телефона на 30 процентов больше. Многие же аргументы, к которым часто прибегают противники приватизации, безосновательны, в чем мы уже убедились, ознакомившись с содержанием врезки 4.2.

Почему же приватизация в некоторых странах по-прежнему встречает сопротивление? Нежелание проводить реформы, ведущие к повышению жизненного уровня, обусловлено, по меньшей мере, тремя причинами:

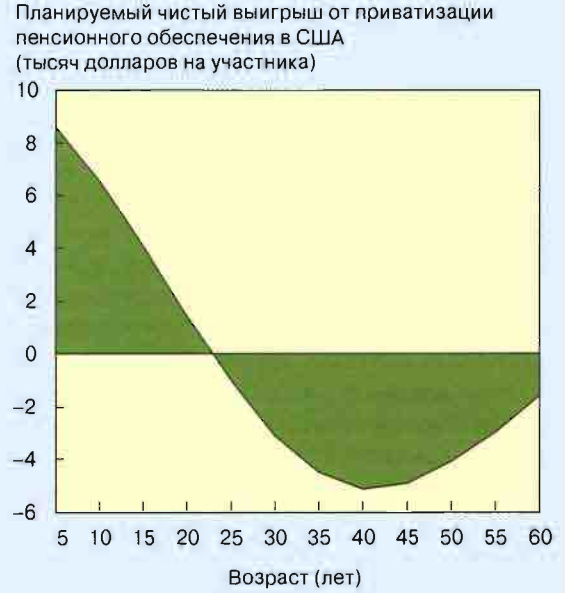
- Осознание неопределенности результатов преобразований, что препятствует формированию их мощной социальной базы, а также увеличивает обеспокоенность тем, что ближайшим результатом может оказаться социальная напряженность, тогда как плоды реформ пожинаются позже.
- Чтобы добиться повышения эффективности, частные операторы, как правило, вынуждены идти на меры, которые невыгодны для определенных групп.

Врезка 9.1. Соизмерение политических издержек и преимуществ реформ

Провести реформы, направленные на рост эффективности, часто оказывается весьма затруднительно, поскольку в результате их реализации появляются не только выигравшие, но и проигравшие, и компенсировать потери последним может оказаться невозможным. Задача нейтрализации оппозиции становится еще более трудновыполнимой, если рост эффективности невелик по сравнению с эффектами перераспределения. Применение приблизительного коэффициента "политической цены" реформ может продемонстрировать, каковы масштабы перераспределения для данного прироста эффективности. Например, этот показатель будет равен нулю, если доход одной группы населения увеличивается без падения дохода других групп.

Для либерализации торговли данный коэффициент связан обратной зависимостью с тарифной ставкой, долей импорта в совокупном потреблении и эластичностью спроса на импортную продукцию. В африканских странах южнее Сахары средний уровень импортных тарифов превышает 30 процентов, а доля импорта в совокупном потреблении составляет около 40 процентов. Если принять эластичность спроса на импорт равной двум (при снижении цены на импортные товары на один процент спрос на них увеличивается на два процента), соотношение затраты—доход в случае либерализации торговли будет больше четырех. Таким образом, при любом увеличении эффективности объем перераспределения ресурсов будет в четыре раза больше. Когда реформы предусматривают одновременно либерализацию торговли и выполнение программы стабилизации, величина этого показателя значительно снижается. Если выполнение программы стабилизации приводит к росту ВВП на один пункт, этого достаточно, чтобы величина рассматриваемого показателя сократилась с четырех до менее чем единицы.

Рисунок 9.1. Рабочие старших возрастов проигрывают в результате реформирования системы пенсионного обеспечения, в то время как молодые — выигрывают



Примечание: Приводимые данные представляют собой агрегированную величину выигрыша (потерь) в течение жизни. Приведено к 1995 году с коэффициентом дисконтирования, равным 5 процентам.
Источник: Feldstein and Samwick 1996.

- Точки зрения различных групп населения на роль государства в процессе реформ могут противоречить друг другу. Например, во многих странах, где ранее оказание коммунальных услуг было полностью сосредоточено в руках государства, многие группы населения продолжают выступать против приватизации по идеологическим соображениям.

Институциональное устройство

В ходе предшествующего обсуждения мы установили, что те, кто в результате реформ оказывается в проигрыше, могут чинить серьезные препятствия для их осуществления. Сумеет ли позиция этих групп возобладать, в каждой конкретной ситуации часто будет зависеть от устройства государственных институтов. Не ставя перед собой цель детально описать способы использования государственных институтов для блокирования реформ, здесь мы остановимся на двух наиболее важных моментах: электорально-партийной системе и системе сдержек и противовесов. Суть не в том, что государственные институты должны часто подвергаться реорганизации и изменениям с целью содействия реформам, как и не в том, что для всех стран и ситуаций желательна некая единственная модель. Напротив, ставится цель продемонстрировать, каким образом элементы фундаментальной институциональной структуры могут обусловить как действия реформаторов, так и реакцию на них.

Электорально-партийная система. В настоящем Отчете особое внимание постоянно придавалось тому обстоятельству, что выбор институтов редко поддается четкому определению. При том приходится тщательно уравновешивать свободу действий государственных служащих с налагаемыми на нее необходимыми ограничениями. В связи с этим заслуживает внимания опыт применения пропорциональной избирательной системы, часто ассоциируемой с коалиционным правительством, которое может быть желательным в той степени, в какой правительственный кабинет представляет мнение большей части избирателей и чем больший вес придается достижению консенсуса. Однако те же самые характеристики коалиционного правительства могут быть и помехой реформам, приводя к проволочкам при формировании политики и увеличению бюджетного дефицита, что обусловлено необходимостью идти навстречу интересам отдельных отраслей и регионов. Исследования показывают, что страны, управляемые широкими и разношерстными коалициями, обычно испытывают большие трудности при адаптации к внешним потрясениям, таким, как резкое повышение цен на нефть в 1973-74 годах. Очень высокий уровень государственного долга Бельгии и Италии отчасти объясняется тем, что в этих странах в течение двух десятилетий у власти находились широкие и нестабильные коалиции.

Бразилия может послужить еще одним ярким примером взаимосвязи между избирательной и партийной системами, с одной стороны, и экономической политикой, — с другой. Законопроект по вопросам социального обеспечения, предложенный администрацией президента Фернандо Энрике Кардосо в июне 1996 года, был провален нижней палатой парламента несмотря на то, что большинство в ней составляли представители партий проправительственного альянса. Это произошло потому, что определенные группы населения (в том числе государственные служащие и учителя) смогли воспользоваться своими конституционно закрепленными привилегиями, а также из-за того, что политическая система Бразилии дестимулирует формирование в конгрессе стабильного голосующего большинства. Тот факт, что против законопроекта голосовали депутаты проправительственного альянса, объясняется неотъемлемой чертой бразильской системы пропорционального представительства — почти полной независимостью от своих партий, которой пользуются выборные должностные лица. Исследование избирательной и партийной систем Бразилии, проведенное в 1991 году, показало, что депутаты палаты представителей являлись членами в среднем трех политических партий, и что треть из 559 парламентариев в 1987-90 годах сменили партийную принадлежность с момента избрания в 1986 году. Законопроект, вносящий некоторые изменения в нормативную базу партийной системы, может быть рассмотрен конгрессом в 1997 году.

В Уругвае сложилась ситуация, когда государственные институты ускорили проведение одних реформ и тормозили другие. Специфическим свойством избирательной системы этой страны до проведенной недавно реформы было то, что первичные внутрипартийные и всеобщие парламентские выборы проводились одновременно. В результате победивший кандидат в президенты получал лишь

Таблица 9.2. Оценка роста эффективности в результате приватизации коммунальных предприятий в Аргентине

Квинтиль уровня дохода	Доходы от повышения эффективности (миллионов долларов, в ценах 1993 года)	Доход в расчете на доллар затрат на коммунальные услуги (процентов)
Наиболее бедные	205	30
Второй	222	27
Средний	342	34
Четвертый	335	27
Наиболее обеспеченные	549	31
Всего	1653	30

Источник: Chisari, Estache and Romero 1996

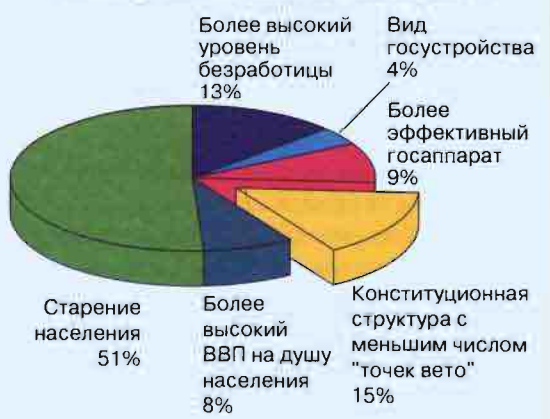
меньшинство от общего числа голосов и был вынужден блокироваться в парламенте со своими политическими оппонентами. На ноябрьских выборах 1994 года победивший кандидат набрал только 24 процента голосов, в то время как каждая из трех ведущих партий набрала более чем по 30 процентов голосов. Такая избирательная система ориентируется на личность кандидата и способствует фракционной борьбе. Наибольшую пользу из этого извлекают политически наиболее организованные группы. Другой отличительной чертой уругвайской политической системы является значительная опора на методы прямого демократического волеизъявления (через проведение референдумов) для решения вопроса о характеристиках государственной системы пенсионного обеспечения. В 1992 году избиратели отклонили специальное приватизационное законодательство. На плебисците в 1989 году, инициатором которого выступила ассоциация пенсионеров, было принято решение о полной индексации заработной платы каждые три месяца. Эти особенности государственного устройства помогают понять, почему отношение пенсионных расходов к ВВП в Уругвае на 35 процентов больше, чем в США, несмотря на то, что доля населения старших возрастов в этих странах примерно одинакова (около 16 процентов).

После описанных событий в Уругвае осознали, что его избирательная система препятствует созданию эффективного государства. Новая избирательная система была одобрена парламентом в октябре 1996 года. Она положит конец проведению первичных партийных выборов одновременно с президентскими. Кроме того, новая система предусматривает обязательный второй тур президентских выборов в случае, если ни один из кандидатов не смог набрать 50 процентов голосов. Как ожидается, эти изменения укрепят партийную дисциплину и воспрепятствуют фракционности.

Сдержки и противовесы. В главе 6 было показано, как и по каким причинам несовершенная система сдержек и противовесов может привести к произвольным решениям и действиям правительства. В государственную систему "встраивается" право вето при разделении полномочий на трех уровнях: между законодательной и исполнительной ветвями власти, между различными палатами парламента и между национальным и региональными властями. Склонность к сохранению status quo получает дальнейшее развитие, когда государство поддерживает множество "точек вето", и те социальные слои, которые выступают против перемен, могут применить власть на одном или нескольких уровнях. Например, в системе президентской власти тупиковая ситуация может возникнуть, когда исполнительная и законодательная ветви власти контролируются разными партиями или коалициями. Аналогичным образом, как было показано в главе 7, плохо продуманная политика децентрализации, приводящая к тому, что местные органы власти начинают действовать в узкогрупповых интересах, может препятствовать принятию взвешенной программы реформ.

Хотя наличие многочисленных "точек вето" иногда может способствовать проволочкам, есть основания полагать, что этот барьер помог сдержать экспансию "государства всеобщего благосостояния". Как можно видеть из рисунка 9.2, конституционное разделение ветвей власти занимает второе место среди факторов, обуславливающих изменение роста государственных расходов на социальное обеспечение, уступая только старению населения. По мере роста доходов на душу населения спрос на государственные трансферты также увеличивается. Более чутко на это реагируют страны (такие, как Швеция и Дания), в государственной структуре которых предусматривается меньше "точек вето". Напротив, большее число "точек вето" в Швейцарии (федеральном государстве с двухпалатным парламентом) явилось причиной того, что многие инициативы по расширению государственной системы социального обеспечения были заблокированы. Реформирование государства всеобщего благосостояния, таким образом, требует не только модернизации сложившейся системы трансфертов. Именно к такому выводу пришла комиссия по реформе государственного управления в Швеции, которая рекомендовала ужесточить контроль за исполни-

Рисунок 9.2. Множественность "точек вето" позволяет сопротивляться давлению в пользу расширения государственной системы социального обеспечения



Примечание: Площадь секторов соответствует оценке воздействия данных факторов на уровень государственных расходов на пенсии, пособия по безработице и поддержку семей. Результаты основаны на регрессионном анализе статистических данных по 22 странам ОЭСР за 1965-93 годы. Более подробную информацию см. в Техническом приложении.
Источник: расчеты сотрудников Всемирного банка.

тельной властью, предусмотрев голосование о вынесении вотума недоверия правительству, предоставив правительству право обращаться к парламенту с требованием голосовать по предлагаемым мерам в пакете, а не постатейно, увеличив интервал между выборами с четырех до пяти лет и сократив численность парламента вдвое.

Политический строй. Выбор политического строя определяется отнюдь не одними только экономическими причинами. Тем не менее, прочная взаимосвязь между государственными институтами и результатами проводимой политики порождает вопрос: не является ли препятствием на пути реформ политический строй сам по себе? Некоторые наблюдатели считают, что наиболее благоприятствует экономическому развитию авторитарный режим с минимальным числом "точек вето". Реальное положение дел сложнее: нет такого "типового" политического строя, который гарантировал бы экономический и социальный прогресс. Но зато мы точно знаем, что один из типов государства (так называемый "хищнический") практически заведомо гарантирует экономическую стагнацию. Деятельность такого государства сводится преимущественно к обогащению властей предержащих за счет населения. В таком государстве регулирование имущественных прав подчинено цели максимизации доходов правящей группировки, невзирая на изменения благосостояния общества в целом. Превосходными примерами могут послужить Гаити при режиме Дювалье (см. врезку 9.2) и Румыния в период правления Николае Чаушеску. "Хищническое государство" несовместимо с экономическим развитием, поскольку негативно воздействует на производительность и ведет к неэффективному распределению ресурсов, что иногда заканчивается крахом самого государства.

Окончание "холодной войны", вкупе с усилением нажима со стороны граждан, должно снизить риск проявления крайних форм злоупотребления властью, воплощенных в "хищническом государстве", при том, что многие страны уже взяли на вооружение элементы демократического общества (такие, как свободные и открытые выборы). Но ученые еще не пришли к единому мнению по поводу того, как именно связаны между собой экономический рост и демократия: каждое пятое исследование выявляет прямую взаимосвязь, примерно столько же авторов отстаивают противоположную точку зрения, а остальные не смогли прийти к однозначному выводу. Обобщающий анализ определяющих факторов роста в главе 2 не позволил обнаружить статистически значимую связь между этими явлениями. И безусловно, экономические показатели тех развивающихся стран, которые принято относить к демократическим, различаются весьма существенно.

Опыт стран, в которых политические преобразования происходили одновременно с переходом от плановой к рыночной экономике, также не дает оснований для однозначных выводов о характере связи между демократией и реформами. Как отмечалось в главе 7, использование населением избирательных урн для наказания или вознаграждения политиков (ретроспективное голосование) может быть сильнодействующим средством для обеспечения подотчетности политиков и действенности реформ. Но первые шаги на этом пути могут быть непростыми. Действительно, первоначальная реакция правительства на усиление конкурентных начал в политической жизни может усугубить трудности при попытках совершенствования государственных институтов, и переход к демократическим формам правления иногда связан с увеличением бюджетного дефицита и инфляции.

В африканских странах, расположенных к югу от Сахары, начиная с 1990 года выборы проходили 27 раз, причем в 21 случае они проводились в стране впервые. Молодые демократические страны не свободны от воздействия электорального цикла. В Гане перед выборами 1992 года правительство пошло на значительное увеличение бюджетных расходов и фонда заработной платы, пожертвовав макроэкономической стабильностью и инфляционными показателями. В странах, расположенных к югу от Сахары, в ходе политической реорганизации, начавшейся в 1989 году, количество министерских постов и депутатских кресел увеличилось на 22 процента. В Малави, Камеруне и Сенегале правительственные кабинеты состоят более чем из 30 министров в каждом случае. В такой ситуации тщательная выработка приоритетов государственной политики трудноосуществима. К примеру, в Боливии пытались решить эту проблему путем законодательного ограничения размеров правительства: дополнительно можно было создавать не более двух министерств, причем только на временной основе. Данный опыт подсказывает, что необходимы специальные навыки, чтобы управлять процессом политической реорганизации, не препятствуя реализации программы развития.

Когда и почему страны приступают к реформам?

Понимание того, в каких условиях реформы имели больше шансов на успех, не менее важно, чем осознание препятствий для преобразований. На самом деле и то, и другое взаимосвязано. Если условия благоприятствуют реформам, вначале надо изменить те факторы, которые сформировали status quo. В последующих разделах речь пойдет о том, как внешняя угроза или экономический кризис (реальные или ожидаемые) помогают преодолеть сопротивление преобразованиям. Так бывало, но не всегда. До сих пор загадка, почему некоторые страны в таких крайних обстоятельствах проводят реформы, а другие — нет.

Внешняя угроза

Усиление внешней военной угрозы часто запускало механизм реформ. До недавнего времени отставание страны в технологическом и экономическом отношениях становилось оче-

Врезка 9.2. "Хищническое государство" в период правления династии Дювалье на Гаити

Гаити обрела независимость в 1804 году. "Хищническое государство" пустило здесь корни между 1843 и 1915 годами, в период, для которого были характерна чехарда правителей, зачастую сменяемых в результате переворотов и движимых интересами личного обогащения. В течение этого периода из двадцати двух администраций одиннадцати удавалось удержаться у власти не больше года, и только однажды срок полномочий был использован полностью.

Эта страна находилась под оккупацией США в 1915-34 годах, но природа "хищнического государства" осталась неизменной. В 1957 году демократически избранное правительство Франсуа Дювалье (Папы Дока) придало этому понятию новый смысл, начав с беспрецедентной чистки, коснувшейся гражданского общества, армии, политической оппозиции и других ветвей власти. За два месяца после прихода к власти Дювалье в тюрьмы было брошено 100 его политических оппонентов. Поскольку особая угроза, как считалось, исходила от католической церкви, из страны были высланы духовные лидеры. Средствам массовой информации заткнули рот, изгнав из страны иностранных журналистов, а в 1958 году в уголовный кодекс была включена статья, на основании которой журналисты, распространявшие "ложную" информацию, могли быть расстреляны. Тюремное заключение ожидало семьи бастующих студентов. После отмены депутатской неприкосновенности в 1959 году Дювалье распустил сенат и палату представителей. В подвальных этажах президентского дворца хранилось современное вооружение, и в течение первых одиннадцати лет правления Дювалье более 200 офицеров было снято со своих постов. В 1964 году Дювалье провозгласил себя пожизненным президентом.

Экономика "хищнического государства" Гаити зиждилась на конфискационных мерах, вымогательстве, инфляционном налоге и коррупции. После забастовки частного сектора в 1957 году полиция была наделена правом взламывать магазины бастующих торговцев и распоряжаться их товарами по своему усмотрению. Значительные ресурсы направлялись на обеспечение личной безопасности Дювалье — 30 процентов совокупных расходов в первой половине 60-х годов. Сельское хозяйство, особенно производство кофе, облагалось высокими налогами. По некоторым оценкам, Дювалье ежегодно переводил на личные цели за пределы Гаити суммы свыше $7 миллионов. Процветало крупномасштабное взяточничество при заключении сделок с иностранными инвесторами по проектам, которые зачастую заканчивались ничем. Под прикрытием Движения национального возрождения было легализовано вымогательство "добровольных" пожертвований. Были учреждены псевдопенсии по старости с удержанием трех процентов от выплачиваемой суммы, а государственные чиновники были обязаны приобрести за $15 сборник речей Дювалье. Самостоятельный правительственный фонд взимал внебюджетные налоги и сборы, и средства из этого фонда использовались совершенно бесконтрольно.

Династия Дювалье пала в 1986 году, после почти тридцатилетнего пребывания у власти, когда Жан-Клод Дювалье (Бэби Док), унаследовавший президентское кресло от своего отца, был изгнан во Францию; его личное состояние, по некоторым оценкам, достигало $1,6 миллиардов. История Гаити как "хищнического государства" во многом объясняет экономическую катастрофу, к которой в результате пришла эта страна. За период 1965-90 годов размер ВВП на душу населения уменьшался в среднем на 0,02 процентов в год, а показатели социально-экономического развития оставались наихудшими в Западном полушарии. Принимая во внимание наследие "хищнического государства", сама история Гаити остается, пожалуй, наиболее серьезным препятствием для реформ.

видным только в военное время. В XVIII-XIX столетиях правители Оттоманской империи, несшей тяжелые потери в войнах с европейскими державами, реорганизовали военное дело и провели широкомасштабную реформу системы образования и государственного управления. Аналогичным образом буржуазная революция Мэйдзи в Японии 1868 года была порождена стремлением к укреплению государства в условиях экспансии западных держав (см. врезку 9.3).

В наши дни военное противостояние как двигатель реформ играет менее значимую роль. Но осознание того факта, что страна отстает в развитии от своих соседей, часто приводит к важным "демонстрационным эффектам". Экономические успехи Чили, безусловно, вдохновили другие латиноамериканские страны на проведение реформ в конце 1980-х гг.; такую же роль в Восточной и Юго-Восточной Азии сыграл удачный опыт Японии, а позже Южной Кореи и Тайваня (Китай). Осуществление экономических реформ в Китае может объясняться множеством факторов, но нельзя не учитывать "демонстрационный эффект" экономических достижений соседних стран и нежелание отстать от них.

Экономический кризис

Начиная с 1980-х гг., экономический кризис стал, без преувеличения, важнейшим фактором, побудившим многие

страны начать реализацию программы радикальных реформ. По мере того, как крах проводившейся политики становился все более очевидным, требования реформ со стороны общественности становились настоятельнее, а политические деятели все более склонялись к тому, чтобы пойти на риск радикальных преобразований. Экономический кризис — особенно гиперинфляция и глубокий экономический спад — предшествовали проведению экономической реформы, в частности, в Индонезии в 1961-64 гг. и в Перу в 1990 году. Однако некоторые страны, попавшие в тяжелое экономическое положение, не смогли предпринять корректирующие меры, тогда как другим государствам не понадобился кризис, чтобы начать реформы. Нельзя сказать, что реформы в Австралии (1983), Колумбии (1989) или Португалии (1985) были стимулированы экономическим кризисом.

Экономический кризис и гражданские конфликты часто усугубляют друг друга и приводят к практически полному коллапсу государства (как, например, в Либерии и Сомали). Такие кризисы неизбежно сопряжены с социальными издержками и сулят мало надежд на скорое разрешение, с точки зрения возможностей государства, нужных для того, чтобы кризис обернулся благоприятными шансами. Но многое также зависит от личных качеств и предприимчивости политических лидеров. И часто такие лидеры, умеющие воплотить в реальность экономические возможности, могут воспользоваться плодами удачных реформ.

Даже в кризисные времена, правящая группировка ("инкумбенты") часто менее склонна к реформам по сравнению с лицами, вновь пришедшими к власти. Таким образом, смена кабинета в разгаре экономического кризиса (как это случилось в Перу и Польше в 1990 году) может придать дополнительный импульс, необходимый для начала реформ. Терроризм, гиперинфляция и неэффективность традиционных политических партий развязали руки новому президенту Перу Альберто Фухимори. С другой стороны, реформы в Колумбии начались в 1989 году, незадолго до окончания срока пребывания у власти администрации Вирхилио Барко, когда экономика не находилась в состоянии кризиса. Так что "медовый месяц" новой власти и экономический кризис создают возможность, но не более чем возможность, для проведения реформ. Еще более важно, что даже в странах, где реформы были вызваны экономическим кризисом, последние, как правило, были достаточно умеренными. Устойчивого улучшения экономических показателей часто достичь не удавалось. Экономический кризис может открыть благоприятную возможность пойти дальше стабилизационных мер, но будет ли она востребована, зависит от перераспределительных эффектов, потенциала государства, а также от позиции политического руководства. Маловероятно, чтобы программа реформ, инициированная и движимая исключительно кризисом, привела к полномасштабным институциональным преобразованиям.

Врезка 9.3. Реформы в условиях внешней угрозы: буржуазная революция Мэйдзи в Японии

Вторжение западных держав в национальную экономику послужило стимулом для реформ в Японии. Начиная с 40-х годов прошлого века, Япония испытывала все большее давление со стороны Запада, требующего предоставления коммерческих и торговых привилегий. Правящий сегунат династии Токугава отдавал себе отчет в отставании Японии от своих конкурентов в технологическом и военном отношении, а в 1854 году был вынужден удовлетворить требование коммодора Перри об открытии некоторых портов для американских судов. За этим последовали аналогичные уступки другим странам. К 1865 году западные державы добились от Японии ограничения импортных тарифов: наивысшая тарифная ставка была установлена на уровне 5 процентов. А в 1868 году коалиция феодальных правителей свергла династию Токугава, правившую Японией на протяжении более двухсот лет, и привела к власти новое правительство с целью модернизации Японии и превращения ее в страну, более способную противостоять угрозе извне. Эти события — так называемая реставрация Мэйдзи — положили начало экономическому росту современной Японии.

Последовавшие после реставрации реформы привели к глубоким преобразованиям государства и общества в Японии. Клановая система была ликвидирована, по-новому была организована система управления на национальном и местном уровнях, была введена обязательная воинская повинность в армии и на флоте. Чтобы заложить прочные основы финансовой системы, правительство организовало ведение земельного кадастра, присвоило титулы земельной собственности и ввело земельный налог с уплатой в наличной форме. Постепенно происходил переход к системе обязательного образования; к середине 80-х гг. прошлого века почти половина детей школьного возраста посещали школу. Был создан Банк Японии (центральный банк), и проведены реформы государственного аппарата, заложившие основу приема на государственную службу исходя из личных качеств кандидата, а не по чьей-либо протекции. Кроме того, новое правительство выступило с инициативой, которая в наши дни получила бы название промышленной политики: оно создавало предприятия по производству шелка, кирпича, стекла, цемента, текстиля, судов и управляло ими, субсидировало промышленность, привлекало специалистов из-за рубежа и направляло студентов для обучения за границей.

Реализация и поддержка реформ

Государственная реформа означает не только пересмотр проводимой политики, но и институциональное закрепление рациональных норм поведения правительственных структур. Необходимо создать такие институты, которые помогают избежать значительной недооценки благ, приносимых реформой, ее паралича в новых незнакомых условиях, а также проблем общественного недоверия. Нужно добиться сбалансированности между четкими правилами, ограничивающими свободу действий государственных служащих, и потребностью в том, чтобы эти служащие действовали гибко и оперативно. Эффективное государство строит свою деятельность на основе четких и явных правил, но при этом готово воспользоваться благоприятными возможностями, а также изменяет курс, когда этого требуют обстоятельства.

Препятствия на пути создания эффективного государства не являются непреодолимыми. Преобразования имеют больше шансов на успех, если архитекторы государственной политики уделяют внимание следующим трем аспектам: тактической разработке реформ и определению их последовательности, компенсации потери проигравшим и укреплению согласия в обществе. Далее мы остановимся на каждом из этих трех аспектов. Но в некоторых случаях может потребоваться существенная реорганизация государственных институтов в целях повышения их эффективности, и тут уже вопрос не тактики, но стратегии реформ. Одно очевидно: успешно провести все преобразования такого рода намного сложнее — и даже невозможно — без политических лидеров, ясно представляющих себе будущее.

Тактическая разработка реформ и определение их последовательности

Тактическая разработка реформ и определение их последовательности может значительно повысить шансы на их успех благодаря осознанию ограниченности существующих у государства возможностей, подавлению сопротивления проводимым преобразованиям и формированию социальной базы реформ.

Приведение функций государства в соответствие с его возможностями. По ходу данного Отчета уже неоднократно подчеркивалось, что правильное решение этой проблемы является ключевым фактором эффективной политики. Несоответствие между возможностями и предпринимаемыми действиями может поставить под вопрос поступательное развитие и эффективность реформ даже при отсутствии политических преград. Реформа регулирования — антимонопольного, финансового, природоохранного — должна исходить из институциональных возможностей (см. таблицу 4.2). Например, регулирование потолка цен, когда регулирующие инстанции устанавливают коэффициент индексации при определении тарифов монополиями коммунального хозяйства, больше подходит для стран с относительно сильными институтами. Аналогичным образом, механизмы, применяемые для предоставления услуг, должны учитывать не только особенности той или иной услуги, но и возможности государства (см. таблицу 5.1). Использование в фундаментальных отраслях государственного сектора (например, в сферах образования и здравоохранения) ведомств, ориентированных на конечный результат и действующих на основе формальных контрактов, требует наличия институциональных возможностей, которые отсутствуют во многих развивающихся странах. В таких случаях подобные институционально интенсивные подходы неработоспособны. Ограниченность возможностей также имеет критическое значение при выборе стратегии децентрализации (см. таблицу 7.5). В странах, где ни центральная, ни местная власть не располагают достаточным потенциалом, оптимальный выбор, видимо, состоит в осторожной децентрализации с предварительным зондированием почвы. Но, как показано в третьей части Отчета, возможности не определены раз и навсегда. А отдача от их укрепления действительно существенна.

Стратегия определения последовательности реформ как первый шаг к повышению эффективности. Когда административные возможности несовершенны, вполне возможно, что вместо радикальной реорганизации всех институтов лучше выборочно реформировать ключевые функции и органы. Помимо соответствия фискальным и кадровым ограничениям, этот подход обладает двумя преимуществами. Во-первых, он позволяет реформаторам учиться на своих ошибках, неизбежно связанных с формированием институтов. Во-вторых, начав с наиболее перспективных направлений, реформаторы могут рассчитывать на "демонстрационный эффект" в других областях государственного сектора. Эти два преимущества увеличивают вероятность создания прецедентов успеха, что обеспечит политическую поддержку для программы реформ в целом.

Многие страны использовали этот стратегический подход, начиная реформу с немногих критически важных анклавов. Обычно объекты первоочередного реформирования включают министерство финансов, центральный банк и налоговое ведомство. Так, в Перу и в Гане крайне низкий уровень доходов государственного бюджета вынудил правительство предпринять спешные меры в сфере сбора налогов. Но каждая страна, решившая следовать такой стратегии, должна гарантировать, что при разграничении полномочий между министерствами и ведомствами учитывается, где сосредоточены квалифицированные специалисты, и что эти полномочия подчинены интересам общества в целом. К примеру, можно предположить, что приоритеты тарифной политики, если она формируется министерством финансов, будут отданы увеличению бюджетных доходов, а не поддержке промышленности. Если же это направление будет курироваться министер-

ством торговли, приоритеты, вероятно, изменятся на противоположные. Переход от количественных ограничений к пошлинам обычно встречает большую поддержку со стороны казначейства (см. таблицу 9.1). Правильное разграничение сфер компетенции может способствовать поддержке реформ, влияя на содержание и последовательность одобряемых мероприятий.

Стратегический анклавный подход позволяет странам вступить в первую стадию реформ (см. таблицу 9.3). Эти реформы, которые большей частью вводятся в действие актами исполнительной власти, обычно предусматривают стабилизацию и отдельные структурные изменения. Но чрезмерное сужение подхода при выборе "анклавов" может препятствовать осуществлению более глубоких институциональных преобразований, требуемых на втором этапе реформ. А успехи, достигавшиеся в социальном секторе экономики, как правило, были сравнительно скромными. Например, в Гане, одной из первых реформаторских африканских стран к югу от Сахары, государственные расходы на здравоохранение после начала реформ стали даже еще более регрессивными. Глубокие институциональные преобразования сложны и занимают много времени, и часто наталкиваются на сильное сопротивление групп с особыми интересами (например, профсоюза учителей в Колумбии). Для стран, застрявших на первой стадии реформ, устойчивое долгосрочное развитие недостижимо.

Страны могут использовать и стратегию, которая позволяет им избежать анклавной ловушки. Такая стратегия прежде всего предполагает согласие в отношении четких критериев того, каким образом вовлекаются в процесс реформ государственные органы, первоначально не принадлежавшие к анклаву. Эти критерии соединяют первую и вторую стадии реформ, одновременно гася враждебность со стороны органов за пределами анклава. Реформа государственной службы в Боливии эффективно осуществлялась в этом направлении. В закон о финансовом управлении 1990 года и в соответствующие ведомственные инструкции был внесен ряд положений, регламентирующих то, какие из организаций имеют право принимать на работу высокооплачиваемых сотрудников, каким требованиям эти органы должны отвечать, чтобы получить такое право, и что ожидается от них в результате реализации программы реформ. Однако опыт Эквадора, выбравшего схожую стратегию реформ, свидетельствует, что для обеспечения реализации этих принципов на практике необходима твердая приверженность принятой программе. Через два месяца после окончательного определения принципов реформы административного управления, ответственный чиновник объявил о проведенной "реструктуризации" всех органов центральной власти, а также о повышении жалованья чиновникам, хотя ни один из них не соответствовал установленным критериям. Принципы могут укрепить приверженность реформам, но не заменить ее.

Постепенное разгосударствление. Приведение функций государства в соответствие с его возможностями и выход за рамки стратегии анклавов иногда требует замены государственных органов частными. Это, в свою очередь, может обусловить необходимость придерживаться двухэтапной стратегии для преодоления сопротивления. На первом этапе вводится в действие механизм свободы выбора, по-

Таблица 9.3. Первый и второй этапы реформ

	Первый этап	Второй этап
Основные цели	Кризисное управление: снижение инфляции и восстановление роста экономики	Улучшение социально-экономических условий и рост конкурентоспособности, поддержание макроэкономической стабильности
Инструменты	Резкое сокращение бюджетных расходов, налоговая реформа, либерализация цен, либерализация торговли и иностранных инвестиций, дерегулирование, фонды социального обеспечения, независимые подрядные организации, частичная приватизация	Реформа государственной службы, реформа трудовых отношений, реструктуризация министерств социального блока, судебная реформа, модернизация законодательных органов, модернизация регулирующих инстанций, улучшение собираемости налогов, полномасштабная приватизация, пересмотр системы взаимоотношений между органами власти в центре и на местах
Действующие лица	Президент, экономическое крыло кабинета министров, центральный банк, международные финансовые организации, частные финансовые группы, иностранные портфельные инвесторы	Президент и кабинет министров, законодательная власть, государственный аппарат, судебные органы, профсоюзы, политические партии, средства массовой информации, национальные и региональные органы исполнительной власти, частный сектор, международные финансовые организации
Основная проблема	Макроэкономическое управление находится в руках изолированной технократической элиты	Институциональное развитие сильно зависит от руководителей среднего звена в государственном секторе

Источник: адаптировано на основе работы Naim, 1995

зволяющий всем желающим переключиться на частных поставщиков. Широкое осознание преимуществ улучшенного обслуживания облегчает тогда осуществление второй стадии — вытеснения государственных поставщиков.

Закон о телекоммуникациях, принятый на Шри-Ланке в 1991 году, демонстрирует преимущества описанной выше стратегии. Данным законом создавалось агентство для регулирования сферы телекоммуникаций и разрешалось частным компаниям конкурировать с государственным монополистом, фирмой "Sri Lanka Telekom" (SLT), при предоставлении услуг, характеризуемых добавлением стоимости. Благодаря своим нормативной среде и режиму регулирования рынок телекоммуникаций Шри-Ланки стал одним из наиболее либерализованных в Азии. К 1995 году на нем действовало четыре оператора мобильной сотовой связи, пять пейджинговых компаний, три фирмы, предоставляющие услуги по передаче данных, и одна компания-провайдер сети Интернет. К концу 1995 года 20 процентов из абонентов телефонной сети пользовались услугами сотовой связи. Конкуренция между операторами сотовой связи привела к сокращению тарифов до одного из самых низких уровней в регионе, и эти услуги все больше воспринимаются в качестве серьезной альтернативы традиционной телефонной связи, обеспечиваемой SLT. Для скорейшего удовлетворения спроса в начале 1996 года агентство, осуществлявшее регулирование рынка телекоммуникаций, выдало двум частным операторам беспроводной связи лицензии на оказание традиционных видов телекоммуникационных услуг. Благодаря этим впечатляющим результатам усилилось воздействие на повышение эффективности государственной телекоммуникационной компании. В соответствии с двухэтапной стратегией постепенного разгосударствления государство объявило о продаже 34 процентов пакета акций SLT стратегическому инвестору.

Пенсионная реформа в Перу наглядно иллюстрирует, каким образом постепенное разгосударствление может применяться также и в социальной сфере. На начальном этапе реформ в 1993 году рабочие могли выбирать между государственным или частным пенсионным обеспечением. В 1996 году издержки, сдерживавшие переход на частное пенсионное обеспечение, были устранены, что на практике привело к оттоку средств из государственной схемы. Во время второго этапа сформировалась мощная социальная база поддержки реформ, включая работников, переключившихся на частное пенсионное обеспечение, а также управляющих пенсионных фондов. Напротив, выбранная очередность мероприятий при переходе к прямому налогообложению в Пакистане, по всей видимости, значительно снизила шансы на успех. Правительство начало с того, что сократило ставки налогов. Данный шаг должен был сопровождаться отменой налоговых льгот, но влиятельное аграрное лобби воспрепятствовало этому. Предпринятая в 1993 году попытка обложить налогом богатых фермеров закончилась ничем, из-за десятикратного повышения величины не облагаемого налогом минимума. В то же самое время, даже равномерное снижение налоговых ставок, сопровождаемое расширением налоговой базы, послужило бы устранению искажений без ущемления чьих-либо интересов. По самым приблизительным оценкам, эффект от сокращения диспропорций мог составить свыше 1,4 процентов ВВП (см. Техническое приложение).

Эффективность против правильной последовательности. Последовательность проведения реформ, оптимальная с точки зрения эффективности может быть политически неосуществимой. Допустим, что по соображениям эффективности, приватизации телекоммуникаций должно предшествовать создание стабильных и пользующихся доверием регулирующих инстанций. Это снижает риск, связанный с покупкой, следовательно, цена продажи компаний растет. В Аргентине, однако, не придерживались данной последовательности. Вместо этого, телефонная монополия страны была продана за год до организации нового регулирующего органа. Эта стратегия была направлена на ускорение приватизации и преодоление оппозиции реформам. Возможно, неопределенность в отношении регулирования и сказалась на снижении цены продажи, но политические шансы реализации реформ значительно возросли. К тому же, как ранее уже было отмечено, рост эффективности в результате осуществления полномасштабной программы приватизации был весьма значительным (см. таблицу 9.2). Более того, страны, по политическим соображениям решившие отступить от последовательности проведения реформ, оптимальной с точки зрения эффективности, могут смягчить негативные последствия, связанные с низкой первоначальной продажной ценой, проводя продажу акций в несколько этапов, по мере роста доверия к проводимым реформам.

Сочетание различных мероприятий. Правильное сочетание осуществляемых мероприятий может позволить наиболее значимым социальным группам сбалансировать приобретения и потери, сокращая тем самым политические издержки реформ (см. врезку 9.1). Такой стратегии придерживалось лейбористское правительство Новой Зеландии в 80-х годах. Министр финансов Роджер Дуглас убедил аграрные круги в том, что лишение их субсидий является неотъемлемой частью общего пакета реформ, дающих фермерам выигрыш за счет снижения тарифов, обуздания инфляции и борьбы с тенденциями, препятствующими экспорту. Сходным образом развивалась ситуация в Боливии, где в ходе широкомасштабной программы реформ, начатых в 1985 году правительством Паса Эстенсоро на фоне гиперинфляции, удалось преодолеть сопротивление лейбористской оппозиции, ранее блокировавшей планы реформы. Хотя преобразования и нашли поддержку у двух ведущих политических партий, именно скорость и охват реформ воспрепятствовали различным группировкам организовать сопротивление.

Когда необходимо устранить глубокие макроэкономические диспропорции, сочетание отдельных реформаторских мер может увеличить их политические шансы. Например, либерализация торговли осуществляется гораздо проще в комбинации с программой корректировки, поскольку выигрыш от улучшения макроэкономической политики (низкая инфляция и положительные темпы роста) может уравновесить негативный перераспределительный эффект либерализации (см. врезку 9.1). Масштабные реформы также могут приводить к повышению доверия. В 1990 году правительство Польши освободило цены на 90 процентов товаров и услуг, отказалось от большей части торговых барьеров, ликвидировало государственную монополию внешней торговли и сделала национальную валюту конвертируемой по текущим операциям. После первоначального падения производства в 1990-91 годах польская экономика продемонстрировала бурный рост.

Компенсационные меры

Выходные пособия. Как приведение функций государства в соответствие с его возможностями, так и расширение этих возможностей требуют не только обдуманной разработки и определения последовательности действий, но и принятия ряда компенсационных мер для завоевания поддержки тех групп, которые в результате реформ оказываются пострадавшей стороной. Эти группы не всегда принадлежат к беднейшим слоям общества: к ним могут, например, относиться чиновники, подпадающие под сокращение штатов, управляющие приватизируемых государственных предприятий, предприниматели, привыкшие действовать под защитой высоких таможенных барьеров. Хотя компенсационные меры на первых порах могут потребовать значительных затрат, в долгосрочной перспективе они окупятся благодаря ослаблению противодействия реформам. Недавнее исследование программ сокращения штатов показало, что издержки на выплату компенсаций окупаются в среднем всего через 1,7 года за счет повышения производительности и экономии на оплате труда. Существует три основные причины, в силу которых выплата выходных пособий столь важна для успеха реформ. Во-первых, по политическим соображениям может оказаться необходимым осуществлять сокращение занятости строго на добровольной основе. Во-вторых, даже если политический фактор не играет существенной роли, увольнение без согласия работника может быть запрещено законом (как это имеет место, например, в Центральном банке Эквадора). Наконец, в большинстве развивающихся стран отсутствует страхование от безработицы, и близкой заменой ему как раз и становится выходное пособие.

Разработка схем выходных пособий, учитывающих самые разные характеристики работников, может способствовать снижению издержек и более точной ориентации программ сокращения штатов, которые осуществимы с политической точки зрения. Один из хорошо зарекомендовавших себя методов — установление предельного числа увольняемых с разбивкой по уровню квалификации. К примеру, в Аргентине квалифицированные специалисты Национального института сельскохозяйственных технологий, увольняясь по собственной инициативе, не имели права на получение компенсации. Также важно, чтобы программы сокращения штатов предусматривали встроенные механизмы, препятствующие повторному найму, сводящему на нет эффект сокращений.

Долевая собственность как метод стимулирования. В некоторых случаях компенсационные меры не ограничиваются щедрыми выходными пособиями: рабочие, управляющие и широкий круг лиц могут получить долю в приватизируемых предприятиях. Программа акционирования в Боливии опиралась на новаторский подход. По меньшей мере три свойства этой программы повысили ее политическую привлекательность без ущерба для эффективности:

- Благодаря распределению акций между работниками и пенсионерами было преодолено сопротивление приватизации, часто встречающееся при продаже всех активов иностранным компаниям.
- Уже на раннем этапе реализации программы население получило осязаемый выигрыш. Начиная с мая 1997 года, каждый житель Боливии, достигший 65 лет, получит ежегодный рентный доход от акций, составляющий приблизительно $200-225. Для сравнения: в 1994 году среднегодовой доход на душу населения в Боливии был равен $770.
- Часто высказываемые противниками приватизации опасения по поводу того, что приватизация создает почву для коррупции, в некоторой степени были развеяны (неизвестно, справедливо или нет), поскольку в процессе приватизации государство не получало никаких средств.

Опыт Боливии и Чехии показывает, как осуществление тщательно разработанной программы приватизации может обеспечить политическую поддержку и значительно повысить эффективность ее реализации, тогда как плохо продуманные версии подобных стратегий способны привести к самым нежелательным последствиям.

Укрепление согласия в обществе

Реформирование государства требует сотрудничества между всеми основными общественными группами. Глубоко укоренившиеся расхождения и взаимная подозрительность между ними может привести к торможению или краху реформ. Простых рецептов по преодолению застарелой вражды не существует, но этому может способствовать заключение так называемых "общественных договоров". При подготовке общественного договора представители деловых кругов, рабочих и аграриев обсуждают с руководителя-

Врезка 9.4. Пакты Монклоа в Испании

После смерти в ноябре 1975 года генералиссимуса Франсиско Франко, в начале демократических преобразований в Испании в июле 1976 года, король Хуан Карлос I назначил главой правительства Адольфо Суареса. Под его руководством были развернуты политические реформы: получили признание свободные профсоюзы и право на забастовку, была легализована деятельность всех политических партий (в том числе коммунистической), объявлена политическая амнистия, вступило в силу новое избирательное законодательство. 15 июня 1977 года в Испании состоялись первые со времен гражданской войны свободные выборы. Суарес победил на выборах, но его новая партия, Союз демократического центра, завоевала только 47 процентов мест в парламенте.

В момент проведения выборов экономика Испании вступала в кризис. Росли инфляция и безработица, быстрыми темпами ухудшался платежный баланс. В качестве составной части своих антиинфляционных мер и политики либерализации внешней торговли, правительство Суареса стремилось ограничить рост заработной платы. Вместо конфронтации с профсоюзами и рабочим движением, Суарес выбрал путь, направленный на достижение консенсуса в отношении политики доходов. Ведущие организации, представляющие деловые круги и рабочих, в конце лета 1977 года были приглашены к консультациям с целью выработки общей позиции. Но эта попытка не увенчалась успехом из-за глубоких противоречий между трудом и капиталом. В частности, интересы трудящихся выражали представители, как минимум, четырех различных политических течений. Никто из них не хотел первым пойти на уступки.

Тогда Суарес изменил свою стратегию. Он попытался заручиться согласием лидеров партий, а не социальных групп. Итоговые договоренности, достигнутые в октябре 1977 года, были названы пактами Монклоа. Найти взаимопонимание с политическими партиями оказалось легче, поскольку их лидеры отличались большей умеренностью по сравнению с теми группами, интересы которых они представляли, а также по той причине, что из числа участников переговоров можно было исключить крайне левые партии, не представленные в парламенте.

Пакты Монклоа далеко не только устанавливали ограничения на рост заработной платы. В них также излагались программы кредитно-денежной и бюджетно-финансовой политики, а также осуществления структурных реформ, кроме того, в них содержалось обещание "строить трудовые отношения на новой основе", что предполагало повышение гибкости рынка труда, переход к более прогрессивной налоговой системе, децентрализацию государственных предприятий и рационализацию управления ими. Важно, что пактами предусматривались меры по частичной компенсации рабочим их предполагаемых издержек в связи с проводимыми преобразованиями. Среди этих мер — увеличение государственных расходов на создание новых рабочих мест и на страхование по безработице, постепенное распространение такого страхования на всех безработных, а также контроль за ценами на некоторые виды товаров. Принимая во внимание, что напряженность трудовых конфликтов в Испании в те годы уже была самой высокой среди европейских стран, добиться от трудящихся согласия на проведение кардинальных реформ без этих уступок было огромным достижением.

Хотя не все сделанные в пактах Монклоа обещания были выполнены (особенно в области реформирования трудовых отношений и государственных предприятий), главные ориентиры этих соглашений были достигнуты. Рост цен и заработной платы после 1977 года резко замедлился, дефицит текущего сальдо платежного баланса был ликвидирован.

ми правительства условия соглашения, четко устанавливающего обязательства каждой группы. Этот подход доказал свою эффективность в таких разных странах, как Испания и Бенин. В Испании правительство меньшинства сумело ввести ограничения на размер заработной платы, собрав все политические партии за столом переговоров для выработки программы совместных действий, впоследствии получившей название пактов Монклоа (см. врезку 9.4). Второе демократически избранное правительство Бенина после прихода к власти в мае 1996 года провело консультации с политическими партиями и общественными организациями. В рамках этого Национального экономического форума было образовано несколько рабочих групп по различным направлениям, сформулировавших рекомендации относительно роли государства. Будущее покажет, будет ли в Бенине благодаря этой инициативе достигнут консенсус в связи с экономической программой действий.

Политические лидеры и их взгляды

Универсальных методов проведения реформ не существует. Но практически все примеры удачных реформ в развивающихся странах характеризует одна особенность: реформы проводились энергичными лидерами, которым приходилось преодолевать серьезные политические препятствия. Эти лидеры не только пользовались благоприятными возможностями по мере их появления, но и сами

Врезка 9.5. Программа реформ в Венесуэле 1989 года и отказ от нее

В конце 80-х годов экономика Венесуэлы переживала глубокий кризис, который характеризовался внутренними и внешними диспропорциями, порожденными чрезмерным ростом государства и неэффективным управлением экономикой. В 1989 году президентом Венесуэлы был вновь избран Карлос Андрес Перес, уже занимавший этот пост в 70-х годах. Его стабилизационный план предусматривал резкую девальвацию национальной валюты — боливара и отмену контроля над ценами и процентными ставками. Реализация плана привела к восстановлению внутри- и внешнеэкономических пропорций, а также сопровождалась проведением структурных реформ — либерализации торговли, приватизации и укрепления независимости центрального банка.

Эти реформы стали возможны благодаря широким властным полномочиям президента Венесуэлы. Но достигнутое согласие относительно проводимых реформ сохранялось недолго. После периода политической нестабильности главой коалиционного правительства в феврале 1994 года был избран Рафаэль Кальдера. Новое правительство с самого начала отказалось от некоторых реформ, отменив налог на добавленную стоимость и вернувшись к контролю над ценами и процентными ставками. Независимость центрального банка также была поставлена под сомнение, что вынудило его председателя уйти в отставку. Будучи связана международными обязательствами, администрация не отказалась от либерализации торговли, но зато начала прибегать к нетарифным протекционистским мерам. Подобная непоследовательность подорвала доверие к Венесуэле в глазах международного инвестиционного сообщества. Курс облигаций Венесуэлы упал на 20 процентов по сравнению с 1991 годом. В 1994 году реальный ВВП снизился на 3 процента, а инфляция подскочила до 71 процента. Во втором квартале 1996 года правительство перешло к более последовательной экономической политике, поддерживаемой в рамках соглашения с МВФ. Это принесло некоторые успехи. Будущее покажет, насколько далеко идущей и устойчивой будет реализация этой программы.

создавали такие возможности, четко определяя тех, на кого были направлены реформы, и заручаясь их поддержкой, реорганизуя институты, а также рисуя убедительные и реальные картины будущего. Фактор политического руководства особенно важен для тех стран, в которых отсутствует взаимное доверие и согласие между различными социальными группами. Когда предприниматели не доверяют чиновникам, рабочие остерегаются менеджеров, а фермеры подозрительно относятся ко всем окружающим, серьезные реформы могут застрять на месте. Лидеры должны создавать атмосферу движения к общей цели, сводящую на нет поляризацию общества.

Целью реформ является повышение экономического благосостояния. Их результаты обычно оцениваются на основе количественных критериев, таких, как национальный доход, экспорт или инфляция. Однако для оценки успеха реформ не менее важно то, удалось ли реформаторам добиться изменения как норм и ценностей государственной власти, так и роли государства в экономике. Только это окончательно узаконивает реформы в глазах общества. Следовательно, политические лидеры должны выдвинуть убедительную программу, выходящую за рамки сухих соображений экономической эффективности, которая описывает конечные цели преобразований. Такого рода перспективная программа может способствовать завоеванию поддержки реформам.

В некоторых экономиках переходного типа — к примеру, в Чешской Республике, Венгрии и Польше — реформы облегчались благодаря перспективам вступления в Европейский союз. То же стремление стимулировало реформы в Испании и Португалии в начале 80-х годов. В других случаях ясные перспективы было не так просто обозначить. Реформы в Венесуэле при Карлосе Андресе Пересе потерпели политическое поражение, поскольку не был сформирован целостный образ осуществляемых преобразований, пригодный для их пропаганды (см. врезку 9.5). Напротив, инициативы премьер-министра Махатира Мохамада в Малайзии в 90-х годах выдвигались в рамках программы "Взгляд в будущее: год 2020", в которой перед страной была поставлена амбициозная цель: к 2020 году достигнуть уровня жизненных стандартов промышленно развитых стран мира.

Стратегические возможности: поиск путей для реформ

Макиавелли справедливо отмечал, что главная причина трудностей в реформировании государства связана с противоречиями распределения. Однако подобные конфликты, а также присущие государственным институтам ограничения, способные их обострить, не являются перманентными. Преобразования происходят, когда стимулы для отказа от прежней политики и институциональных механизмов становятся сильнее стимулов к их сохранению. Экономический кризис либо внешняя угроза могут дать импульс для начала реформ. Но они могут откладываться, если власть имущие придерживаются отжившей политики, преследуя свои инте-

ресы или интересы своих союзников. В некоторых случаях запаздывание бывает болезненно длительным, как на Гаити при династии Дювалье или сегодня в Заире.

В этой главе было показано, каким образом могут появляться возможности для реформ, и насколько важно ими воспользоваться, — используя выплату компенсаций потенциальным "жертвам" преобразований, тщательно выбирая тактику последних и укрепляя согласие в обществе. Как подчеркивалось на протяжении всего Отчета, при разработке реформ важно исходить из реальных возможностей государства. Но реформаторы не могут позволить себе ограничиваться лишь такой констатацией: они должны также иметь стратегию укрепления данных возможностей. Более сильное государство пользуется большей свободой при выборе своей политики, что значительно улучшает его экономические результаты. В качестве первых шагов эффективны такие меры, как правильный выбор стратегической последовательности реформ, в особенности же — тщательно продуманная политика выделения специальных анклавов, которые не противоречат бюджетным и иным ограничениям, характерным для многих развивающихся стран. Однако страны должны заранее разработать стратегию распространения реформы за пределы ограниченного числа ведомств, избегая тем самым анклавной ловушки. Это подразумевает выработку четких правил, на основании которых государственные институты, первоначально не включенные в состав анклавов, будут охватываться программой реформ. Но эти правила и тактические меры не могут восполнить отсутствия политических лидеров, приверженных целям реформ.

Однако собственно руководство — это еще не все: даже приверженные реформам и дальновидные политики не всегда способны преодолеть тяжкое наследие, накопленное за многие годы, а иногда и десятилетия неэффективного управления. Выбор в пользу реформ в этих условиях обычно требует прыжка в неизвестность, решиться на который может быть в равной степени затруднительно как для тех, кто теряет в результате реформы, так и для тех, кто в конечном счете приобретает. В такой ситуации действительно крайне необходим такой человек, который способен убедить общественность, что идти на реформы стоит.

ГЛАВА 10

НАПРАВЛЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ

Данный Отчет свидетельствует, что государство оказывает колоссальное воздействие как на экономическое и социальное развитие той или иной страны, так и на саму возможность достижения устойчивого роста. Потенциальные возможности государства стимулировать изменения в интересах общества являются совершенно исключительными. Когда они используются надлежащим образом, экономика процветает. В противном случае на пути развития встает неприступная стена.

Процесс изменений не является необратимым: мировой истории известны примеры, когда разные страны, начавшие корректировку проводимого курса и институциональные реформы, отступали от ранее избранного пути, стремясь к повышению эффективности государства и дальнейшему устойчивому развитию. Но почему эти усилия так часто заканчивались неудачей? Еще более важно ответить на вопрос: почему так велико число стран, которые, несмотря на переживаемый кризис, даже не пытались предпринять какие-либо решительные меры? Во многом решение этого вопроса зависит от политических факторов, но не сводится к противостоянию демократии и авторитаризма. Чтобы понять природу стимулов, побуждающих государственные организации работать лучше, нам не следует ограничиваться рассмотрением этих размытых политических концепций. Нам нужно понять, когда и каким образом экономические и политические интересы, способствующие развитию, могут быть использованы в качестве катализатора обязательных для развития институциональных изменений.

Попытки вернуться на путь экономического развития в странах с неэффективной государственной машиной должны иметь своей отправной точкой институциональные преобразования, которые усиливают ответственность, подотчетность и главенство закона.

Принятие мер, которые позволили бы государству оказывать благотворное влияние на экономику и общество, предполагает укрепление взаимного доверия: люди должны верить в незыблемость основных правил, по которым живет общество, и в добрую волю органов государственной власти, которые призваны стоять на страже этих правил. Решение этой задачи затруднено по двум причинам.

Во-первых, требуется терпение. Судебным органам необходимо время, чтобы фирмы и граждане убедились в беспристрастности выносимых ими решений. Время требуется также и национальным и региональным представительным органам, политикам, занимающим высшие государственные должности, судьям, государственным служащим, публично-правовым совещательным органам с частными источниками финансирования, независимым контрольно-наблюдательным органам, НГО, — при этом следует учитывать, что их взаимоотношениям различные типы общества всегда придают свой оттенок уникальности, неповторимости, — для того, чтобы научиться уважать и признавать власть и права друг друга и работать вместе. Время требуется и для того, что-

бы воспитать слой профессиональных администраторов, действующих на основании общепринятых правил. При этом сохраняется возможность придерживаться такой последовательности реформ, при которой уже на первых этапах будут достигнуты реальные результаты. Первоочередные меры могут включать укрепление центрального правительства, повышение должностных окладов государственных служащих верхнего звена с целью привлечения квалифицированных специалистов, расширение числа факторов, учитываемых в процессе выработки государственной политики, и придание процессу выработки рекомендаций правительству открытого характера, передачу конкурентоспособных и относительно самостоятельных видов деятельности в ведение частного сектора, а также налаживание обратной связи с общественностью. Но очевидная ясность этих мер не подразумевает простых решений, — их в любом случае существует не так-то много.

Сложности при решении задачи укрепления взаимного доверия объясняются, — и это во-вторых, — тем, что институты, с помощью которых формируется среда, благоприятствующая развитию такого доверия и способствующая реализации принципа подотчетности, могут одновременно тормозить реформы. Правила, соблюдение которых предотвращает произвол и злоупотребления властью, служебным положением, одновременно ослабляют возможности чиновников по должному ее применению. Это надо учитывать — и в то же время необходимо разработать и провести такие институциональные мероприятия, которые гарантировали бы, что переход к более гибкой системе управления не будет сопровождаться необоснованным расширением свободы действий государственных служащих.

В конечном счете каждая страна решает задачу достижения равновесия между указанными выше факторами по-своему. Страны с заслуженно высокой репутацией соблюдения принятых на себя обязательств, — те, государственные институты которых давно получили признание со стороны общества, — как правило, имеют лучшие возможности для проведения экспериментов и более гибко реагируют на возникновение непредвиденных обстоятельств, а это ведет к меньшим издержкам доверия к власти. Для стран же, у власти в которых на протяжении долгого времени находились авторитарные, непрофессиональные правительства, может оказаться более верным отказ от краткосрочных преимуществ, которые дает гибкость, в пользу перспективной цели создания стабильных государственных институтов, пользующихся доверием.

Для стран, где реформы имеют хорошую перспективу, данный Отчет предлагает двухступенчатый подход к повышению эффективности государственной машины, который подразумевает:

- Наделение государства функциями, соответствующими его потенциальным возможностям.
- Наращивание потенциала государства за счет введения для него дополнительных правил и ограничений, повышенных требований к его прозрачности и открытости, а также за счет формирования конкурентной среды.

Сосредоточение ограниченных ресурсов государства на решении нескольких основных задач является крайне необходимым первым шагом для целого ряда государств — практически для всех стран Африки и Содружества Независимых Государств, а также для отдельных стран Латинской Америки, Ближнего Востока и Южной Азии.

В первую очередь, необходимо наделить государство функциями, соответствующими его возможностям. Во многих странах мира государство не справляется даже с выполнением своих основных функций — охраны правопорядка, защиты имущественных прав, управления национальной экономикой, обеспечения базового набора социальных услуг, защиты малообеспеченных слоев населения.

В некоторых случаях контроль государства над экономикой был чрезмерным, несмотря на то, что оно не могло даже обеспечить исполнение установленных норм на регулярной основе. Одним из следствий такого положения дел стало широкое распространение коррупции, еще более подрывавшей возможности государства и в некоторых случаях делавшей его неспособным обеспечить базовый набор услуг. Некогда сносно функционировавший государственный аппарат с годами перестал удовлетворять самым скромным стандартам и теперь нуждается в кардинальной реорганизации. Сокращение объема вмешательства государства в экономику таких стран является жизненно важным.

Всемирный банк и другие международные организации оказывают различным странам помощь в соотнесении функций государства с его потенциалом при выработке курса реформ. Многие реформы последнего десятилетия были направлены на то, чтобы ослабить роль государства в отдельных сферах экономики и сосредоточить высвободившиеся ресурсы на реализации ключевых функций государства. Но это только начало, ограничиваться этими мерами нельзя.

Однако, как свидетельствует данный Отчет, приведение функций государства в соответствие с его потенциальным возможностями не означает простое сокращение функций государства, сопровождающееся снижением его роли. Проблема состоит не только в том, что делать, но также и в том, как это делать: как управлять финансовым сектором, как регулировать экономическую деятельность, как охранять окружающую среду; решающее значение для правильного ответа на эти вопросы имеют институциональные возможности государства.

Усилия по сосредоточению ресурсов, которыми располагает государство, на наиболее важных направлениях, должны дополняться проведением реформ, направленных на улучшение использования ресурсов государства за счет стимулирования активности общественных институтов. Во многих сферах государство сможет повысить свою эффективность только в том случае, если наладит взаимодействие с другими организациями гражданского общества. В некоторых случаях оно сможет стать эффективнее только при условии, что его решения и действия будут подвергнуты проверке на обоснованность, то есть если граждане и предприятия получат возможность выбора, а государственная монополия будет демонтирована.

Улучшение использования ресурсов государства не может быть достигнуто только за счет увеличения технической помощи. Требуются надлежащие стимулы.

Разумеется, рекомендации по улучшению использования ресурсов государства не могут быть одинаковыми для всех стран, поскольку изменения, которые в ходе реформ неизбежно претерпевают государственные институты, в значительной степени зависят от выбора пути развития. Далее мы остановимся на исследовании ряда ключевых проблем, которые характерны для развивающихся регионов, и на рассмотрении возможностей, открывающихся перед этими регионами. Все приводимые рекомендации, однако, основываются на том допущении, что государственная машина, которую надлежит реформировать, продолжает функционировать. Вместе с тем все чаще действительность не соответствует этому элементарному начальному условию для проведения реформ. Вот почему прежде всего мы и рассмотрим крайний случай полного институционального кризиса, когда на протяжении некоторого времени государства как воплощения законности и порядка более не существует.

Когда государство терпит крах

В последние годы все больше стран вынуждено решать проблему кризиса государственного управления, который сказывается практически на всех общественных институтах и выполняемых ими функциях. Часто кризисные явления тесно связаны с началом гражданской войны. Когда государство перестает справляться с решением самых элементарных задач, кризис приобретает затяжной характер и приводит к наиболее тяжелым последствиям. Те структуры, которые при нормальном развитии событий могли бы сгладить негативное влияние кризиса и послужить в конечном счете средством для восстановления экономики, часто оказываются полностью дезорганизованными, что делает практически неприменимыми общие рекомендации по улучшению использования ресурсов государства.

Причины государственного кризиса

Государственный кризис не представляет собой что-то принципиально новое. Этот феномен, однако, получил более широкое распространение в 80-90-х годах (по сравнению с первыми послевоенными десятилетиями) и вызывает глубокую озабоченность как отдельных стран, которые он до сих пор не затронул, так и групп стран. Кризисные государства, такие, как Афганистан, Камбоджа, Либерия, Руанда и Сомали, стали ареной самых губительных гуманитарных катастроф последних двух-трех десятилетий. Их последствия часто выплескиваются через границы близлежащих стран в форме насилия, бандитизма, в потоках беженцев. Они заставляют государства влезать в долговую кабалу, приводят к уничтожению экономических активов и инфраструктуры, требуют от международного сообщества оказания широкомасштабной помощи и, разумеется, уносят жизни неисчислимого количества жертв. Можно выделить три общие, частично совпадающие злокачественные формы, в которых проявляется государственный кризис:

- Государство утрачивает легитимность (или не в состоянии обрести ее) в глазах большинства населения, формально относящегося к его юрисдикции, и вследствие этого неспособно реализовать свои полномочия.
- Государство исчерпывает свои ресурсы вследствие того, что его политические лидеры и чиновники являются коррумпированными, нерадивыми или некомпетентными (или совмещают в себе эти три качества).
- Государство распадается на части, ни одна из которых не способна восстановить центральную власть.

Для всех этих случаев общим признаком является полная утрата институционального потенциала. Как указывалось в главе 1 (см. таблицу 1.1), государство, по меньшей мере, должно выполнять наиболее элементарные функции — соблюдения законности и правопорядка, обеспечения национальной обороны и создания базиса для осуществления экономических транзакций. К кризисным государствам, таким образом, следует относить не те, которым не удается добиться успеха на отдельном направлении, а те, которые не способны эффективно решить большую часть стоящих перед ними задач, даже задачу сохранения репрессивного режима. Кризисное государство не следует смешивать с государством, потерпевшим поражение в ходе войны, или с распавшимся на две или более части, получившие независимость. В таких случаях государственная система, несмотря на некоторое уменьшение потенциала, продолжает функционировать более или менее эффективно. Аналогичным образом, кризисное государство и государство "хищническое", или репрессивное, — не одно и то же. Для того, чтобы удерживать под гнетом население целого государства, могут потребоваться значительные орга-

низационные усилия. Разумеется, угнетение может спровоцировать замену одной структуры (или режима) на другую, как это произошло в Камбодже и Руанде, но не обязательно — и даже относительно редко — приводит к кризису государства.

Факторы, консервирующие конфликт

В большинстве стран, где произошел распад государства, действуют силы, заинтересованные в поддержании состояния анархии, — те, чье необузданное стремление к богатству или власти могло бы сдерживаться государством с его возможностями устанавливать нормы, собирать налоги и проводить в жизнь законы. Наиболее бедственное и трудноисправимое положение, связанное с коллапсом государства, сложилось именно в тех странах, где подобные силы господствуют. В Анголе, Либерии и Сомали, например, сложилась самодостаточная экономика вооруженного насилия, которая опирается на грабежи, рэкет и вымогательство, торговлю наркотиками, отмывание денег и добычу сырьевых ресурсов, таких, как драгоценные камни, минералы и древесина тропических лесов (см. врезку 10.1). Гражданская война в этих странах обусловлена враждой

Врезка 10.1. Государственный кризис в Сомали и его последствия

Сомали является одной из наиболее однородных в этническом отношении стран Африки, — межэтнические конфликты, которые обычно являются одной из наиболее распространенных причин государственного кризиса, в данном случае не играли сколь-нибудь значимой роли. Правильнее сказать, что крах Сомали был подготовлен долгим (1969-91 годы) диктаторским правлением Мохаммеда Сиада Барре, отличавшимся вопиющими злоупотреблениями в управлении страной и породившим ожесточенную борьбу за власть после его насильственного смещения. Сиад Барре играл на противоречиях между сверхдержавами времен "холодной войны". Внешняя помощь его режиму, поступавшая первоначально из СССР, а затем — из США, подорвала хрупкую "социальную экологию" клановой политики в Сомали и привела к тому, что в страну хлынул поток смертоносного оружия. Конфликт между Севером и Югом, который возник еще до провозглашения независимости, война против соседней Эфиопии под лозунгом воссоединения с провинцией Огаден, населенной этническими сомалийцами, приостановка экономической и военной помощи в 1989 году, -все это внесло свой вклад в разрушение государственного потенциала.

Начавшаяся в 1991 году длительная гражданская война между враждующими кланами и группировками окончательно разрушила формальный сектор экономики; Сомали осталась вообще без государственных органов власти и институтов. Материальная инфраструктура и экономические активы были уничтожены, частные предприятия разорены, сельскохозяйственное производство, включая скотоводство, резко сократилось. Профессионалы, технократы, государственные служащие бежали из страны. Потребовалось вмешательство международного сообщества, чтобы побороть начавшийся во время войны голод. Это дало определенную передышку: в период с конца 1992 по начало 1995 года разрушенная экономика понемногу восстанавливалась. Но все эти достижения были сведены на нет после того, как из страны были выведены миротворческие силы ООН и восстановилась анархия.

Некоторые элементы частного теневого рынка, однако, обнаружили исключительную способность к выживанию в условиях повсеместного хаоса и насилия, хотя эта способность и может восприниматься как своего рода извращение. Торговцы и предприниматели могли продолжать свою деятельность только под покровительством кланов; те же, кто извлекал выгоду из этого покровительства, а также из контроля кланами экономических активов (портов, минеральных ресурсов, сельскохозяйственных угодий), финансировали вооруженные формирования кланов. В отсутствие какого бы то ни было государственного контроля и регламентации цены на товары и курсы валют изменялись свободно. Транзакционные издержки были высокими, но рынки функционировали эффективно. Сомалийский шиллинг не обесценился, хотя центрального банка не существовало, — правда, банкноты обветшали и пришли в негодность. Денежные переводы из-за рубежа быстро и без каких-либо затруднений распределялись через сети кланов.

Сегодня Сомали представляет собой типичный пример экономики, возникшей на развалинах государственной машины. Производственные мощности, частные инвестиции и занятость населения находятся на чрезвычайно низком уровне; риски остаются высокими, и насилие является общепринятой формой конкуренции и разрешения экономических споров. Если функционирующее государство с легитимными институтами оказалось бы способно восстановить законность и правопорядок, не прибегая к жестоким методам управления экономикой времен режима Сиада Барре, частный сектор продемонстрировал бы, что ему по силам действовать в условиях высокого риска и должным образом решать проблемы, которые порождает рынок.

Врезка 10.2. Экономические основы конфликта на примере Либерии

Первоначально война в Либерии велась преимущественно по социальным и политическим мотивам, ее основной целью было достижение контроля над центральным правительством. Иностранная поддержка помогла финансировать начало войны. Постепенно контроль над богатыми природными ресурсами Либерии и другими активами страны стал самостоятельной целью враждующих группировок, а не просто источником финансирования военных действий.

Враждующие стороны зависят от постоянных поступлений обеспечиваемых экспортом каучука, леса, железной руды, золота и бриллиантов. В периоды интенсивных боевых действий значительная часть доходов используется для закупки вооружения и боеприпасов. Когда бои затихают, образуется "излишек" доходов, направляемый на личное обогащение лидеров и на поддержание лояльности их сторонников. Все это, наряду с неопределенностью экономических перспектив членов враждующих группировок, после войны подталкивает рядовых бойцов к участию в дележе "излишка". Однако рядовые участники противостояния редко получают прямые выплаты, вместо этого им приходится заняться самообеспечением, рассчитывая на грабежи и мародерство.

Хотя война реально и уменьшает "излишек", но пока существуют условия для личного обогащения, у враждующих сторон сохраняется серьезная мотивация поддерживать состояние "ни мира, ни войны". Это помогает объяснить трудности на пути достижения долгосрочного перемирия в Либерии.

Таким образом, для восстановления мира любое вмешательство должно предусматривать действия, делающие "излишек", присваиваемый воюющими сторонами, нулевым или отрицательным, одновременно уменьшая доходы отдельных бойцов от грабежей или увеличивая сопряженный с этим риск. Характер подобных действий может меняться, — от экономических санкций, налагаемых на экспорт лесоматериалов и каучука, до международных соглашений, повышающих издержки закупок вооружения. Кроме того, стимулы продолжать войну для сражающихся сторон должны устраняться посредством сочетания тщательно планируемых мероприятий по демобилизации и по обеспечению действенности уголовного законодательства.

между политическими или этническими группировками, но ее природа постепенно изменилась, и в настоящее время борьба сосредоточена вокруг контроля над экономическими активами, обеспечивающими источники финансирования военных действий и личного обогащения.

В таких странах вооруженная борьба различных группировок служит основной системой распределения ресурсов, а насилие — источником власти. Их экономики функционируют независимо от любых государственных институтов, которые, действуй они реально, скорее всего мешали бы этому функционированию. Таким образом, мощные экономические факторы способствуют консервации противостояния. Роль экономических факторов как движущей силы войны особенно ярко проявилась в Либерии (см. врезку 10.2), но этим же можно объяснить продолжение военных действий и в Анголе, и в Сьерра Леоне. Простые люди платят высокую цену за несчастье находиться внутри подобных систем. Последние нарушают нормальный ход и международных экономических операций, часто и их заражают коррупцией.

Хотя снижающаяся отдача противостояния и добычи ресурсов означает, что войны в конечном счете угасают без международного вмешательства, это происходит только после уничтожения практически всех активов страны. Подобный исход ставит перед другими государствами и международными организациями два крайне важных вопроса: как предотвратить крах государства? И каким образом функционирующее государство может избежать перспективы оказаться разрушенным?

Предотвращение распада государства

Огромные издержки распада государств естественно привлекли внимание к превентивным мерам по предотвращению соответствующих процессов как предпочтительному и потенциально менее дорогостоящему средству. Но простых путей и тут не бывает. Для предотвращения краха государства, в конечном счете, необходим широкий спектр институтов и мероприятий, которые влияют на социальные, политические и экономические отношения в обществе. Тем не менее, для уменьшения вероятности того, что возникающий или длящийся политический конфликт приведет государство к полному краху, существует два взаимосвязанных подхода.

Первая стратегия делает упор на укреплении гражданского общества как на способе повышения сопротивляемости социальных институтов, которые могут стать на пути анархии, даже если государство очень слабо. Богатая общественная жизнь может позволить общинам обеспечивать законность и правопорядок на местном уровне, поддерживать действия систем безопасности и противостоять коррупции или эксплуатации со стороны чиновничества. Второй подход, проистекающий из опыта Восточ-

ной Азии, указывает на необходимость как создания бюрократических структур, изолированных от политического вмешательства, так и организации бюрократического процесса принятия решений в рамках соответствующих ограничений. Для этого подхода важны честность и профессионализм государственных служащих.

Активное гражданское общество, компетентная и профессиональная бюрократия — это сдвоенная опора конструктивных взаимоотношений между государством и обществом. Когда над государством нависает угроза полного краха, эта сдвоенная опора может снизить риск.

Задача реконструкции

Быстрое восстановление уничтоженного государства — дело еще более трудное, если не невозможное. Большинство разрушенных государств погружены в небытие или только зачинаются вновь в процессе жестокого взаимоуничтожения. Политическая деятельность здесь часто бывает сильно затруднена взаимными подозрениями; широко пустило корни всеобщее недоверие друг другу. Сотрудничество между бывшими противниками трудно достижимо, а стремление к справедливости со стороны одних другим представляется мстительностью. Уверенность в том, что мир окажется устойчивым, минимальна, как и в том, что провозглашенный политический курс будет сохранен, а общественный и человеческий капитал и в дальнейшем не будет претерпевать серьезный урон.

Решив действовать в стране, где не функционирует государство, внешние участники событий сталкиваются с необычными трудностями. Встает фундаментальный вопрос: каким образом и с кем следует работать? Одна из стратегий заключается в том, чтобы сделать выбор между местными группировками или лидерами и попытаться усилить позиции избранного партнера. Это рискованно. Этот партнер может оказаться ненадежным или злоупотребить своим ведущим положением. Существует также риск, что другая внешняя сила сделает выбор в пользу другой стороны, продлевая конфликт, как это случилось в Мозамбике и в Анголе. В ином случае внешние участники могут пойти на взаимодействие с теми местными властями и институтами, которые доказали свое умение сохранять дееспособность и легитимность в течение длительного времени после распада центральных институтов власти. Подобная стратегия может способствовать восстановлению доверия и укреплению способности к принятию решений на местном уровне. Но тем самым также можно продлить период раздробленности государства, если эта установка не сочетается со стратегией восстановления власти центрального правительства. Примером такой ситуации служит Сомали.

Во многих случаях внешние силы, вместо непосредственного вмешательства в процесс политического или общественного переустройства, сосредотачиваются на программах помощи и реабилитации, чтобы снизить столь чувствительные для большинства населения издержки коллапса государства. Однако недавний опыт подсказывает, что через некоторое время у населения может выработаться привыкание к благотворительным акциям извне, а этим может даже подрываться восстановление потенциала собственного государства, отвлекаться внимание от его элементарных функций. Напротив, в рамках более комплексных подходов к миротворчеству, использованных, к примеру, в Анголе, Камбодже и Мозамбике, серьезные официальные полномочия по наблюдению за выполнением мирных соглашений, предоставлению общественных услуг и содействию репатриации беженцев передаются в руки международных организаций. При этом предполагается передача полномочий в руки местных властей после проведения выборов. Международные операции в Камбодже и Мозамбике с данной точки зрения в целом рассматриваются как успешные. Но обе они были чрезвычайно дорогостоящими, и в любом случае вряд ли следует ожидать, что внешние силы способны навсегда заменить отсутствующую государственную власть.

Выбор стратегии для вмешательства извне будет зависеть от конкретного уровня и характера деструкции, вызванной крушением государства. В главе 8 уже шла речь о том, сколь растет осознание роли, которую в будущем может оказаться необходимым сыграть внешним донорам и агентствам для обеспечения длительного процесса восстановления и реабилитации. О ряде задач, стоящих перед внешними участниками событий, мы и поговорим далее.

Восстановление безопасности. Окончание гражданской войны не ведет автоматически к преодолению воцарившейся всюду анархии. Опасность насилия над личностью или повсеместное воровство могут после окончания войны даже возрасти, и если не приняты меры, обеспечивающие альтернативу ставшему привычным существованию и самообеспечению в условиях военных действий, то для отдельных полевых командиров и рядовых бойцов прекращение войны может стать лишь поводом и путем к расширению возможностей для криминальной деятельности. Следовательно, приоритетными являются тщательно разработанные демобилизационные программы, аналогичные реализованным в Уганде, которые могут гарантировать участникам гражданской войны их послевоенную реинтеграцию в гражданское общество, тем самым открыв перед ними перспективы законного существования. Немаловажными будут и усилия по укреплению местной полиции, по претворению в жизнь уголовного законодательства, а также другие меры для снижения риска грабежей и иных криминальных действий. Однако, долгосрочные ответные меры должны быть направлены прежде всего на устранение коренных социально-экономических причин конфликта.

Экономическое возрождение. Хотя существенные элементы программы послевоенной стабилизации и восстановления могут мало отличаться от тех, которые содержат программы, используемые в других местах, такое сходство дает нам свои основания для осторожности и для анализа компонентов стандартного пакета применяемых мер в свете условий и искажений, характерных для послевоенной ситуации. Гражданский конфликт приводит к эрозии общественного капитала, который лежит в основе формирования доверия и содействия инвестициям. Следовательно, опасения людей могут служить более серьезным препятствием для возобновления инвестиций, чем ущерб, нанесенный инфраструктуре. Таким образом, меры для стимулирования восстановления частного сектора должны избегать чрезмерно агрессивного увеличения налогообложения. Необходимо также делать упор на проведение с самого начала преобразований, сказывающихся на инвестициях, в том числе на удержание инфляции на низком уровне, на продаже или реституции экспроприированного жилого фонда и на умеренности при сборе налоговых поступлений. Последнее равносильно, однако, предоставлению излишне щедрых налоговых льгот для частных иностранных инвестиций. Как показывает пример Камбоджи, такой подход может оказаться контрпродуктивным, поскольку на долгие годы лишает государство существенных поступлений и отдаляет правительство от наиважнейшей задачи оживления внутренних инвестиций.

Содействие фундаментальному социополитическому урегулированию. При разработке экономической политики и отраслевых программ необходимо учитывать особый характер проблем населения и всей общественной системы пострадавших стран, человеческому капиталу которых был нанесен серьезный ущерб. При определении последовательности стандартных мер экономических преобразований и управленческих действий также необходимо избегать создания угроз для устойчивого выполнения мирных соглашений и принимать в расчет значительные искажения экономической среды.

Укрепление потенциала. Недостаток возможностей является главной проблемой попыток обеспечить неуклонное восстановление и переустройство жизни в послевоенный период. Но даже там, где были проведены в жизнь эффективные макроэкономические и политические реформы, укрепление бюрократического аппарата зачастую сильно отстает (как, например, в Уганде) от уровня, необходимого для того, чтобы механизм укрепления государственного потенциала оказался реально задействованным. В таких случаях уже испробованы различные подходы, в том числе привлечение в новое правительство профессионалов из диаспоры (как это было в Камбодже, Ливане и на Гаити), а также приглашение иностранных экспертов для работы в качестве консультантов их местных коллег. Такая стратегия укрепления потенциала государства предполагает, что традиционные формы технической помощи редко бывают эффективными там, где отсутствуют даже минимальные нормы и ограничения произвола властей. Отсутствие подобных правил является определяющей характеристикой обанкротившегося государства. Таким образом, жизненно важно, чтобы импорт технической помощи сопровождался усилиями по разработке и проведению в жизнь самых элементарных норм подотчетности и ограничений произвола внутри правительства, что полагает начало восстановлению утраченного доверия к нему.

Крах государства представляет собой экстремальное явление, и каждый такой случай уникален. Следовательно, не существует простых обобщений причин подобных кризисов и готовых рецептов выхода из них. Всякий раз проблемы, которые встают и перед пораженной кризисом нацией, и всем международным сообществом, своеобразны. Однако не следует забывать действительно простую и действительно общую закономерность: последствия практически всех таких кризисов и крахов полностью и прежде всего ложатся на плечи простых людей, вновь подтверждая значимость эффективного и ответственного государства для здоровья и благосостояния общества.

Шаги в правильном (и неправильном) направлениях — опыт разных регионов

Элементы всякой стратегии, ориентированной на повышение эффективности государства, неизбежно будут значительно отличаться друг от друга в зависимости от институциональной и политической обстановки в той или иной стране. Далее и предлагается опыт обобщения соответствующих характеристик и проблем, с которыми сталкиваются государства в различных регионах. Притом, по необходимости, масштаб этих обобщений должен быть достаточно широк: в каждом регионе непременно есть какие-то страны, чей опыт диаметрально противоположен.

Падение эффективности государств было наиболее серьезным в *африканских странах, расположенных к югу от Сахары.* Оно стало результатом сокращения оплаты труда государственных служащих, значительной зависимости от помощи и явлений патронажа. В этом регионе есть ряд исключений, к примеру, Ботсвана. Но как бы откликаясь на вопросы, затронутые в предыдущих главах, в недавнем отчете группы министров финансов африканских стран был сделан вывод, что большинство стран Африки южнее Сахары в настоящее время располагают меньшими возможностями (в том числе и возможностями государства), чем на момент достижения ими независимости. Как следствие, многие из них втянуты в порочный круг сокращения возможностей государства и, соответственно, снижения доверия к нему в глазах граждан.

Кризис государственности в большинстве стран Африки — кризис возможностей и легитимности.

Первая стадия рекомендуемой в данном Отчете двухступенчатой стратегии, вероятно, наиболее настоятельно необходима для африканских стран, расположенных к югу от Сахары. Крайне нужен кардинальный пересмотр государственных приоритетов. В ряде случаев такой пересмотр имел место, хотя следовал только после затяжного кризиса. Как правило, сфера влияния и эффективность государства к этому моменту настолько уменьшаются, что в результате государство волей-неволей все же теряет дееспособность. К сожалению, так как пересмотр был недостаточно тщательно организован, воздействие государства ослабевает или оно уходит как раз из тех областей, где его присутствие более всего оправдано. Институциональный вакуум в значительных масштабах образовался во многих регионах к югу от Сахары, ведя к росту преступности, отсутствию гарантий безопасности и сказываясь на инвестициях и экономическом росте.

Достичь перелома в эффективности государства будет непросто в силу того, что причины краха государства многообразны и сложны. Главная из них состояла в непрекращающейся борьбе между традиционными формами правления и общественной организации (зачастую на основе племенного родства, происхождения, общности языка и родственных связях), с одной стороны, и современными формами государственности, — с другой. Значительные военные расходы и бесконтрольное поведение военных (при отсутствии других сдержек и противовесов) также служили серьезным препятствием. Это зачастую уменьшало прозрачность и подотчетность общественных институтов вплоть до того, что правительства все менее ощущали необходимость объяснять и оправдывать свои действия перед собственным населением.

Жизненно важным приоритетом для Африки является восстановление потенциала государства посредством реконструкции общественных институтов и создания надежных механизмов, сдерживающих злоупотребления со стороны государственной власти.

Очевидно, что для большинства африканских стран необходима кардинальная реформа всего государственного механизма, чтобы он мог предоставлять качественные общественные услуги и способствовать частной инициативе, а не препятствовать и тому, и другому. Как уже подчеркивалось в настоящем Отчете, необходимо настойчиво приступать к реализации второго этапа стратегии — воссозданию потенциала. При этом немаловажно начинать с отдельных приоритетных направлений. Укрепление власти закона должно стать жизненно необходимым первым шагом. Помимо этого, нужно укрепить возможности законодательного контроля над исполнительной властью. Но усиление исполнительной власти, — особенно в отношении возможностей центрального правительства по выработке макроэкономической и стратегической политики, а также формирования у него мотиваций для эффективного предоставления элементарных общественных благ, — также выступает в качестве ключевого приоритета. К сожалению, за несколькими обнадеживающими исключениями (Ботсвана и, с недавних пор, Уганда), повышение эффективности государств в Африке обычно сводилось к поверхностным переменам и провозглашению реформ на бумаге. Но есть и свидетельства того, что данные вопросы теперь воспринимаются всерьез. В последних по времени реформаторских программах уделяется намного больше внимания укреплению институциональных структур, а эффективность макроэкономического регулирования повышается во многих африканских экономиках.

Серьезным ограничением при проведении системной институциональной реформы в африканских государствах являются требуемые ею затраты, но и тут ресурсы можно найти, если ясны приоритеты. Многим странам необходимо переориентировать неэффективные ресурсные потоки, чтобы повысить реальную заработную плату в государственном секторе (не только в рамках экономии за счет последующих увольнений), увеличить расходы на социальные нужды и осуществить значительные вложения в управление персоналом, в его переподготовку и в систему отчетности. Однако кардинальная перестройка потенциала государства не может быть проведена и без международной помощи. Но однобокий характер взаимодействия между правительствами и международными агентствами, в том виде, как он исторически сложился, в своей крайности породил и зависимость от помощи извне. Поэтому сегодня остро нуждаются в пересмотре и сами формы помощи, и стимулы, ею порождаемые, с тем, чтобы гарантировать, что поддержка оказывается последовательной и конкурентоспособной политике, и что при этом укрепляется вся система стимулирования как внутри, так и за пределами государственного сектора. Чтобы начать процесс реформирования, необходима расстановка приоритетов и даже выделение стратегических анклавов, но эти меры должны служить лишь составной частью тщательно продуманного общего плана, ориентированного на последовательное расширение сферы и на углубление реформ.

Улучшение предоставления общественных и коллективных услуг потребует налаживания более тесных партнерских отношений с частным сектором и гражданским обществом. Этот процесс необходимо поощрять, особенно если взаимосвязи между государством и гражданским обществом развиты недостаточно.

Обнадеживающее новое веяние заключается в росте числа инициатив по самостоятельному обслуживанию в

рамках общин, особенно в сферах начального образования, элементарной медицинской помощи и местных услуг, — к примеру, вывоза мусора. Подобные инициативы часто порождались неспособностью государства эффективно предоставлять такие услуги. Хотя местные инициативы редко могут полностью замещать хорошо отлаженную работу правительственной администрации, они способны частично помочь выкарабкаться из сложившегося положения. Кстати сказать, трудно себе представить, как реформирование функций государства и укрепление его возможностей может быть реализовано в большинстве африканских стран без усиления стимулов, также рекомендованных в настоящем Отчете, таких как повышенное конкурентное давление, большая гласность и прозрачность, а также жесткие нормы и ограничения, в том числе власть закона.

В Азии ситуация складывается по-другому. В новых индустриальных странах *Восточной Азии* государство обычно рассматривается как эффективный институт, продуктивно сотрудничающий с частным сектором. За немногими исключениями, оно очень хорошо соизмеряло свои функции с возможностями, повышая таким образом эффективность. В то время как неэффективные авторитарные государства несут прямую ответственность за экономический упадок в Африке, многие восточноазиатские страны, управляемые авторитарными режимами, испытывали заметный рост (при некотором сглаживании неравенства). Согласно выводам предыдущей главы, зависимость между авторитаризмом и экономическим упадком, столь очевидная на примере Африки, не сработала в азиатских странах, главным образом благодаря серьезной приверженности последних задачам быстрого экономического развития, значительным административным возможностям, институционализированным связям с такими заинтересованными сторонами, как частные фирмы, в сочетании со способностью обеспечивать экономические и социальные основы развития: рациональное управление экономикой, элементарные услуги образования и здравоохранения, а также инфраструктуру.

В Восточной Азии способность государства изменяться в ответ на вновь возникающие важные задачи будет решающей для дальнейших экономических успехов региона. В то же время решающими будут и шаги по модернизации государственной администрации и достижению эффективной децентрализации.

Повсюду в Восточной Азии возникают все новые важные проблемы, касающиеся роли и функционирования государства. Китай и Вьетнам, переходные экономики данного региона, сопротивляются необходимости пересмотра роли государства в реальном и финансовом секторах. В обеих этих странах быстрый экономический рост происходил при сохранении мощного сектора государственных предприятий, финансовая слабость которого все время нарастает. В обеих экономиках также продолжаются дискуссии о потенциальном значении активистской промышленной политики при управлении инвестициями. Притом отчетливо видно, что условия, в которых находятся эти две экономики, весьма заметно отличаются от преобладавших в Японии и Южной Корее на ранних стадиях индустриализации (см. главу 4).

Повсюду в регионе извлечение в существенных объемах экономической ренты (за счет естественных монополий или ограничений, либо вследствие раздела сфер влияния и в условиях коррупции) продолжает сосуществовать со значительным динамизмом частного сектора и системой международных обязательствам. Терпимость в отношении этих рентных платежей, вероятно, убывает, — свидетельством тому служат недавние антикоррупционистские кампании в Китае, Южной Корее и Вьетнаме. А обострение международной конкуренции, по всей видимости, означает, что неэффективные защищаемые сектора не смогут больше существовать за счет секторов динамичных и эффективных, будь то в Японии, в Южной Корее или в новых развивающихся экономиках.

Это предполагает, что в большинстве стран Восточной Азии будут необходимы более глубокие преобразования для развития сильных регулирующих инстанций с целью поддержания конкуренции, а также формирование или совершенствование механизмов, обеспечивающих большую прозрачность и подотчетность в тех сферах, где сохраняется государственное влияние. Особо важными для долгосрочных перспектив развития этих стран будут более эффективное финансирование и предоставление услуг инфраструктуры в сотрудничестве с частным сектором. Хотя многие крупномасштабные проекты уже реализуются, необходимо ускорить темпы формирования регулирующих инстанций для создания конкурентной среды, управления процессом контрактации и регулирования монополий в Восточной Азии.

В то же самое время, многие общества в Восточной Азии скорее всего столкнутся с новыми задачами, для решения которых необходимо будет активизировать действия государства. В первую очередь к их числу следует отнести такие формальные механизмы, как схемы социального и медицинского страхования, предназначенные для упрощения управленческой деятельности в системе новых рисков, которые всегда несут частные лица и домашние хозяйства в условиях растущей урбанизации и старения общества. К числу подобных задач следует отнести и более энергичные меры по охране окружающей среды. Нужны будут также и государственные меры, ориентированные на тех, кто остался на обочине процесса ускоренного развития, например, сельское население ряда внутренних

провинций Китая, или относительно бедное население восточной Индонезии, а в некоторых странах — этнические меньшинства. Могут также понадобиться новые механизмы для реакции на рост неравенства, например, в Китае, Малайзии и Таиланде.

Наконец, многие государства региона столкнутся с необходимостью создания более эффективных базовых государственных институтов (в соответствии с программой, изложенной в главе 5), а также с острой потребностью по-новому решать проблему коррупции (см. главу 6). Создание соответствующих институтов имеет высокий приоритет для тех стран, где государственная служба относительно слаба (например, для Индонезии), или там, где унаследованным традиционным возможностям данного государства нанесен какой-либо ущерб (к примеру, для Филиппин и Таиланда). Усилия по укреплению возможностей бюрократического аппарата на более низких уровнях власти также крайне необходимы в таких странах, как Китай, Индонезия, Филиппины и Вьетнам, где в результате децентрализации некоторых функций правительства полномочия переходят в руки низкоквалифицированного персонала и повышается риск использования местной власти в чьих-либо узких интересах (см. главу 7).

Другая ситуация складывается во многих странах Южной Азии, где неэффективность и коррупция государства сосуществуют с относительной компетентностью и эффективностью государственной службы, хотя и ее качество также претерпело заметное ухудшение.

Страны Южной Азии также несут ущерб из-за несоответствия между функциями государства и их возможностями. Здесь дело даже не в исторически сложившемся слабом государственном потенциале, как, например, в Африке. На самом деле все было как раз наоборот, но государство придерживалось излишне активистской программы, сложность которой заметно превосходила его возможности. В результате развитие замедлилось, а с течением времени сократились и возможности государства. В повестке дня теперь приведение функций государства в соответствие с его текущими возможностями, преодоление тенденции к их дальнейшей деградации, а затем и укрепление этих возможностей.

Главной проблемой для Южной Азии является чрезмерное регулирование и гипертрофированное государство, — это и причина, и следствие раздутого штата государственных служащих и верная дорога к коррупции. Как подчеркивалось в главе 4, упрощение регулирования и реформирование государственных предприятий, приводящее к сокращению роли государства, будет делом сложным и затруднительным с политической точки зрения. Но подобные меры резко повышают экономическую эффективность, усиливают конкурентное давление, сокращают коррупцию и приносят значительную бюджетно-финансовую экономию. Еще один императив — формирование более прочного партнерства с деловыми кругами и гражданским обществом, все активнее прислушиваясь к их мнению в целях укрепления обратной связи и расширения возможностей государства.

Назойливое политическое вмешательство является вторым основным препятствием на пути повышения эффективности государства во многих странах данного региона. Как говорилось в главе 5, на возможностях индийской бюрократии негативно сказываются не только ставшие легендарными административные проволочки, но также и то, что свободу действий высококвалифицированных гражданских служащих на практике строго ограничивают (несмотря на закрепление в законе защиты от вмешательства в их деятельность) регулярные, нередко пусть даже и мотивированные политические причины, перетасовки кадров и другие подобные мероприятия.

В Пакистане государственный механизм находится под прессом растущего давления со стороны групп, представляющих интересы влиятельных деловых кругов и феодалов. В результате совсем недавно деградация государственной власти и ее эффективности стимулировала попытку реформирования всего государственного механизма. И здесь компетентность государственного аппарата, наряду с активностью судебной системы, дает основания надеяться, что реформы не только возможны, но и будут осуществлены на практике. Недавние политические события в Бангладеш также создали условия для того, чтобы начать решать проблемы кризиса власти и эффективности государства при опоре на прочную приверженность реформе в самом высшем политическом эшелоне, на участие населения и на децентрализацию, поддерживаемую компетентными и профессиональными государственными служащими. Аналогичные возможности по совершенствованию управления и модернизации государственной администрации появляются повсюду в данном регионе.

Как отмечалось выше, значительные различия между странами существуют во всех регионах, и региональные обобщения полезны только в качестве первого приближения. Это особенно верно для стран *Центральной и Восточной Европы* (ЦВЕ) и *Содружества Независимых Государств* (СНГ), осуществляющих в настоящее время переход от системы централизованного планирования к рынку. Имеются серьезные различия между группой стран, принадлежащих к ЦВЕ, и странами СНГ. Хотя обе группы стран решают одну и ту же задачу экономической и политической трансформации, — а, следовательно, и фундаментальной переориентации деятельности государства, — страны СНГ (за исключением России) столкнулись с гигантской и исторически уникальной двойной задачей — экономической трансформации *и* государственного строительства: на

памяти нынешних поколений они не имели центрального правительства и не являлись независимыми политическими образованиями в современных границах на протяжении веков (а большинство — вообще никогда).

Для этих переходных экономик задача создания более эффективного правительства в некотором смысле проще, а в другом — сложнее, чем в большинстве развивающихся стран, но, безусловно, отличается в каждом случае особым своеобразием. Первый этап двухступенчатой стратегии — этап согласования функций и возможностей — крайне важен, но особенно сложен в ситуации, когда и функции, и возможности быстро меняются. Степень деградации потенциала варьируется в значительных пределах при сохранении "островков совершенства" в море падающей эффективности, а также при наличии огромных проблем в отправлении элементарных управленческих функций. В этом контексте согласование функций и возможностей — не просто концентрация на фундаментальных факторах развития. Не потому, что последние не важны, — без них продвижение в направлении рыночной экономической системы будет затруднено. Но в этих странах задача заключается в обеспечении фундаментальных основ для развития при одновременной поддержке исторически сложившихся "островков совершенства", а также при предоставлении населению привычных для него механизмов социальной защиты. Учитывая способности, присущие хорошо образованному, социально ответственному населению, задача перестройки государственного потенциала — вторая часть стратегии — здесь более, чем где-либо еще, сводится к изменению мотиваций поведения и профессиональной культуры бюрократии. Быстрота завершения переходного периода будет определяться скоростью этой переориентации.

Решение задачи переориентации государства, чтобы оно "работало рулем, а не веслами", далеко от завершения в ЦВЕ. Но большинство стран добились прогресса в изменении функций государства и находятся на пути к укреплению его возможностей и его подотчетности.

Вот почему неудивительно, что повышение эффективности государства более заметно в ЦВЕ, особенно в таких странах, как Чешская Республика, Венгрия и Польша. Во многом это произошло благодаря очень быстрым изменениям функций государства — согласно первому этапу двухступенчатой стратегии. Однако на юго-востоке Европы, где гораздо менее ощутимы как политическая реформа, так и реформа государственной администрации, и прогресс в целом ощутим менее.

В частности, некоторые страны ЦВЕ продвинулись вперед в области создания конкурентных систем предоставления услуг и стали гораздо больше доверять частному сектору (в том числе, отчасти, в сферах образования и здравоохранения). В этих странах также начали зарождаться независимые профессиональные ассоциации с их потенциально благотворным воздействием на институциональные возможности вне государственного сектора (эти возможности необходимы для содействия в осуществлении реформ) и на общественное переустройство. При поддержке Европейского Союза было проведено кардинальное преобразование и упрощение регулирования. Опять же, прогресс во всех этих областях в странах юго-восточной Европы характеризуется значительно более медленными темпами. Проблема заключается не столько в отсутствии консенсуса относительно желательности этих преобразований, сколько в полном отсутствии способности самого правительства разрабатывать и проводить их в жизнь, что в ряде стран усугубляется еще и неустойчивостью политической ситуации.

Несовершенство возможностей государства в бывших советских республиках — серьезное и нарастающее препятствие для дальнейшего прогресса в большинстве областей экономической и социальной политики.

В странах СНГ процесс переориентации государства все еще находится на ранней своей стадии, и там возникло множество серьезных проблем. В отличие от стран ЦВЕ, в СНГ зачастую отсутствует четкое определение новой роли государства. И даже там, где эта ясность теоретически налицо, на практике слабость центрального аппарата делает воплощение этих принципов в реальность чрезвычайно сложной задачей. В большинстве случаев основные институциональные структуры эффективного государства здесь ослаблены. Первоочередной и наиболее фундаментальной проблемой для большинства стран СНГ является слабая подотчетность исполнительной власти перед законодательной. В самом начале 90-х годов парламенты большинства новых государств были единственными сколь-нибудь легитимными политическими структурами, оставшимися после распада Советского Союза. Были даже примеры чрезмерного вмешательства законодателей в рутинные функции исполнительной власти (это по-прежнему проблема для Украины). Но на сегодняшний день ситуация в большинстве стран СНГ характеризуется доминированием исполнительной власти и слабостью законодательного контроля.

Кроме вопроса о повышении подотчетности исполнительной власти, перед большинством стран СНГ стоят еще три комплекса проблем. Сами по себе эти проблемы не только порождают огромные экономические издержки, но также становятся фактором роста коррупции. Нерешенность этих проблем вызывает справедливые нарекания практически повсюду в этом регионе, что подтверждается

и результатами опроса представителей частного сектора, проведенного для настоящего Отчета. Во-первых, слабая и медлительная юридическая система служит серьезной помехой как реформам, так и экономической деятельности. Хорошо известно, что плохое исполнение законов и несовершенство юридических процедур стали одной из причин беспрецедентного роста организованной преступности. Во-вторых, размытость границ между частной и государственной собственностью породила активизацию корыстных интересов, и чиновники часто используют государственное имущество, в том числе имущество, принадлежащее государственным предприятиям, в целях личного обогащения. В-третьих, неясная и все еще крайне сложная система регулирования подпитывала коррупцию во всех областях взаимоотношений между государственным и частным сектором.

Очевидно чтобы улучшить функционирование государства и содействовать экономическому возрождению во всем этом регионе, необходимы меры, выходящие за привычные рамки оказания помощи и поддержки: усиление подотчетности исполнительной власти перед законодательной и расширение возможностей законодательного контроля; рационализация и укрепление судебной системы; четкое определение прав собственности и обеспечение ответственного управления и контроля за государственным имуществом; радикальное упрощение системы регулирования и быстрое продвижение от свободы действий к их регламентации; наконец, но не в последнюю очередь, установление контроля над криминальной деятельностью и разрыв ее связей с государственным сектором.

Однако, несмотря на очевидность и насущность этих мер, в большинстве стран СНГ как раз реальная административная реформа с целью укрепления конструктивных возможностей бюрократического аппарата "блистает своим отсутствием". Штаты центрального правительства обычно невелики, и хотя правительственные чиновники часто имеют хорошее образование и технически грамотны, у них отсутствуют навыки, необходимые для управления в условиях некомандной экономики. Более того, они лишены технического и финансового обеспечения, а их собственный труд оплачивается крайне низко. Разумеется, нет ничего удивительного в том, что на первой стадии экономической трансформации все внимание и финансовые ресурсы направлялись на решение крайне важных задач приватизации, реформирования системы цен и обменных курсов, реализации некоторых мер бюджетно-финансового и денежно-кредитного контроля. Однако в равной мере не стоит удивляться и тому, что следующая стадия трансформации, когда преобразования требуют решительных и четких административных действий, серьезно сдерживается отсутствием механизмов, правительственных кадров и ресурсов, необходимых для осуществления этих реформ.

Роль государства в странах *Латинской Америки и Карибского бассейна* в течение последнего десятилетия подверглась глубоким изменениям, возникшим под воздействием бюджетно-финансового кризиса, а также нарастания надежд в связи с возвращением к демократии и зарождением гражданского общества. Вызванное экономической глобализацией конкурентное давление обостряет для правительств необходимость осуществлять приватизацию или распределять подряды в тех сферах деятельности, где оно не обладает сравнительным преимуществом; обостряется также и необходимость повышать эффективность производства общественных благ.

И тут, несмотря на успешное осуществление первого этапа реформ в ряде стран региона, второй этап, с его крайне важными институциональными изменениями, запаздывает. Например, реформы государственной службы и социального обеспечения сдерживаются политическими препятствиями и влиятельными группировками. Подобные реформы (недавно начатые в Аргентине и некоторых других странах) не могут проводиться изолированно, они должны быть частью уже осуществляемого во многих странах более широкого процесса децентрализации политической власти и финансового управления.

Правительства в странах Латинской Америки пересматривают свой подход к проблемам борьбы с бедностью, что особенно важно для региона со значительной диспропорциональностью в распределении доходов.

Ряд стран Латинской Америки, начавших кардинальные экономические и структурные реформы, к настоящему времени создали фонды социального инвестирования для бедных слоев общества. В более общем плане, правительства в этом регионе столкнулись с проблемой банкротства в значительной мере несправедливых государственных пенсионных систем, построенных на основе отчислений из текущих доходов. Чили провела приватизацию своей пенсионной системы в 1981 году, ограничив роль правительства исключительно задачами регулирования; в других странах (например, в Аргентине и в Колумбии) используется смешанный тип пенсионной системы. Третья группа стран именно сейчас подошла к формулированию тех принципов, на основе которых, с учетом специфики каждой из этих стран, следует проводить реформу пенсионной системы. Но в Латинской Америке, если этот регион намерен соперничать с Восточной Азией, потребуются более активные действия по преобразованию социальных основ общества в дополнение к реформам экономических основ.

Приоритетом для Латинской Америки является укрепление институциональных возможностей государства, и для этого предпринимаются отдельные важные инициативы. Как унитарные, так и федеральные государства обратились к политике децентрализации, главным образом

для того, чтобы улучшить предоставление услуг. Происходила передача полномочий и ответственности в отношении как поступлений, так и расходов, хотя поначалу при этом часто допускались диспропорции. Расширение институциональных возможностей на региональном и местном уровнях — главная задача в странах с федеральной системой, таких, как Аргентина и Бразилия, местные власти которых унаследовали огромную задолженность, а государственные или региональные банки традиционно слабы. Однако, налицо многочисленные примеры удачных реформ власти на местах (к примеру, благодаря партнерским отношениям государства и частного сектора), притом — реформ, проведенных во время кризиса, когда динамичные местные лидеры сумели стимулировать преобразования в разумных масштабах.

Децентрализация полномочий и расходования средств на фоне процесса демократизации серьезно изменили местный политический ландшафт Латинской Америки, что было названо "тихой революцией". Во всем этом регионе рождается новая модель управления.

Первые стадии реформ местного управления в Латинской Америке, разворачивавшиеся, примерно, в период 1983-90 годов, сформировали институциональную среду, воспитавшую новое поколение чиновничьих кадров, более профессиональных и более реформистски настроенных, чем их предшественники. По неотвратимой логике участия народа в управлении как естественного способа выражения мнения избирателей были выдвинуты политические лидеры городов. Та же логика привела к укреплению финансовых связей между правительством и управляемыми, делая более очевидной зависимость между общественными работами и желательным, по мнению местных жителей, повышением качества предоставления услуг, а также теми издержками, которые, по мнению властей, необходимо понести жителям, чтобы добиться окупаемости. Например, многие местные власти увязывают улучшения или с взиманием платы с пользователей, или со специальными сборами, или опираются на результаты референдумов. Традиционные модели правительства воспринимают данный обмен — оплату благ взамен на предоставленные услуги — как аксиому. Не забудем, однако, что предыдущие четыре десятилетия существования централизованных систем в странах Латинской Америки и Карибского бассейна сорвали выполнение этого неписаного договора, основанного на доверии сторон. Следствия такого срыва не замедлили сказаться: недостаточный уровень окупаемости и низкие налоговые поступления — всего лишь два из них. Тем более впечатляющей характеристикой возникающего "снизу" нового стиля управления, сулящего замечательные перспективы на будущее, как раз и служит восстановление этих важных финансовых связей на местном уровне.

Правительства также двигаются по пути создания более открытых управленческих структур, что отражает появление более сильного гражданского общества (средств массовой информации, частных "мозговых центров", НГО), требующего предоставления большего доступа к процессу принятия решений. Это особенно ярко проявляется в странах Карибского Содружества в форме хартий гражданских прав (например, на Ямайке). В Колумбии предпринимаются усилия по разработке индикаторов для оценки достижений экономики, таких как эффективность, качество услуг и финансовые результаты, что обеспечит подотчетность и тех, кто занят управленческим трудом в государственном секторе, и политиков.

Судебные системы большинства стран Латинской Америки действуют в значительной мере неэффективно, погрязли в коррупции и в несвободе от политического вмешательства. Для эффективной работы новых законодательных и институциональных структур функционирование судебной системы должно быть отлаженным и объективным. Необходимые реформы, уже реализуемые в ряде стран (включая Боливию, Эквадор, Тринидад и Тобаго, а также Венесуэлу), затрагивают юридическое образование, улучшение управления судебной системой и контроля за прохождением дел, а также процедурную реформу, в том числе разработку альтернативной внесудебной системы разрешения споров. Необходимы также усилия, цель которых укрепить систему реализации уголовного права, чтобы добиться решения все более актуальной проблемы преступности и насилия, зачастую прямо связанной с оборотом наркотиков в регионе.

На Ближнем Востоке и в Северной Африке безработица — самая острая экономическая и социальная проблема, что делает задачу сокращения правительства особенно сложной.

Для стран *Ближнего Востока и Северной Африки* в 60-х и 70-х годах было характерна очень широкая сфера экономической ответственности государства. Совсем недавно правительства несколько урезали свои функции, но многое еще остается изменить как в самом правительстве, так и на предприятиях государственного сектора. При этом не было проведено и пропорциональное сокращение созданных ранее, непомерно раздутых государственных служб. За рядом исключений (в частности, Тунис), регулирование и вовлеченность государства в экономическую деятельность остается гипертрофированным, но оказание государственных услуг по-прежнему неэффективно.

Часто ощущается нехватка квалифицированных государственных служащих, отчего предоставление государственных услуг нередко имеет еще и неадекватный харак-

тер. Чрезмерное регулирование породило раздутые штаты, активное вмешательство в частную экономическую деятельность, неуклонный рост и все более широкое распространение коррупции. Очень мало делалось для рационализации системы органов власти и повышения эффективности государства. Способность системы к изменениям с течением времени исподволь уменьшается. Региональные конфликты также отвлекали внимание от государственной реформы, но благодаря окончанию холодной войны, завершению конфликта в Персидском заливе, а также изменению позиций, вызванному мирным процессом, правительства региона начинают уделять данному вопросу возрастающее внимание.

В качестве первоочередных мер в странах данного региона необходимо предотвратить дальнейший рост штатов центрального аппарата власти, а также провести либерализацию экономики. В ряде случаев это уже делается. В силу значительных (хотя и преодолимых) политических и социальных трудностей, стоящих на пути реформ, одним из подходов может быть децентрализация отдельных госслужб, дабы повысить их восприимчивость и подотчетность, а также концентрация внимания на реформах отдельных государственных предприятий, — разумеется, при одновременной подготовке почвы для более комплексной государственной реформы.

В странах, входящих в *Организацию экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)*, где в целом потенциал государства достаточно высок, усилия направлены на повышение его эффективности. Движимые отчасти глобализацией экономики и техническим прогрессом, проводимые преобразования откроют для правительств многих стран ОЭСР большие возможности по сотрудничеству с частным сектором и с гражданским обществом, особенно в сферах социального страхования и помощи.

В странах ОЭСР уже был проведен ряд реформ государства, наиболее масштабных по мировым меркам, и вызванных прежде всего ростом государственных расходов, а также требованиями граждан о повышении реальной ценности денег. Еще слишком рано, чтобы дать однозначную оценку большинству этих попыток. Но в силу глубокой неудовлетворенности эффективностью государств в этих странах поиск более эффективных государственных форм для улучшения предоставления общественных услуг при более низких издержках для общества в целом будет и должен продолжаться.

Даже небольшие шаги могут означать значительные позитивные сдвиги в эффективности государств, приводя к повышению жизненных стандартов и открывая возможности для новых реформ. Задача заключается в том, чтобы действительно сделать эти небольшие шаги, которые могут открыть путь к "благотворным циклам".

Изложенная в данном Отчете двухступенчатая стратегия служит лишь общей схемой для множества различных реформаторских программ, реализуемых по всему миру. Аналогичным образом, международная помощь, оказываемая при проведении реформы государства, должна исходить не из стандартных рецептов или из предпочтений доноров, а из потребностей ее получателей. Эта помощь должна опираться как на точный анализ конкретной ситуации, так и соответствия реформ широким политическим и социальным преобразованиям, проходящим в данной конкретной стране.

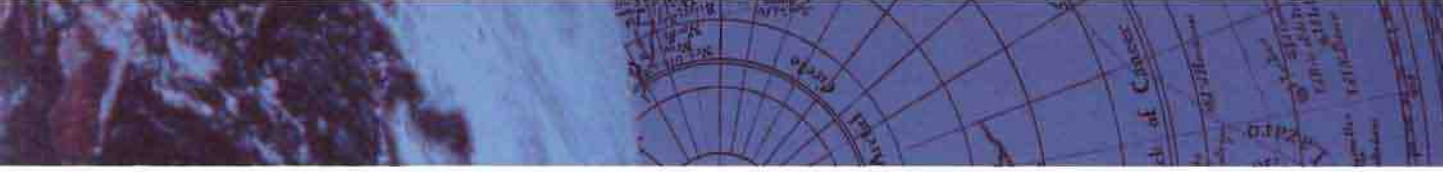
Важным аспектом обсуждаемых в настоящем Отчете реформ являются институциональные преобразования, а они требуют времени. За последние двадцать лет предпринимались попытки формирования новых возможностей на "скорую руку", но — с показательно небольшими успехами. Такие усилия были сосредоточены главным образом на обучении, формировании навыков и на импорте технических систем, однако не принимались во внимание стимулы, формируемые конкурентным воздействием, партнерскими отношениями, прозрачностью системам, призванных действовать на основе четких правил. Слишком быстрое продвижение реформ может породить и другой риск: реформы могут быть блокированы теми, кто, вероятно, понесет потери в результате перемен. Кроме того, всегда существует опасность, что реформы могут привести к фрагментации власти и образованию институционального вакуума.

Международное сотрудничество и децентрализация — потенциально позитивные тенденции, поскольку они создают возможности и для повышения отдачи международных коллективных усилий, и для предоставления общественных благ на местном уровне. Обе эти тенденции фактически усиливают друг друга. Но их плодами можно воспользоваться, только если удастся избежать тех ловушек, которых и на столь перспективном пути оказывается немало. Международное сотрудничество принесет плоды, только если страны верят, что они выигрывают от международной интеграции. А так может быть лишь при искусном управлении рисками и факторами неопределенности, связанными с глобализацией и актуальными для домашних хозяйств, рабочих, бедных и слабых. Децентрализация также нуждается в тщательном управлении, способном гарантировать то, что издержки, связанные, к примеру, с утратой макроэкономического контроля и усилением неравенства между регионами, не превысят получаемый выигрыш.

В прошлом казалось очевидным, что задержка с реформами просто откладывает рост, и что в худшем случае издержки утраченных возможностей реформирования сводятся к продолжению стагнации. Но более глубокое понимание того, как падение и эффективности государства, и доверия к нему, и сопротивление реформе могут

многократно возрастать во времени, наряду с примерами крушения государств в конце этой нисходящей спирали, наводят на мысль, что реальная цена намного больше. Если правительства не смогут решительно взяться за повышение собственной эффективности и укрепление государственных институтов, перспективы значительного роста экономического и социального благосостояния в ряде стран могут на самом деле оказаться нулевыми, а прогнозы — самыми мрачными.

Приближение XXI века несет с собой тенденции колоссальных перемен и основания для надежды. В мире, где происходят головокружительные изменения на рынках, в гражданских обществах и в факторах глобального масштаба, государство вынуждено повышать свою эффективность. Но оно меняется недостаточно быстро, чтобы не отставать. Единой модели преобразований не существует, и реформы будут часто идти медленно, поскольку предусматривают фундаментальные изменения в функциях институтов и взаимоотношениях между гражданами и правительством. В настоящем Отчете продемонстрировано, что реформа государственных институтов — задача долгосрочная, сложная и чувствительная в политическом плане. Но если мы приобрели лучшее понимание масштаба проблем, мы тем самым намного больше узнали и о цене, которую придется платить за упрямые попытки законсервировать существующее положение вещей.



ТЕХНИЧЕСКОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ

Введение

Данные в *рисунке 1* приводятся в текущих внутренних ценах. Данные для стран ОЭСР взяты из Tanzi and Schuknecht 1995 и обновлены по OECD за разные годы. Исследованием охвачены Австрия, Бельгия, Великобритания, Германия, Испания, Италия, Нидерланды, Норвегия, США, Франция, Швейцария, Швеция и Япония. Данные для развивающихся стран взяты из IMF за разные годы (b). К развивающимся странам отнесены страны с низким и средним уровнем доходов по классификации Всемирного банка; перечень развивающихся стран может изменяться в зависимости от периода времени, к которому относится тот или иной показатель.

Региональные индексы в левой панели *врезки 2* рассчитаны как средние арифметические индексов доверия для стран данного региона. О составлении индекса доверия см. обследование частного сектора, приведенное ниже, а также публикацию Brunetti, Kisunko, and Weder, подготовленную для данного Отчета.

Другие две панели во врезке 2 основаны на регрессиях, приведенных в таблице ТП1. Регрессия роста ВВП рассчитана по методу с использованием инструментальных переменных (МИП); для определения уровней доверия был взят рассчитываемый организацией Freedom House индекс политических прав (Freedom House, различные выпуски). Результаты регрессии для доли инвестиций в ВВП получены методом наименьших квадратов (МНК). Индекс доверия взят из публикации Brunetti, Kisunko, and Weder, подготовленной для данного Отчета (a). Индекс нормирован таким образом, что его величина для высокоразвитых стран—членов ОЭСР равна единице . Источником информации по остальным переменным послужила публикация Commander, Davoodi, and Lee, подготовленная для данного Отчета.

Методика, которая использовалась при подготовке двух расположенных справа панелей врезки 2, регулярно применяется в многомерном регрессионном анализе. В дальнейшем, в настоящем Отчете, если не указано иное, используется эта методика. Высота столбца, соответствующего средней категории, равна значению зависимой переменной, которое получается при подстановке в правую часть уравнения регрессии выборочных средних для всех переменных (например, в таблице ТП1 — константы, доверия, дохода в начальный период, образования в начальный период и искажений политики). Высота двух других столбцов равна значению зависимой переменной, которое получается при подстановке в правую часть уравнения регрессии выборочных средних для всех переменных, за исключением той, которая находится в центре нашего внимания (в таблице ТП1 — доверия). Значение же переменной, находящейся в центре нашего внимания, для верхней категории рассчитывается путем суммирования выборочной средней и среднеквадратического отклонения; для нижней категории — путем вычитания среднеквадратического отклонения из выборочной средней.

В рисунках, где данные гистограммы основаны на простой корреляции (например, в верхней левой панели рисунка 3 Введения), если не указано иное, используется следующая методика. Страны, вошедшие в выборку, ранжируются в соответствии со значением переменной по горизонтальной оси. Отнесение их к определенной категории (нижней, средней или верхней) производится следующим образом. В среднюю категорию входят страны, для которых значение переменной не отклоняется от выборочной средней более, чем на величину среднеквадратического отклонения, и высота столбца для стран этой категории равна среднему арифметическому полученных для данных стран значений зависимой переменной. Оставшиеся в верхнем и нижнем "хвостах" распределения страны образуют, соответственно, верхнюю и нижнюю категории, и вновь высота столбца для каждой категории стран равна среднему арифметическому полученных для данных стран значений зависимой переменной.

Таблица ТП1. Результаты регрессии роста, инвестиций и уровня доверия и других переменных

Независимая переменная	Коэффициент регрессии: Рост ВВП на душу населения (по МИП)	Коэффициент регрессии: Доля инвестиций в ВВП (по МНК)
Константа	-9,550**	-36,841***
	(4,14)	(9,03)
Уровень доверия (0 - наименьший, 1 - наибольший)	13,44**	17,54**
	(6,34)	(7,53)
Логарифм ВВП на душу населения в начальный период	-0,048	5,025**
	(0,77)	(1,43)
Логарифм среднего количества лет обучения в школе в начальный период	-0,255	-1,109
	(0,85)	(1,85)
Искажения политики	-0,256	0,628
	(0,64)	(1,51)
Скорректированный R^2	0,264	0,674
Количество наблюдений	33	33

*** При уровне значимости, равном 1 проценту.
** При уровне значимости, равном 5 процентам.
Примечание: числа в скобках представляют собой стандартные ошибки.

Таблица ТП2. Результаты регрессии уровня коррупции и предсказуемости судебной системы

Независимая переменная	Коэффициент регрессии
Константа	-7,63***
	(0,703)
Предсказуемость судебной системы	-0,59***
	(0,10)
Логарифм ВВП на душу населения в начальный период (в 1990 году)	-0,51***
	(0,162)
Логарифм количества зачисленных в средние школы (в 1990 году)	0,39
	(0,185)**
Скорректированный R^2	0,603
Количество наблюдений	59

*** При уровне значимости, равном 1 проценту.
Примечание: числа в скобках представляют собой стандартные ошибки. Оценки рассчитаны по МНК.

Данные верхней левой панели *рисунка 3* основаны на простой корреляции индекса искажений политики (усредненным за 1984–93 годы) и индекса коррупции (данные за 1996 год). Коэффициент корреляции равен 0,53; *t*—статистика — 3,79. Индекс искажений политики взят из публикации Commander, Davoodi, and Lee, подготовленной для данного Отчета. Большее значение индекса свидетельствует о больших искажениях политики. Индекс коррупции взят из обследования частного сектора, подготовленного для данного Отчета (см. ниже). О составлении индекса искажений политики см. Техническое приложение к рисунку 5.

Данные верхней правой панели рисунка 3 основаны на регрессии индекса коррупции и индекса предсказуемости судебной системы (большее значение индекса свидетельствует о большей предсказуемости) с учетом ВВП на душу населения, а также образования (данные взяты из базы данных Всемирного банка). Результаты регрессии приведены в таблице ТП2. Данные об уровне коррупции и предсказуемости судебной системы взяты из обследования частного сектора (см. ниже). Статистическая методика построения столбцов описана в Техническом приложении к врезке 2.

Данные нижней левой панели рисунка 3 рассчитаны исходя из регрессии, приведенной в Evans and Rauch 1996. Зависимой переменной здесь является коррупция; данные взяты из разных выпусков *International Country Risk Guide*, публикуемых организацией Political Risk Services, и были подготовлены IRIS Center университета штата Мэриленд (см. также Keefer and Knack 1995). Данные были подвергнуты обратному шкалированию, так, что большие значения соответствуют более высокому уровню коррупции. Регрессия включает константу и, в качестве независимых переменных, реальный ВВП на душу населения и индекса приема на работу, основанного на личных качествах. Большие значения этого индекса свидетельствуют о том, что большая доля государственных служащих, занимающих ответственные посты в ключевых экономических ведомствах, поступила на государственную службу после сдачи специальных экзаменов, а среди тех, кто занял свою должность без сдачи экзаменов, большая доля имеет университетский диплом или ученую степень. Статистическая методика построения столбцов описана в Техническом приложении к врезке 2.

Данные нижней правой панели рисунка 3 иллюстрируют взаимосвязь между, с одной стороны, уровнем заработной платы государственных служащих по отношению к заработной плате занятых в обрабатывающей промышленности и, с другой стороны, индексом коррупции, взятом из *International Country Risk Guide*. Общий коэффициент корреляции равен 0,65; *t*—статистика — 3,61. Данные взяты из публикации Van Rijckeghem and Weder, подготовленной для данного Отчета.

Коэффициент корреляции для данных *рисунка 4* равен -0,35; *t*—статистика — -3,65.

Рисунок 5 взят из публикации Commander, Davoodi, and Lee, подготовленной для данного Отчета, и основан на МИП—регрессии с учетом константы уравнения регрессии, приводимой в таблице ТП3. Данные взяты как из источни-

Таблица ТП3. Регрессии, рассчитанные по методу наименьших квадратов и методу с использованием инструментальных переменных, в которых зависимой переменной является рост ВВП на душу населения

	МНК		МИП	
Независимая переменная	**Без учета мультипликативной переменной**	**С учетом мультипликативной переменной**	**Без учета мультипликативной переменной**	**С учетом мультипликативной переменной**
Константа	0,171***	0,161***	0,167***	0,136***
	(0,022)	(0,024)	(0,027)	(0,038)
Фиктивная переменная	-0,015***	-0,015***	-0,015***	-0,014***
для 1974-83 годов	(0,003)	(0,003)	(0,004)	(0,004)
Фиктивная переменная	-0,017***	-0,016***	-0,017***	-0,016***
для 1984-93 годов	(0,004)	(0,004)	(0,004)	(0,004)
ВВП на душу населения	-0,019***	-0,019***	-0,021***	-0,021***
в начальный период	(0,003)	(0,003)	(0,003)	(0,003)
Уровень образования	0,003	0,003	0,003	0,003
в начальный период	(0,003)	(0,003)	(0,003)	(0,003)
Рост населения	-0,184	-0,209	-0,260	-0,304
	(0,192)	(0,192)	(0,204)	(0,203)
Доля инвестиций в ВВП	0,009***	0,009***	0,008**	0,007**
	(0,003)	(0,003)	(0,003)	(0,003)
Размер правительства	-0,016***	-0,022***	-0,023***	-0,038***
	(0,004)	(0,008)	(0,008)	(0,015)
Институциональные возможности	0,017*	0,041	0,027***	0,085*
(0 - наименьшие, 1 - наибольшие)	(0,009)	(0,027)	(0,010)	(0,044)
(Размер правительства) x		0,014		0,033
(институциональные возможности)		(0,014)		(0,024)
Искажения политики	-0,006***	-0,006***	-0,005***	-0,005***
	(0,002)	(0,002)	(0,002)	(0,002)
Условия внешней торговли	0,034	0,034	0,042	0,044
	(0,040)	(0,040)	(0,042)	(0,042)
Фиктивная переменная для	-0,017***	-0,017***	-0,015***	-0,015***
латиноамериканских стран	(0,004)	(0,004)	(0,004)	(0,004)
Фиктивная переменная для	-0,030***	-0,030***	-0,028***	-0,028***
африканских стран (без стран Магриба)	(0,006)	(0,006)	(0,006)	(0,006)
Фиктивная переменная	-0,008	-0,008	-0,013**	-0,013**
"социалистический строй"	(0,006)	(0,006)	(0,005)	(0,005)
Количество наблюдений	271	271	258	258
R^2	0,5196	0,5213	[a]	[a]

*** При уровне значимости, равном 1 проценту.
** При уровне значимости, равном 5 процентам.
* При уровне значимости, равном 10 процентам.
Примечание: рост ВВП на душу населения рассчитан по мировым ценам за 1985 год. Числа в скобках представляют собой стандартные ошибки с поправкой на гетероскедастичность.
[a] При использовании МИП R^2 не является мерой точности регрессии.

ков Всемирного банка, так и из мировых таблиц Summers—Heston (National Bureau of Economic Research 1997). Фазовыми переменными являются логарифм ВВП на душу населения в начальный период (в мировых ценах 1985 года), уровень образования (измеряемый как логарифм среднего количества лет обучения в школе населения в трудоспособном возрасте), темп роста населения и логарифм доли инвестиций в ВВП в мировых ценах 1985 года. Контрольные переменные включают логарифм доли затрат на содержание государственного аппарата (в дальнейшем — размера правительства) в мировых ценах 1985 года, индекс искажений политики, показатель качества государственного аппарата, или институциональных возможностей, среднее изменение условий внешней торговли (в процентах), а также фиктивные переменные — по десятилетиям и в региональном разрезе. Регрессионное уравнение, включающее константу, оценивает комбинированный эффект, который оказывают на рост ВВП на душу населения размер правительства и государственный аппарат.

Переменная институциональных возможностей представляет собой составной индекс, являющийся измерителем качества государственного управления, и базируется,

среди прочих работ, на Keefer and Knack 1995 и Mauro 1995. Эта оценка получена в результате обработки мнений иностранных инвесторов, которые, в первую очередь, определяли, насколько сильно сказывается волокита на деловых операциях, насколько благоприятную среду для ведения бизнеса создает действующая нормативная база и в какой степени частный сектор свободен от политического нажима. Хотя вполне вероятно, что мнения зарубежных инвесторов были субъективными, сформированные на их основе ряды являются единственной доступной в настоящий момент представительной межстрановой оценкой функционирования государственных бюрократий. Все ответы были преобразованы с целью приведения к интервалу от нуля до единицы, где большее значение показателя свидетельствует о лучшем качестве бюрократии. Индекс искажений политики был рассчитан методом главных компонент по трем ключевым индикаторам: степени открытости экономики (измеряемой долей торговли в ВВП), степени переоценки денежной единицы данной страны (измеряемой как разница между обменным курсом черного рынка и официальным обменным курсом) и степени расхождения внутренних и мировых цен. Большее значение индекса свидетельствует о больших искажениях политики.

Данные рисунка 5 были агрегированы: по имеющейся информации рассчитаны средние значения за десятилетние периоды (1964—73 годы, 1974—83 годы, 1984—93 годы). В таблице ТП3 представлены результаты регрессии, полученные с использованием как МИП, так и МНК. МИП— и МНК—оценки оказались весьма близкими; дальнейшая дискуссия опирается на последнюю. При определении индекса искажений политики и доли инвестиций в ВВП используются их собственные значения с пятилетним лагом. При определении переменной размера правительства используется прогнозная оценка, рассчитанная на основе МИП—регрессии для размера правительства, которая приводится в публикации Commander, Davoodi, and Lee, подготовленной для данного Отчета. Все остальные переменные регрессии рассматриваются как экзогенные.

Знаки всех фазовых переменных совпадают с теоретически предсказанными. Коэффициент при переменной дохода в начальный период показывает, что показатель условной сходимости равен 2,1 процента в год, что немногим отличается от значения 2,6 процента в год, приводимого в Barra and Sala-i-Martin 1995. Формирование человеческого капитала, выражаемое количеством лет обучения в школе, оказывает положительное воздействие на рост, но эта взаимосвязь не является статистически значимой. С другой стороны, темп роста инвестиций влияет на рост весьма существенно. Рост населения сказывается на росте ВВП на душу населения отрицательно, в то время как переменная условий внешней торговли оказывает на него положительное воздействие. Воздействие обоих этих показателей, однако, является статистически не значимым. Безусловно отрицательным и статистически значимым является воздействие затрат на государственное потребление. Увеличение этого показателя на величину, равную одному среднеквадратическому отклонению, связано с замедлением роста на 0,65 процентного пункта в год, что немногим отличается от значения 0,7 процентных пункта, приводимого в Barra and Sala-i-Martin 1995. Безусловно отрицательным является также воздействие на рост искажений политики, статистически значимое на однопроцентном уровне. Это показывает, что можно прогнозировать отрицательное воздействие на рост искажений политики, которые выражаются используемым здесь индексом. Однако величина этого воздействия, которая определяется коэффициентом при переменной искажений политики, является (при учете действия других переменных) довольно незначительной, по крайней мере по отношению к переменной размера правительства (0,5 процентных пункта в год). Переменная институциональных возможностей, напротив, оказывает весьма существенное положительное воздействие на рост, являющееся статистически значимым. Аналогичным образом, попытка учесть искажающее влияние больших значений, возникающих в результате введения в модель произведения переменной расходов на государственное потребление и переменной институциональных возможностей, дает положительный коэффициент. При оценке воздействия, которое оказывает на рост правительство, нельзя ограничиваться рассмотрением только размера последнего. Нерациональная политика, выражением которой являются завышенный курс национальной денежной единицы и чрезмерные торговые ограничения, сдерживает рост страны, в то время как высокое качество государственного управления может положительно сказаться на производительности. Кроме того, является очевидным, что для стран и регионов, которые получают меньше всего, характерны устойчиво низкие значения всех трех индикаторов. Как представляется, необходимо определенное сочетание размера правительства и качества проводимой политики и государственных институтов.

Глава 2

В *рисунке 2.2* МИП—оценки, рассчитанные исходя из регрессии роста, приведенной в публикации Commander, Davoodi, and Lee, подготовленной для данного Отчета, используются с целью декомпозиции источников роста в Африке (без стран Магриба) и Восточной Азии за период с 1964 по 1993 годы. Эти оценки (как объясненные, так и необъясненные) для Африки (без стран Магриба) последовательно суммировались с ВВП на душу населения в 1964 году.

Для более подробной информации о двух верхних панелях *рисунка 2.4* см. Техническое приложение ко врезке 2.

Нижняя панель рисунка 2.4 подготовлена на основе результатов регрессии, приведенных в таблице ТП4. Зависимая переменная представляет собой усредненный для каждой страны коэффициент эффективности проектов, финансируемых Всемирным банком (по выборке из 312 проектов, для каждого из которых была сделана оценка). Данные взяты из базы данных отдела операций и их оценки Всемирного банка. Независимыми переменными являются изменение условий внешней торговли за период с 1984 по 1993 годы, индекс искажения политики за период с 1984 по 1993 годы и индекс доверия к правительству. Переменные условий внешней торговли и искажения политики (см. примечание к рисунку 5 выше) взяты из публикации Commander, Davoodi, and Lee, подготовленной для данного Отчета. Данные по уровню доверия взяты из обследования частного сектора, подготовленного для данного Отчета (приведено ниже). Регрессия также включает константу.

Глава 3

Данные *рисунка 3.8* представляют собой средние арифметические долей в ВВП пенсий, пособий по безработице и семейных пособий для двадцати двух стран ОЭСР. Ряды за период с 1965 по 1979 годы построены по данным ILO за разные годы. Данные за период с 1980 по 1993 годы взяты из OECD 1996.

Глава 5

На *рисунке 5.5* зависимая переменная, индекс эффективности бюрократии, представляет собой рейтинг качества государственного управления, приводимый в разных выпусках *International Country Risk Guide*, который был подвергнут обратному шкалированию, так что большие значения соответствуют более высокому качеству государственного управления. Независимыми переменными являются ВВП на душу населения в начальный период и индекс меритократии. Регрессия также включает константу.

Коэффициент корреляции для данных *рисунка 5.7* равен —0,37; t—статистика — —10,14. Выборка охватывает Ботсвану, Буркина—Фасо, Габон, Гамбию, Гану, Египет, Камерун, Кению, Маврикий, Мавританию, Мадагаскар, Малави, Марокко, Нигерию, Руанду, Сенегал, Сомали, Судан, Того и Чад. Для каждой страны в выборке приведен временной ряд значений уровней оплаты труда и занятости. Переменная заработной платы представляет собой отношение реальной средней заработной платы к реальному ВВП на душу населения (оба показателя измеряются в национальной валюте). Переменная занятости представляет собой отношение количества чиновников центрального правительства к населению в целом. Данные по занятости и номинальной заработной плате взяты из Kraay and Van Rijckeghem. Реальная средняя заработная плата рассчитывалась путем дефлирования совокупной номинальной заработной платы (эта величина умножалась на произведение индекса цен на потребительские товары и занятости). Данные по численности населения и реальному ВВП на душу населения, а также индекс цен на потребительские товары взяты из базы данных Всемирного банка.

Таблица ТП4. Результаты регрессии коэффициентов эффективности проектов, финансируемых Всемирным банком, и уровня доверия и других переменных

Независимая переменная	Коэффициент регрессии
Константа	-7,080
	(12,87)
Уровень доверия	35,55**
(0 - наименьший, 1 - наибольший)	(16,18)
Изменение условий внешней торговли	8,078
в 1984-93 годах	(31,07)
Искажения политики в 1984-93 годах	2,481
	(2,76)
Скорректированный R^2	0,088
Количество наблюдений	30

** При уровне значимости, равном 5 процентам.
Примечание: числа в скобках представляют собой стандартные ошибки. Оценки рассчитаны ло МНК.

Глава 6

Данные *рисунка 6.1* основаны на результатах регрессии, построенной на данных по разным странам, представленных в таблице ТП5. Перечень этих стран и определения коррупции приведены ниже, в обследовании частного сектора. Зависимая переменная, отношение инвестиций к ВВП, представляет собой среднее арифметическое долей валовых инвестиций в ВВП за период с 1990 по 1994 годы. Предсказуемость коррупции представляет собой комбинацию двух факторов — предсказуемости результатов дачи взятки (дополнительной выплаты) и ее размера. Регрессия учитывает уровень образования в начальный период (измеряемый как логарифм количества зачисленных в средние школы в 1990 году), первоначальный доход (измеряемый как логарифм ВВП на душу населения в 1990 году, рассчитанный по паритету покупательной способности) и текущие искажения политики. Переменная искажений политики взята из публикации Commander, Davoodi, and Lee, подготовленной для данного Отчета (см. Техническое приложение к рисунку 5). Данные по инвестициям, образованию и первоначальному доходу получены из источников Всемирного банка. При подготовке данного рисунка использовалась та же статистическая методика, что и для рисунка 5. Уровень и предсказуемость коррупции являются важными факторами для определения доли инвестиций и являются статистически значимыми на пятипроцентном уровне.

Глава 7

Индекс демократичности из *рисунка 7.1* основывается на данных Polity III, рассчитанных Jaggers and Gurr 1996; классификация стран по регионам совпадает с принятой во Всемирном банке. Индекс рассчитан исходя из индикаторов "институционализированной демократии" и "институционализированной автократии" для каждого года в интервале между 1800 и 1994 годами по всем независимым странам, чье население в начале 1990-х годов превышало 500 тысяч человек (всего по 177 странам). Индекс был исчислен путем вычитания второго индикатора из первого. Каждый индикатор включает пять компонентов: конкурентная основа участия в политической деятельности, регулирование участия в политической деятельности, конкурентная основа найма руководителей, открытость при найме руководителей и ограничение полномочий главы исполнительной власти. Каждый из показателей шкалирован в соответствии с Jaggers and Gurr 1995 (с. 472). Оба индикатора являются аддитивными; используется одиннадцатибалльная шкала (от 0 до 10). Преимущество использования разности индикаторов состоит в том, что это позволяет выявить вид политического режима в стране в политическом континууме, крайними точками которого являются полная демократия и полная автократия (+10 и −10 баллов, соответственно). Индекс демократичности отличает высокая степень корреляции с рассчитываемыми организацией Freedom House индексом политических прав и индексом гражданских свобод (Freedom House, различные выпуски). Коэффициенты корреляции за период с 1973 по 1994 годы равны, соответственно, 0,92 и 0,87.

Рисунки *врезки 7.3* основаны на простых корреляциях и не учитывают другие характеристики деревень. Как бы то ни было, взаимосвязь сохранится, если эти характеристики принимать во внимание. Данные по общественной деятельности взяты из Social Capital and Poverty Survey (SCPS), который проводился в сельских районах Танзании в апреле–мае 1995 года в качестве составной части более крупной программы Всемирного банка, посвященной оценке распространенности бедности. Данные о расходах взяты из того же источника, хотя данная часть обзора охватывает домашние хозяйства только в 53 из 87 кластеров. Индекс общественной деятельности на уровне деревни представляет собой произведение среднего количества групп (например, церковные общины, женские группы, фермерские группы), к которым принадлежали респонденты, и индекса средних характеристик для этих групп, учитывающего три фактора: гетерогенность родственных отношений, гетерогенность дохода и функционирование групп. Данные о качестве школьного обучения взяты из Human Resource Development Survey (HRDS), проведенного в Танзании в 1993 году, который сопоставим на кластерном уровне с 87 кластерами SCPS. Индекс качества школьного обучения представляет собой рассчитанное для кластеров среднее, статистической базой для которого послужили ответы респондентов на вопросы об относительном значении пяти характерных признаков школ и оценки ими качества их местной школы по тем же пяти признакам. HRDS являлся представительным на национальном уровне опросом 5000 домашних хозяйств в Танзании. Он был проведен совместно экономическим факультетом университета Дар-эс-Салама, правительством Танзании и Всемирным банком и финансировался Всемирным банком, правительством Японии и Британским агентством по иностранному развитию. См. Ferreira and Griffen 1995.

Таблица ТП5. Результаты регрессии доли валовых инвестиций в ВВП и уровня коррупции, предсказуемости коррупции и других переменных

Независимая переменная	Коэффициент регрессии
Константа	19,523
	(13,49)
Уровень коррупции	-5,814**
	(2,23)
Предсказуемость коррупции	6,309**
	(2,62)
Логарифм количества зачисленных в средние школы в 1990 году	1,987
	(2,18)
Логарифм ВВП на душу населения в начальный период (в 1990 году)	-1,149
	(1,87)
Искажения политики	-1,959
	(1,46)
Скорректированный R^2	0,24
Количество наблюдений	39

** При уровне значимости, равном 5 процентам
Примечание: числа в скобках представляют собой стандартные ошибки. Оценки рассчитаны по МНК.

Глава 9

Рисунок 9.2 основан на обобщенной МНК–регрессии, которая представлена в таблице ТП6. Регрессия дает возможность оценить воздействие начальных условий, а также институциональных, демографических и экономических переменных на расходы на социальное обеспечение.

Зависимая переменная представляет собой долю в ВВП расходов правительства на пенсии, пособия по безработице и семейные пособия (см. Техническое приложение к рисунку 3.8). Начальные условия характеризуются индексом Джини для распределения доходов в начальный период (Deininger and Squire 1996) и временем, прошедшим с момента начала программы социального обеспечения в каждой из стран (U.S. Department of Health and Human Services 1994). Институциональные переменные включают индикатор эффективности бюрократии (институциональных возможностей) из публикации Commander, Davoodi, and Lee, подготовленной для данного Отчета, а

также три индикатора политической среды. Большие их значения означают большую эффективность. Хотя является более вероятным, что эффективная бюрократия сможет решить проблему мошенничества и злоупотреблений, более вероятно также, что тогда распределяемые государством блага достанутся всем, кто имеет на них право. Таким образом, знак коэффициента при переменной эффективности бюрократии зависит от сравнительного значения этих двух факторов. Положительный знак коэффициента свидетельствует, что более эффективные правительства обеспечивают большие расходы на социальное обеспечение. Состояние политической среды описывается индикаторами конституционной структуры, вида государственного устройства и идеологической ориентации законодательной власти (данные по двум последним индикаторам взяты из Alesina and Perotti 1995). Измерителем конституционной структуры выступает закрепленное в конституции право вето на принятие законов по социальным вопросам, которым обладают меньшинства и группы населения, объединенные общими интересами. Более высокие значения индекса означают меньшие возможности блокировать принятие законодательства. Положительный знак коэффициента свидетельствует, что для стран с меньшими возможностями применения права вето вероятность пойти на расширение сферы социального обеспечения является более низкой. Правительства отнесены к одному из шести видов в диапазоне от однопартийного до правительства, образованного представителями нескольких партий, ни одна из которых не имеет большинства. По идеологической ориентации правительство может быть правым, правоцентристским, центристским, левоцентристским или левым. Положительный знак коэффициента при виде государственного устройства свидетельствует, что однопартийные правительства менее склонны проводить политику расширения сферы социального обеспечения; при идеологической ориентации — что левые правительства более склонны к проведению политики такого рода. Данные о доле в общей численности населения лиц в возрасте 65 лет и старше (показатель старения населения), численности детей в возрасте 14 лет и младше, уровню безработицы, реальному ВВП на душу населения и инфляции взяты из базы данных социальных индикаторов Всемирного банка; OECD за разные годы; ILO 1986 и 1994; IMF за разные годы (b) и базы экономических и социальных данных Всемирного банка. Для переменных старения населения и уровня безработицы, как ожидается, знак коэффициента будет положительным. И наконец, чем богаче страна, тем больше она тратит на социальное обеспечение. Наличие положительного знака коэффициента при реальном ВВП на душу населения отражает этот эффект.

Таблица ТП6. Результаты регрессии расходов на социальное обеспечение и конституционной структуры и других переменных

Независимая переменная	Коэффициент регрессии	Стандартная ошибка
Константа	-6,37	4,229
Конституционная структура	4,40	2,189**
Старение населения	0,583	0,082***
Уровень безработицы	0,361	0,029***
Вид государственного устройства	0,227	0,063***
Эффективность бюрократии	1,76	0,521***
(ВВП на душу населения) x (10^4)	0,94	0,495*
Правительственная идеология	-0,04	0,045
Темп инфляции	0,01	0,017
(Численность детей) x (10^8)	2,37	4,09
Год начала программы	-0,006	0,039
Индекс Джини	-0,004	0,109
R^2	0,63	
Количество наблюдений	365	

*** При уровне значимости, равном 1 проценту.
** При уровне значимости, равном 5 процентам.
* При уровне значимости, равном 10 процентам.
Примечание: оценки рассчитаны по обобщенному МНК, поэтому R^2 здесь не обладает всеми свойствами, присущими R^2, рассчитанному по стандартному МНК.

Новая переменная, "остаточное среднее расходов на социальное обеспечение" рассчитывается путем вычитания из выборочного среднего расходов на социальное обеспечение, константы регрессии и произведения выборочного среднего независимых переменных, которые не являются статистически значимыми на десятипроцентном (или меньшем) уровне, и соответствующего коэффициента. Вес каждой переменной в расходах на социальное обеспечение определяется путем умножения коэффициентов, рассчитанных для каждой переменной, на выборочное среднее каждой переменной и деления полученного результата на остаточное среднее расходов на социальное обеспечение. Полученная декомпозиция расходов на социальное обеспечение является устойчивой по отношению только к тем переменным регрессии, которые статистически значимы на десятипроцентном (или меньшем) уровне.

Приблизительная оценка эффекта от уменьшения искажений политики, который проявился в результате проведения реформы налогообложения в Пакистане, основывается на так называемом треугольнике Харбергера. Уравнение чистых потерь (dead weight loss — DWL) выглядит следующим образом:

$$DWL = 0{,}5 \times t^2 \times (1 - t)^{-1} \times \varepsilon_T \times TI,$$

где:

t = ставка налогообложения;

ε_T = компенсированная эластичность спроса;

TI = налогооблагаемый доход.

При расчетах ставка налогообложения в дореформенный период принималась равной 60 процентам, после реформы — 30 процентам. Компенсированная эластичность спроса была принята равной 0,5, так же, как в Feldstein 1995. Соответствующее отношение налогооблагаемого дохода к ВВП составило 7,22 процента. Оценка величины сокращения чистых потерь (разности между потерями до и после реформы), полученная на основе этой информации, составила 1,4 процента ВВП (при допущении, что реформа не приводит к изменению общей величины доходов).

Обследование частного сектора

Зачем это обследование?

Вред, наносимый развитию частного сектора неопределенностью законодательства, нормативных актов и проводимой политики в целом, документально подтверждается многочисленными разрозненными свидетельствами. Среди примеров можно выделить исследование проблем, с которыми сталкиваются фирмы теневого сектора, в De Soto 1989, описание неопределенности, связанной с ведением бизнеса, в Klitgaard 1990 и анализ институциональной неопределенности в Никарагуа в Borner, Brunetti, and Weder 1995.

Однако следует признать, что поиск адекватных данных для проведения анализа такого рода сопряжен со значительными сложностями. Целью обследования частного сектора, подготовленного для данного Отчета, было восполнить имеющийся пробел путем создания банка данных, годных для международных сопоставлений и охватывающих представительную выборку стран, по различным аспектам институциональной неопределенности в понимании частных предпринимателей.

Анкета обследования

Анкета начинается с вопросов о некоторых основных характеристиках фирм—респондентов. В рассмотрение принимаются пять основных признаков фирмы: размер (менее, чем 50 работников; от 50 до 200 работников; более 200 работников); специализация (промышленное производство; услуги; сельское хозяйство); местоположение головной конторы (столица; иной крупный город; небольшой город или сельская местность); участие иностранного капитала (есть/нет); экспортирует ли фирма свою продукцию.

Основная часть анкеты состоит из двадцати пяти вопросов с несколькими вариантами ответа, которые сгруппированы в следующих пяти тематических разделах:

- *Предсказуемость законотворчества и проводимой политики.* Эти вопросы имеют целью оценить неопределенность, создаваемую процессом законотворчества.
- *Политическая нестабильность и охрана прав собственности.* Эти вопросы относятся к неопределенности, возникающей вследствие смены правительства, как на регулярной основе, так и в чрезвычайных обстоятельствах.
- *Взаимоотношения между правительством и частным сектором.* В анкете содержится перечень пятнадцати областей, в которых действия правительства затрагивают интересы фирм. Отвечающий должен оценить, насколько серьезные препятствия к ведению бизнеса представляют собой эти области.
- *Соблюдение законности и правопорядка и бюрократическая волокита.* Эти вопросы посвящены определению степени коррумпированности, а также выяснению, являются ли затраты на подкуп государственных чиновников обычными накладными расходами, величину которых легко оценить заранее, или же представляют собой источник неопределенности. Существенной проблемой, с которой неизбежно приходится сталкиваться при анализе ответов, является нежелание фирм признавать, что они дают взятки. Кроме того, в анкете поставлены прямые вопросы, воспрепятствовала ли неопределенность во взаимоотношениях с государством осуществлению запланированных инвестиционных проектов, и какую часть своего времени высшее руководство фирмы вынуждено тратить на выполнение нормативных предписаний.
- *Неопределенность, связанная с малой эффективностью предоставления услуг государством.* Эти вопросы призваны выяснить, оказывает ли государство некоторые услуги (такие, как почтовая связь, здравоохранение, телефонная связь, развитие дорожной сети) и насколько эффективно оно с этим справляется.

Проведение обследования и его результаты

Первоначально анкета была составлена на английском языке. Однако масштаб обследования потребовал ее перевода на несколько основных мировых языков: испанский, немецкий, португальский, русский и французский. Там, где это было возможно, при проведении обследования использовалась анкета, составленная на одном из этих языков (или на английском языке). В некоторых случаях, однако, оказывалось крайне необходимым обеспечить перевод на язык той страны, где проводилось обследование. Так было сделано в Албании, Болгарии, Венгрии, Италии, Польше, Словацкой Республике, Турции и Чешской Республике.

Обследование проводилось в период с августа 1996 по январь 1997 года. В общей сложности, в нем приняло участие 69 стран. В их число вошли: *промышленно развитые страны* — Австрия, Великобритания, Германия, Ирландия, Испания, Италия, Канада, Португалия, США, Франция и Швейцария; *страны Южной и Юго—Восточной Азии* — Индия, Малайзия и Фиджи; *страны Ближнего Востока и Северной Африки* — Западный берег реки Иордан и сектор Газа, Иордания и Марокко; *Центральная и Восточная*

Таблица ТП7. Реакция частного сектора на проведенное обследование в разбивке по регионам

Регион (группа)	Количество обследованных стран	Количество обследованных фирм	Количество возвращенных анкет			
			Среднее	Медиана	Минимум	Максимум
Промышленно развитые страны	11	254	23	20	14	56
Южная и Юго-Восточная Азия	3	139	46	45	41	53
Ближний Восток и Северная Африка	3	109	36	42	15	52
Центральная и Восточная Европа	11	771	70	70	46	114
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	9	474	53	47	17	87
Африка (без стран Магриба)	22	1288	59	48	13	124
СНГ	10	650	65	62	31	91
Все развивающиеся страны	58	3431	59	51	13	124
Все страны	69	3685	53	50	13	124

Европа — Албания, Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Македония, Польша, Словацкая Республика, Турция, Чешская Республика и Эстония; *страны Латинской Америки и Карибского бассейна* — Боливия, Венесуэла, Колумбия, Коста—Рика, Мексика, Парагвай, Перу, Эквадор и Ямайка; *страны Африки (без стран Магриба)* — Бенин, Гана, Гвинея, Гвинея—Бисау, Замбия, Зимбабве, Камерун, Кения, Конго, Кот—д'Ивуар, Маврикий, Мадагаскар, Малави, Мали, Мозамбик, Нигерия, Сенегал, Танзания, Того, Уганда, Чад и ЮАР; *Содружество Независимых Государств* — Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Киргизская Республика, Молдова, Россия, Узбекистан и Украина.

Фирмы—респонденты отличались крайним разнообразием размеров, географического положения внутри страны и специализации; были широко представлены как компании с иностранным участием, так и без такового. Где это было возможно, анкеты рассылались по почте, но в некоторых странах с ненадежной почтовой связью вручались лично. В таблице ТП7 приведена более подробная информация о доле ответивших. Следует отметить, что доля ответивших в развивающихся странах (30 процентов) была весьма высокой по сравнению с другими обследованиями, в которых использовалась почтовая рассылка. Это можно отнести на счет действия двух факторов: во—первых, обследование затрагивало проблемы первостепенного значения для местных предпринимателей; во—вторых, оно проводилось международной организацией, пользующейся значительным авторитетом в развивающихся странах.

Из—за финансовых и временных ограничений в некоторых странах фирмы, ответившие на анкету, не представляют собой случайную выборку из числа тех, кому были направлены анкеты. В других странах в силу специфики политических и экономических условий обследованием удалось охватить только незначительную часть территории. В среднем, однако, намеченный организаторами обследования ориентир — 50 ответов для каждой страны — был достигнут.

Почти половина фирм относилась к малым (менее чем 50 работников); оставшаяся часть распределилась между средними и крупными фирмами, примерно, поровну. Одной из целей обследования было обеспечить, чтобы компании, входящие в выборку по каждой стране, представляли самые разные географические пункты. Фирмы, расположенные в столице, составляли около половины респондентов. В то же время руководство почти четверти фирм базировалось в небольших городах или сельской местности.

Агрегированные результаты, однако, затушевывают значительные различия между теми или иными странами. Доля фирм, расположенных в столице, колеблется от ста процентов до нуля. Такой разброс может быть объяснен исходя из распределения частных предприятий по территории страны. В некоторых странах, ранее являвшихся республиками СССР, более половины зарегистрированных предприятий находится в столице. В других странах социально—экономическая и политическая ситуация затрудняла доставку анкет в отдаленные части страны. В некоторых странах ненадежность почтового сообщения сделала невозможными отправку анкет в отдаленные части страны и своевременное их получение.

Среди фирм—респондентов промышленное производство и отрасль услуг были представлены, практически, одинаково, но ответов из сельскохозяйственных предприятий поступило сравнительно мало. Эта диспропорция может быть объяснена географическими причинами: головные конторы более чем трех четвертей стран, принявших участие в обследовании, расположены в столице или каком—либо ином крупном городе, что является не характерным для сельскохозяйственных фирм.

По признакам участия иностранного капитала и доступа к внешним рынкам фирмы оказались распределены довольно равномерно. Две трети опрошенных фирм ответило, что в их капитале зарубежные компании не участвуют. Этот результат контрастирует, таким образом, с

данными, полученными в ходе ранее проводимых исследований субъективной оценки инвестиционного климата тех или иных стран, которые были сосредоточены на выяснении представлений об этой проблеме исключительно многонациональных фирм.

Построение индикатора доверия

Индикатор доверия был разработан в качестве общего измерителя надежности институциональной структуры с точки зрения частных предпринимателей. Он является комплексным показателем, учитывающим действие нескольких различных факторов неопределенности, которая существует во взаимоотношениях между правительством и частным сектором. Индекс доверия рассчитывается как среднее арифметическое средних значений пяти частных индикаторов, нормированное таким образом, что индекс для высокоразвитых стран ОЭСР равен единице. К частным индикаторам относятся:

- *Предсказуемость нормотворчества*: в какой степени на предпринимателях сказывается необходимость учитывать в своей деятельности изменения в нормативных актах и проводимой политике; ожидают ли они, что правительство будет продолжать придерживаться ранее провозглашенных основных целей политики; насколько информированы обычно предприниматели о предстоящем изменении нормативных актов; имеют ли они возможность выразить несогласие с намечаемыми изменениями, если те негативно сказываются на бизнесе.
- *Субъективные представления о политической нестабильности*: воспринимаются ли перемены в правительстве (как конституционные, так и неконституционные) как предвестник резкого и далеко идущего пересмотра политического курса, чреватого серьезными последствиями для частного сектора.
- *Личная безопасность и охрана собственности*: уверены ли предприниматели в том, что власть обеспечит защиту их имущества и их самих от преступных деяний; представляют ли воровство и другие виды преступлений серьезную проблему для бизнеса.
- *Предсказуемость исполнения судебных решений*: степень неопределенности, обусловленной произволом судебных органов в процессе правоприменения; представляет ли такая непредсказуемость проблему для ведения бизнеса.
- *Коррупция*: является ли общепринятым среди предпринимателей прибегать к взяткам (на нерегулярной основе), чтобы обеспечить решение того или иного вопроса.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ПРИМЕЧАНИЯ

Данный Отчет был подготовлен на основе широкого ряда документов Всемирного банка и многочисленных внешних первоисточников. Работы Всемирного банка включают как результаты проводимых в настоящее время исследований, так и работы, выполненные по экономике отдельных стран, секторов хозяйства, и отдельные проекты. Эти и другие источники приведены в алфавитном порядке по фамилии автора или названию организации и сгруппированы в двух разделах: публикации, подготовленные для данного Отчета, и избранная библиография. Основные материалы, часть из которых можно будет получить в виде серии Policy Research Working Paper, а остальные — через офис по подготовке *Отчета о мировом развитии*, представляют собой синтез наиболее важных публикаций и работ самого банка. Высказываемые в них точки зрения не являются обязательной позицией Всемирного банка или данного Отчета.

В дополнении к основным перечисленным источникам ценные советы и руководство обеспечивали многие специалисты, как работающие во Всемирном банке, так и нет. Особую благодарность необходимо выразить Gregory Ingram, Arturo Israel, Ravi Kanbur и Michael Walton. Caroline Anstey и Hans Jurgen Gruss оказывали содействие в поиске данных и получении консультаций из многих первоисточников. Важный вклад в Отчет был сделан Sri-Ram Aiyer, Mark Baird, Shahid Javed Burki, Uri Dadush, Partha Dasgupta, Gloria Davis, Shanta Devarajan, Mamadou Dia, Jessica Einhorn, Gunnar Eskeland, Francisco Ferreira, Cesar Gaviria, Roger Grawe, Jeffrey Hammer, Ricardo Hausmann, Enrique Iglesias, Edmundo Jarquin, Robert Klitgaard, Geoff Lamb, Moises Naim, Gobind Nankani, John Nellis, Richard Newfarmer, Guillermo Perry, Guy Pfeffermann, Robert Picciotto, Boris Pleskovic, Stephen Pursey, Sarath Rajapatirana, Malcolm Rowat, Salvatore Schiavo-Campo, Nemat Shafik, Ibrahim Shihata, Mary Shirley, I. J. Singh, Andrew Steer, Nicholas Stern, Maurice Strong, Roger Sullivan, Vinod Thomas, Jacques van der Gaag, Paulo Vieira da Cunha, Steve Webb, Alan Winters и John Williamson. Bruce Ross-Larson, Meta de Coquereaumont, Paul Holtz и Alison Strong внесли серьезную редакторскую правку и оказывали помощь на различных стадиях подготовки Отчета. Полезный вклад со стороны различных лиц в каждую отдельную главу отмечен в виде благодарности по этим главам.

Опрос фирм частного сектора, выполненный специально для этого Отчета, стал возможен при помощи и сотрудничестве персонала рабочих представительств Всемирного банка. Особая благодарность координаторам опроса как на уровне региональных вице-президентов, так и представителей и сотрудников миссий участвующих стран.

При подготовке Отчета были проведены широкие консультации. Мы выражаем особую благодарность следующим организациям за проведение этих консультаций: Научно-исследовательский институт содействия в развитии, Фонд зарубежного экономического сотрудничества, Токио; министерство сотрудничества Германии; министерство иностранных дел Норвегии; Институт Севера-Юга, Оттава; Национальный совет по прикладным экономическим исследованиям, Нью-Дели; Африканский консорциум по экономическим исследованиям, Найроби; Агентство зарубежного развития, Лондон; Всемирная коалиция для Африки, Аддис-Абеба; и InterAction, Вашингтон.

Мы хотим поблагодарить *в Токио*: Yuan Gangming, Kaoru Hayashi, Mr. Hisatake, Naoko Ishii, Shigeru Ishikawa, Shinichi Jin, Yutaka Kozai, Isao Kubota, Toru Nakanishi, Nobutake Odano, Tetsuji Okazaki, Yoshio Okubo, Toru Shinotsuka, Masaki Shiratori, Akira Suehiro, Shigeki Tejima, Prof. Juro Teranishi и Yoshio Wada; *в Брюсселе*: Dominique Bй, Brunet Bernard, Noel Coghlan, P. Defraigne, M. de Lange, L. de Richemont, Daniel Guyader, Maurice Guyader, Ditte Juul Jorgensen, Maral LeRoy, Franзoise Moreau, L. R. Pench, Regine Roy, G. Tebbe, A. Tincani, J. Vignon и Rutger Wissels; *в Великобритании*: Mandeep Bains, Bill Baker, Richard Batley, Kate Bayliss, Sarah Bernard,

Graham P. Chapman, Anne Coles, Paul Collier, Sean Collins, Rosalind Eyben, Mick Foster, Peter Grant, Mr. Greif, P. Holden, Tony Killick, Robert Lasiett, Andrew Leslie, Deborah McGurk, Dino Merotto, Mick Moore, Peter Mountfield, Rachel Phillipson, Trevor Robinson, Sally Taylor, Sandra Wallman, Jon Wilmsburst и Geoffrey Wood; *в Стокгольме*: Stefan Fölster, Jörgen Holmqvist, Erik Johnsson, Assar Lindbeck, Eva Lindström, Per Molander и Joakim Palme; *в Ферне-Вольтере, Франция*: Hans Engelberts, Elie Jouen и Mike Waghorne; *в Германии*: Friedrich W. Bolay, Hans-Gert Braun, Hartmut Elsenhans, Ingrid Hoven, Ernst-J. Kerbusch, Elmar Kleiner, Gudrun Kochendörfer-Lucius, Rolf J. Langhammer, Hildegard Lingnau, Peter Molt, Mr. Preuss, Dirk Reinermann, Hans-Bernd Schäfer, Mr. Schröder, Christian Sigrist, Klaus Simon, Albrecht Stockmayer, Franz Thediek, Josef Thesing, Dr. Tittel-Gronefeld, Klemens van de Sand и Peter Wolf; *в Париже*: Sophie Bismut, Catherine Bourtembourg, Christian Chavagneux, Jean Coussy, Maximin Emagna, Bénédicte Etien, Ulrich Hiemenz, Etienne Le Roy, Turkia Ould-Daddah, Michel Pipelier и Jean Pisani Ferry; *участникам заседания представителей НГО в Лондоне*: Graham Bray, Joji Carino, Marcus Colchester, Harriet Goodman, Andrew Gray, Caroline Harper, Rob Lake, Christine Lippai, Brendon Martin, Arthur Neame, Henry Northover, Helen O'Connell, Robin Poulton, Mohammed Sulliman, Sabjit Tohal, Kitty Warnock, Alex Wilks, Christian Wisskirchen и Jessica Woodroffe; *в Европейской комиссии*: Roderick Abbott, Christoph Bail, Chris Boyd, Gunther Burghardt, Carlos Camino, Jim Cloos, Robert Coleman, Carlos Costa, Pierre Defraigne, Xavier de Larnaudie-Eiffel, Joly Dixon, Michael Green, Alexander Italianer, Horst Krenzler, Ed Kronenburg, François Lamoureux, Rene Leray, Jean-François Marchipont, Stefano Micossi, Agne Pantelouri, Bernard Petit, Juan Prat, Giovanni Ravasio, Alexander Schaub, Steffen Smidt, Michel van den Abeele, Robert Verrue, Jerome Vignon, Heinrich von Moltke и Jorg Wenzel; *в Джорджтаунском университете, Вашингтон*: Daniel Brumberg, Marsha Darling, Bruce Douglas, Steven King, Carol Lancaster, Marilyn McMorrow, Dennis McNamara, Gwendolyn Mikell, Howard Schaeffer и Dan Unger; *в Вашингтонском юридическом колледже, Американский университет*: Claudia Martin and Rochas Pronk; *участникам встречи представителей НГО во Всемирном банке*: Peter Bachrach, Deborah Brautigam, Jim Cox, George Devendorf, Jack Downey, Justin Forsyth, Jo Marie Griesgraber, Wendy Grzywacz, Kari Hamerschlag, Carola Kaps, Meg Kinghorn, Michael Kronthal, Carolyn Long, Claudia Martin, Carmen Monico, Joe Muwonge, Gabriel Negatu, Michal Nehrbass, Carolyn Reynolds, Mildred Robbins Leet, Bruce Robinson, Berta Romero, James Rosen, Frances Seymour, Gmakahn Sherman, Carla Simon, Andrea Soccobo, Julia Taft, Nicolas van de Walle, Nick Vanedwaild и Chuck Woolery; *в Каире*: Ismail Sabry Abdallah, Mamdouh El Beltagy, Ahmed Galal, Abdel Fattah El Gebalyl, Mohamed El Sayed Selim, Mohamed Aboul Enein, Samiha Fawzy, Ahmed Gweily, Heba Handoussa, Taher Helmy, Mohamed Mahmoud El Imam, Mohamed Lofty Mansour, Omar Mohanna, Mohamed Ozalp, Ghada Ragab, Yasser Sobhi, Arvind Subramanian, Fouad Sultan и El Sayed Yasseen; *в Осло*: Ole Winkler Andersen, Christian Friis Bach, Ingrid Braenden, Adne Cappelen, Arne Disch, Thorvald Grung Moe, Tor Halvorsen, Trond Folke Lindberg, Desmond McNeill, Lars Mjoset, Frode Neergaard, Poul Engberg Pedersen, Erik Reinert, Reiulf Steen, Astri Suhrke и Lars Udsholt; *в Нидерландах*: M. Bienefelt, K. Blekxtoon, J. de Groot, L. de Maat, K. Doornhof, J. Enneking, J. Faber, H. Gobes, A. C. M. Hamer, J. P. Ramaker, F. Roos, G. Storm, R. J. Tjeerdsma, A. van't Veer, F. Ph. M. van der Kraaji, G. van Dijk, G. J. J. M. van Empel, F. D. van Loon, L. van Maare, A. van Raverstein и M. van Wier; *в Бельгии*: Guido Dumon, Dany Ghekiere, Luc Hubloue, Thomas Lievens и Guy Schorochoff; *во Всемирной организации здравоохранения*: D. Bettcher, A. Moncayo, S. Sapirie, J. Tulloch, J. Visschedijk и Derek Yach; *в Офисе Верховного комиссара ООН по проблемам беженцев*: Jamal Benomar and Eric Morris; *в Аддис-Абебе*: членам экономического комитета Всемирной коалиции для Африки; *на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа*: Samir Abdallah, Hatem Halawani, Nabil Kassis, Ali Mahmoud Khadr, Mohammad Zuhdi Nashashibi, Yousif Nasser и Mohammad Shtayyeh; *в Канкуне, Мексика*: José Afonso, Pedro Aguayo, Kenny Anthony, Nicolás Ardito-Barletta, Edgardo Boeninger, Juan Bour, Hernán Buchi, Rubén Carles, Alejandro Carrillo, Tarsicio Castañeda, Pelegrin Castillo, José Dagnino Pastore, Andrés Dauhajre, Diego de Figueiredo Moreira Neto, Alberto Díaz Cayeros, Haydee García, Rudolf Hommes, Tasso Jereissati, Arnoldo Jiménez, Eduardo Lizano, Thereza Lobo, Rolf Lüders, Gabriel Martínez, Néstor Martínez, Helen McBain, Ambler Moss, Marthe Muse, Arturo Núñez del Prado, Tomás Pastoriza, Ramon Piñango, Fernando Romero, Luis Rubio, Ricardo Samaniego, Cezley Sampson, Antonio Sancho, Enrique Vescovi и Eduardo Wiesner Durán; *в Индии*: Swaminathan Aiyar, Yoginder Alagh, Surjit Bhalla, Onkar Goswani, R. N. Malhotra, Rakesh Mohan и Pai Panandikar; *in Bern*: Franz Blankart, Thomas Greminger, Beat Kappeler, Luzius Mader и Mathias Meyer; *в Африканском консорциуме экономических исследований*: Ibrahim Elbadawi and Benno Ndulu; *в Берлине*: Heinz Buhler, Alexander Friedrich, Götz Link, Theo Sommer и Carl-Dieter Spranger; *в Международной организации труда*: Katherine Hagen and Stanley Taylor; *в Международной конфедерации независимых профсоюзов*: Gemma Adaba; *в Канаде*: Isabella Bakker, Manfred Bienefeld, Jim Carruthers, G. Shabbir Cheema, Roy Culpeper, Nasir Islam, Devesh Kapur, Bahman Kia, Peter Larson, Caroline Pestieau и Alison Van Rooy; *в Аддис Абебе*: Addis Anteneh, Tedenekialesh Assfaw, Asrat Bekele, Befekadu Degefe, Getachew Demeke, Tekalign Gedamu, Murtaza Jaffer, Rehenia Jingo-Kakonge, Teshome G. Mariam, Berhane Mewa, Gabriel Negatu, Florence Nekyon, Tom L. Torome и Kiffle Wodajo.

За организацию самого процесса консультирования мы хотим выразить особую благодарность Patricia Dufour, Tomoko Hirai, Mika Iwasaki, Ali Khadr, Geoff Lamb, S.

Miyamura, Fayez Omar, Sudarshan Gooptu, Claudia Von Monbart и Spiros Voyadzis , а также ряду исполнительных директоров Всемирного банка и их сотрудникам, работающим в Вашингтоне.

Глава 1

Смелый и широкий обзор той эволюции, которую претерпело государство за последнюю тысячу лет, был проведен Tilly 1990. Классические тексты, связанные с государством и управлением им включают работы Machiavelly *The Prince* и Kautilya *Arthashastra* (см. Kangle 1965). Helm 1989 анализирует передел государственных границ после 1945 года. Díaz Alejandro 1988 рассматривает изменение форм развития на примере стран Латинской Америки. Tanzi and Schuknecht 1995 проводят одну из последних оценок эффективности государств. World Bank 1991b представляет обзор конкурирующих парадигм развития и различных ролей, отводимых государству. Teranishi and Kosai 1993 проводят всесторонний обзор экономической политики Японии. IMF 1996 делает обзор результатов проведения фискальной политики, с которыми сталкиваются развивающиеся страны. Исчерпывающий перечень аргументов в защиту государственного вмешательства содержит работа Stiglitz 1994. Альтернативный подход можно найти у Mueller 1989. Врезка 1.1 извлечена из публикаций Sills 1968, Gould and Kolb 1964 и Kuper and Kuper 1996. Врезка 1.2 составлена на основе Stiglitz 1996. Врезка 1.3 выполнена на основе важных материалов Swaminathan Aiyer. Исторический раздел подготовлен с помощью Emma Rothschild, а также серьезной публикации, подготовленной для данного Отчета Aron, Elbadawi, and Ndulu. Врезка 1.4 написана на основе публикации Stiglitz 1986. Таблица 1.1 получена при использовании важных данных, предоставленных Jeffrey Hammer.

Глава 2

Peter Knight предоставил материал для врезки 2.1. Рисунок 2.1 взят из работы Alston 1994. Масштабы государства можно посмотреть у Gemmell 1993 и Lindauer 1988. Стандартная ссылка на цены, приведенные в соответствие с паритетом покупательной способности, взята из Summers and Heston 1991. Эмпирическая часть данной главы основана на публикации, подготовленной для данного Отчета Commander, Davoodi, and Lee. Имеется обширная литература по факторам, определяющим масштабы государства: среди прочих можно посмотреть публикации Borcherding 1985, Buchanan 1977, Courakis, Moura-Roque, and Tridimas 1993, Lybeck 1986, Meltzer and Richard 1981, Oxley 1994, Peacock and Wiseman 1961, Ram 1987 и Rodrik 1996. О влиянии правительств на рост и другие показатели благосостояния страны говорится в работах Alesina and Perotti 1995, Anand and Ravallion 1993, Barro and Sala-i-Martin 1995, Bosworth, Collins, and Chen 1995, Devarajan, Swaroop, and Zou 1996, Kormendi and Meguire 1985, Landau 1986, Ram 1986 и Slemrod 1995. Вопрос о роли различных институтов исчерпывающе исследован Knack and Keefer 1995. Mauro 1995 рассматривает последствия влияния коррупции на рост. При обсуждении проблемы доверия внимание привлекает публикация Borner, Brunetti, and Weder 1995, а приведенные в главе результаты взяты из опроса по проблеме доверия, специально проведенного для данного Отчета и детально изложенного в публикации, подготовленной для данного Отчета Brunetti, Kisunko, and Weder. Общее обсуждение институтов выполнено North 1990, Olson 1996 и Dia 1996. Обсуждение эволюции экономической мысли по вопросу роста извлечено из работ Barro and Sala-i-Martin 1995, Solow 1956, Dasgupta 1995 и Drèze and Sen 1989.

Глава 3

Данный раздел многое выиграл от содействия и предложений Richard Ball, Jeanine Braithwaite, Lionel Demery, Jeffrey Hammer, Estelle James, Emmanuel Jimenez, Maureen Lewis, Geoffrey Shepherd, Carlos Silva, Kalanidhi Subbarao и Dominique van de Walle.

Дискуссия по вопросу раздельного роста основана на публикациях Aoki, Murdoch, and Okuno-Fujiwara 1995 и Ishikawa 1990. Врезка 3.2 извлечена из работы Guerrero 1996. Обсуждение вопроса о горнорудной промышленности штата Невада взято из Libecap 1996. Материалы о введении частной собственности на землю был предоставлен Klaus Deininger, а дополнительная информация имелась в публикации Feder and Nishio 1996. Levy and Berry 1994 описывают примеры экспортного маркетинга индонезийских фирм. Врезка 3.3 построена на работе Stone, Levy, and Paredes 1996.

Раздел о политической среде сформулирован на основе работы World Bank 1994a, связанной с обсуждением ценовых деформаций в сельском хозяйстве Африки. Обсуждение тех изменений, которые претерпевают развивающиеся страны при увеличении налоговых поступлений, основано на информации, переданной Vinaya Swaroop. Обсуждение механизмов по укреплению денежно-кредитной и монетарной надежности опирается на важный материал Alesina and Ball.

Обсуждение примеров общественных расходов взято из Hammer 1997, Pradhan 1996, и World Bank 1994c. Обсуждение области благоприятного воздействия общественных затрат опирается на вклад Lionel Demery и публикацию van de Walle and Nead 1995. Рассуждения на тему исторической роли частного сектора основаны на Psacharopoulos and Nguyen 1997 и van der Gaag 1995. Врезка 3.6 составлена на основе публикации van der Gaag 1995.

Врезка 3.7 основана на работе Coloma 1996. Врезка 3.8 передана Nisha Agrawal.

Глава 4

Важный вклад в данную главу внесли Jean Aden, Gerard Caprio, Cheryl Gray, Luis Guasch, Robert Hahn, Gordon Hughes, Pablo Spiller и Andrew Stone. Врезка 4.1 подготовлена

Andrew Stone. Обсуждение вопросов приватизации и либерализации в значительной мере основано на публикациях Galal and others 1994, World Bank 1995c, а также на публикации, подготовленной для данного Отчета Guasch and Hahn. Lau and Song 1992 описывают эволюцию общественно-частной собственности в республике Корея и на Тайване (Китай).

Структура обсуждения финансового, общегражданского и экологического правового регулирования в значительной части определена работами, соответственно, Caprio 1996, Levy and Spiller 1994 и Afsah, Laplante, and Wheeler 1996. Обсуждение вопроса надзора за банковской деятельностью опирается преимущественно на Polizatto 1992. Врезка 4.3 извлечена из публикации Sheng 1992. Исследование Всемирным банком отдельных случаев банковских банкротств изложено в работе Caprio and Klingebiel 1996. Описание регулирования верхнего уровня цен в Великобритании основано на публикации Spiller and Vogelsang 1996. Информация о правовом регулировании в области окружающей среды в рамках индустриальных стран почерпнута в работах Lovei and Weiss 1996 и Rose-Ackerman 1995. Недостатки взлетов и падений законодательного регулирования вопросов экологии изучены в работе Margulis 1996.

Stiglitz and Uy 1996 описывают некий восточноазиатский подход к сохранению банковской платежеспособности, а Saunders and Wilson 1995 синтезирует некоторые исторические опыты с условными обязательствами в банковской сфере западного мира. Обсуждение регулирования в сфере телекоммуникаций на Ямайке и Филиппинах основано на публикациях Spiller and Sampson 1996 и Esfahani 1996. Описание индонезийского эксперимента в области регулирования охраны окружающей среды взято из работы Afsah, Laplante, and Makarim 1996. Врезка 4.5 составлена на основе материалов Metropolitan Environment Improvement Program 1996.

Раздел по промышленной политике составлен на базе работ Aoki, Murdoch, and Okuno-Fujiwara 1995, Ohno 1996, World Bank 1993, Levy and others 1994 и Humphrey and Schmitz 1995. Содержание врезки 4.6 взято из Okazaki 1997. Работы по филиппинскому эксперименту с капиталоинтенсивными проектами суммированы в издании World Bank 1987. В публикации, подготовленной для данного Отчета, Lee рассказано об эксперименте с инфраструктурой района Холла Южной Кореи. Tendler 1997 рассматривает систему общественных поставок в штате Сеара, Бразилия.

Глава 5

В подготовку данной главы ценный вклад внесли в форме содействия, советов и критических замечаний Ladipo Adamolekun, Ed Campos, Migara da Silva, Giulio de Tommaso, Roger Grawe, Jeffrey Hammer, Malcolm Holmes, Arturo Israel, Klaus Kuhnig, Alexander Kotchegura, Patricia Langan, Nicholas Manning, Ernesto May, Julie McLaughlin, Amitabha Mukherjee, Vikram Nehru, Chetana Neerchal, Barbara Nunberg, Gary Reid, Susan Rose-Ackerman, George Russell, Claude Salem, Salvatore Schiavo-Campo, Mary Shirley, Mike Stevens, Roger Sullivan, Jim Wesberry и David Wood.

Глава написана на основе публикаций, подготовленной для данного Отчета Campos and Pradhan, the Schiavo-Campo, de Tommaso, and Mukherjee, а также Nicholas Manning and Gary Reid. Mike Stevens содействовал в подготовке врезки 5.1. Врезка 5.2 взята из работы Campos and Pradhan 1996. Дискуссия о проведении политики и интеллектуальном потенциале правительственных чиновников взята из Israel 1990. Дискуссия о проведении политики в Польше и Венгрии основана на готовящейся к изданию работы Nunberg.

Раздел по представлению услуг основан на информации, обеспеченной публикацией Nicholas Manning and on Israel 1996. Врезка 5.3 взята из работы World Bank 1996b. Врезка 5.4 основана на работе van der Gaag 1995 и готовящейся к публикации Heyneman. Врезка 5.5 взята van der Gaag 1995. Исследование исполнительских контрактов с общественными предприятиями проведено и опубликовано World Bank 1995c. Сравнение ирригационных систем Индии и Кореи извлечено из работы Wade 1994. Раздел о финансовом и управленческом контроле основан на информации Gary Reid, Chetana Neerchal, George Russell и Jim Wesberry.

В подготовку раздела о формировании способного, хорошо мотивированного персонала большой вклад внесла Barbara Nunberg. Раздел о найме в соответствии с достоинствами претендентов и поощрениях подготовлен с помощью публикаций Evans 1995 и Campos and Root 1996. Врезка 5.6 взята из Nunberg 1995. Дискуссия об оплате и занятости, включая исследование снижения заработной платы в Африке, опирается на работу Lindauer and Nunberg 1994; анализ снижения заработной платы в общественном секторе взят из Haque and Sahay 1996. Изучение попыток реформы государственной службы за период 1981-91 гг. приведено в издании World Bank 1991a. Врезка 5.7 взята из работы Tendler 1997.

Глава 6

Данная глава подготовлена благодаря ценным данным, предложениям и замечаниям Ladipo Adamolekun, Robert Bates, Ed Campos, Maria Dakolias, Matthew McCubbins, Elena Panaritis, Andres Rigo Sureda, Susan Rose-Ackerman, Kenneth Shepsle, Mike Stevens, Andrew Stone и Douglas Webb.

Раздел о судопроизводстве основан на публикации, подготовленной для данного Отчета Webb. Изучение прав собственности и стабильности режима проведено в работе Clague and others 1996. Врезка 6.1 подготовлена Elena Panaritis. В основу раздела о коррупции легла публикация, подготовленная для данного Отчета Rose-Ackerman. Ана-

лиз предсказуемости коррупции продвинулся на основе дискуссий с Ed Campos. Врезки 6.2, 6.3 и 6.4 подготовлены Susan Rose-Ackerman, опиравшейся на работы Brett 1993 и Ruzindana 1995 (врезка 6.3) и Manino 1996 и Quah 1993 (врезка 6.4). По коррупции имеется обширная литература, включая Klitgaard 1988, Mauro 1995 и Rose-Ackerman 1978 и Shleifer and Vishny 1993.

Глава 7

Данная глава подготовлена благодаря ценным предложениям и замечаниям Junaid K. Ahmad, Dan Aronson, Katherine Bain, Ela Bhatt, Richard Bird, Tim Campbell, John Clark, Peter Evans, Marianne Fay, Deon Filmer, Ashraf Ghani, Jim Hicks, Michael Laver, Deepa Narayan, Vikram Nehru, Samuel Paul, Lant Pritchett, Lester Salamon, David Sewell, Anwar Shah, Jerry Silverman, Albrecht Stockmayer и David Wildasin.

Раздел о голосах и участии в голосовании преимущественно основан на идеях, разработанных Evans 1996a и 1996b, Hirschman 1970 и Montgomery 1988. Врезка 7.1 подготовлена на основе работ Linz, Lipset, and Pool n.d., Weaver and Dickens 1995 и опросов, проведенных организацией Europinion (Брюссель) и газетой *India Today* 1996. Ссылки на устройство избирательной системы при парламентаризме и политическом представительстве женщин взяты из Lijphart 1995. Раздел о многообразии и представительстве основан на публикации, подготовленной для данного Отчета, Brautigam и замечаниях Jalali. Различия между предоставлением услуг НГО, посредническими организациями и первичными ассоциациями проведены на основе публикаций Fisher 1993 и Carroll, Schmidt, and Bebbington 1996. Ссылка на Умо-Итодо, Нигерия, взята из Francis and others 1996. Врезка 7.3 составлена на работах Putnam, Leonardi, and Nanetti 1993 and Narayan and Pritchett 1997. Дискуссия о роли общественного капитала в повышении качества общественных действий взята из on Evans 1996a и 1996b.

Дискуссия о механизмах соучастия связана с публикациями Campos and Root 1996, Paul 1994, Picciotto 1995 и Holmes and Krishna 1996. Оценка потребителями снабжения водой Баку, Азербайджан, исходит из работы World Bank 1995a. Врезка 7.4 основана на материалах, предоставленных Patricia Langan. Доказательства, приведенные во врезке 7.5, основаны на публикации Narayan 1995 и последующей эмпирической работе Isham, Narayan, and Pritchett 1995. Пример, касающийся Ресифи, Бразилия, взят из публикации Orstrom 1996, а дискуссия о повышении значимости общественных организаций и придании им прав в области экологии основана на работах World Bank 1996c и 1996e.

Раздел о децентрализации опирается на работу Bennett 1990, готовящуюся к публикации работу Campbell and Fuhr, а также работы Oates 1972, Scharpf 1994, Shah 1994, Stiglitz 1977 и 1996, Tanzi 1995a, Wallich 1994, исследования World Bank, проводимые под руководством Hans Binswanger и Anwar Shah. Таблица 7.2 составлена при участии Jeffrey Hammer. Врезка 7.6 подготовлена Bill Dillinger и Vikram Nehru, а врезка 7.7 Anwar Shah. Таблица 7.4 составлена Anwar Shah. Примеры децентрализованных инициатив в различных странах взяты из Barzelay 1991, Kanter 1995, Villadsen and Lubanga 1996, а информацию предоставили Tim Campbell, Florence Eid, Armin Fidler, Vikram Nehru, Alcyone Saliba, Klaus Simon и Markus Steinich.

Глава 8

Данная глава составлена в значительной мере по схеме, разработанной Stiglitz 1995. Принципы добровольного сотрудничества взяты из Lawrence, Bressant, and Ito 1996. Раздел по обеспечению более эффективного сотрудничества основан на публикации Shihata 1996. Hoekman 1995 обеспечил полезными, легшими в основу материалами по открытым мировым рынкам. Врезка 8.1 составлена на основе публикаций Hoekman 1995 и *Financial Times* 1996. В разделе о фундаментальных исследованиях были использованы материалы отчетов Ad Hoc Committee on Health Research Relating to Future Intervention Options 1996. Врезка 8.2 составлена по публикации Pardey and others 1996. Дискуссия о международных соглашениях в области охраны окружающей среды основана на материалах, представленных Laurence Boisson des Chassournes; примеры глобального состояния экологии взяты из Flavin 1996. Врезка 8.3 была подготовлена Carter Brandon and Charles Feinstein. Врезка 8.5 составлена по работам Landau 1993 и Knight, Loayza, and Villanueva 1995. Дискуссия о беженцах и роли государства основана на публикации, подготовленной к данному Отчету, Suhrke and Newland. Доказательства эффективности помощи приведены по публикации Burnside and Dollar 1996.

Глава 9

Данная глава подготовлена благодаря письменному вкладу Dani Rodrik и Gary Reid, а также предложениям и замечаниям Barry Ames, Juan Cariaga, Antonio Estache, Sue Goldmark, Jorge Gorrio, Ravi Kanbur, Octavio Amorim Neto, Graham Scott, Mary Shirley и Zafiris Tzannatos.

Информация о программе децентрализации в Перу взята из Graham and Kane 1996. Изучению неэффективности водных сооружений Уругвая посвящена работа Estache, Rodriguez-Pardina, and Smith 1996. Исследование политических коалиций в Бразилии проведено в работе Alesina and Rosenthal 1995. О пенсионных расходах в Уругвае смотрите в публикации Kane 1995. Врезка 9.2 составлена по Lundhal 1992. Врезка 9.3 основана на публикации Lewis 1992. Дискуссия о телекоммуникациях в Шри-Ланке опирается на работу World Bank1996g. Врезка 9.4 основана на публикации Bermeo and García-Durán 1994. Врезка 9.5 составлена по Navarro 1996.

Глава 10

Дискуссия о коллапсе государства основана на публикации, подготовленной для данного Отчета Suhrke and Newland. Она также перекликается с дискуссией в Mamadou Dia and Steven Holtzman и Tallroth 1997. Врезка 10.1 основана на Mubarak 1996. Врезка 10.2 основана на Tallroth 1997. Дискуссия о региональной повестке дня была подготовлена с помощью Malcolm Rowat, Salvatore Schiavo-Campo и Michael Walton. Shahrokh Fardoust, Alan Gelb, Costas Michalopoulos, Marcelo Selowsky, Shekhar Shah, Roger Sullivan и John Williamson сделали ценные замечания.

Публикации, подготовленные для данного Отчета

Aiyar, Swaminathan. "Evolution of the Role of the State in India."

Alesina, Alberto. "Politics, Procedures, and Budget Deficits."

Aron, Janine, Ibrahim Elbadawi, and Benno Ndulu. "The State and Development in Sub-Saharan Africa."

Ball, Richard. "The Institutional Foundations of Monetary Commitment: A Comparative Analysis."

Braathen, Einar, and Harald Ekker. "The State and National Recon-struction: Interdependency Between Central and Local Level."

Brautigam, Deborah. "The State and Ethnic Pluralism: Managing Conflict in Multiethnic Societies."

Brunetti, Aymo, Gregory Kisunko, and Beatrice Weder. "Economic Growth with `Incredible' Rules: Evidence from a World Wide Private Sector Survey." (a)

Brunetti, Aymo, Gregory Kisunko, and Beatrice Weder. "Institutional Obstacles for Doing Business: Data Description and Methodology of a World Wide Private Sector Survey." (b)

Campos, Ed, and Sanjay Pradhan. "Building Institutions for a More Effective Public Sector."

Commander, Simon, Hamid Davoodi, and Une J. Lee. "The Causes and Consequences of Government for Growth and Well-Being."

De Silva, Migara. "War, Tax Revenue and the Rise of the Modern Public Administration in Western Europe."

Disch, Arne. "The Scandinavian 'Model': Successes and Limitations of the Activist State."

Guasch, J. Luis, and Robert W. Hahn. "The Costs and Benefits of Regulation: Some Implications for Developing Countries."

Jalali, Rita. "State and Ethnicity."

Lee, Kyu Sik. "Cholla Region Catches Up with Korea: The Role of Local Governments."

Molander, Per. "Public Sector Spending Control: Swedish Experiences."

Ohno, Kenichi. "Creating the Market Economy: The Japanese View on Economic Development and Systemic Transition."

Rose-Ackerman, Susan. "When Is Corruption Harmful?"

Schiavo-Campo, Rino. "Civil Service and Economic Development—A Selective Synthesis of International Facts and Experience."

Schiavo-Campo, Salvatore, Giulio de Tommaso, and Amitabha Mukherjee. "An International Statistical Survey of Government Employment and Wages."

Suhrke, Astri, and Kathleen Newland. "States and Refugees: International Cooperation on Issues of Displacement."

Van Rijckeghem, Caroline, and Beatrice Weder. 1996. "Corruption and Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?"

Webb, Douglas. "The Judiciary: The Arbiter of Rules and Resolver of Disputes."

WHO (World Health Organization). "Essential Public Health Functions: A New Initiative in Support of Health for All."

WHO. "Redefining the Scope of Public Health Beyond the Year 2000."

WHO. "The Role of Government in Public Health Through the Ages."

WHO. "The Role of State Action in Disease Eradication and Control."

Избранная библиография

Abdallah, A. E. A. 1990. "Ethnic Conflict in Sudan." In M. L. Michael Wyzan, ed., *The Political Economy of Ethnic Discrimination and Affirmative Action*. New York: Praeger.

Adamolekun, Lapido. 1991. "Promoting African Decentralization." *Public Administration and Development* 11(3): 285-91.

Aden, Jean. 1996. "Industrial Pollution Abatement in the Newly Industrializing Countries: Korea." Asia Technical Department, World Bank, Washington, D.C.

Ad Hoc Committee on Health Research Relating to Future Intervention Options. 1996. *Investing in Health Research and Development: Report of the Ad Hoc Committee on Health Research Relating to Future Intervention Options*. Geneva: World Health Organization.

Afsah, Shakeb, Benoit Laplante, and Nabiel Makarim. 1996. "Program-based Pollution Control Management: The Indonesian PROKAISH Program." World Bank Policy Research Working Paper No. 1602. Policy Research Department, Environment, Infrastructure and Agriculture Division, World Bank, Washington, D.C.

Afsah, Shakeb, Benoit Laplante, and David Wheeler. 1996. "Controlling Industrial Pollution: A New Paradigm." World Bank Policy Research Working Paper No. 1672. Policy Research Department, Environment, Infrastructure and Agriculture Division, World Bank, Washington, D.C.

Alesina, Alberto, R. Hausmann, R. Hommes, and E. Stein. 1996. "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America." NBER Working Paper No. 5556. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Alesina, Alberto, and Roberto Perotti. 1995. "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries." *Economic Policy: A European Forum* 21 (October): 205-48.

Alesina, Alberto, and Roberto Perotti. 1996. "Income Distribution, Political Instability, and Investment." *European Economic Review* 40: 1203-28.

Alesina, Alberto, and Howard Rosenthal. 1995. *Partisan Politics, Divided Government, and the Economy*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Alston, Lee. 1996. "Empirical Work in Institutional Economics: An Overview." In Lee Alston, T. Eggertsson, and Douglass North, eds. *Empirical Studies in Institutional Change*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Amsden, Alice. 1989. *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Anand, Sudhir, and Martin Ravallion. 1993. "Human Development in Poor Countries: On the Role of Private Incomes and Public Services." *Journal of Economic Perspectives* 7(1): 133-50.

Andic, Fuat, and Suphan Andic. 1996. *The Last of the Ottoman Grandees: The Life and Political Testament of Ali Pasha*. Istanbul: Istanbul's Press.

Aoki, Masahiko, and Ronald Dore, eds. 1994. *The Japanese Firm: Sources of Competitive Strength*. Oxford, England: Clarendon Press.

Aoki, Masahiko, Hyung-Ki Kim, and Masahiro Okuno-Fujiwara. 1997. *The Role of the Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*. Oxford, England: Oxford University Press.

Aoki, Masahiko, Kevin Murdoch, and Masahiro Okuno-Fujiwara. 1995. "Beyond the East Asian Miracle: Introducing the Market-Enhancing View." Stanford University Center for Economic Policy Research Discussion Paper No. 442. Stanford, Calif.

Arisawa, Hiromi, and Takahide Nakamura (eds.). 1990. *Data: Design of Postwar Economic Policies* (1), Tokyo University Press, in Japanese.

Bahl, Roy. 1994. "Revenues and Revenue Assignment: Inter-governmental Fiscal Relations in the Russian Federation." In Christine I. Wallich, ed., *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.: World Bank.

Bardhan, Pranab. 1996. "Efficiency, Equity and Poverty Alleviation: Policy Issues in Less Developed Countries." *Economic Journal* 106 (September): 1344-56.

Barro, Robert J. 1996 a. "Determinants of Democracy." Department of Economics, Harvard University, Cambridge, Mass.

Barro, Robert J., and Xavier Sala-i-Martin. 1995. *Economic Growth*. New York, N.Y.: McGraw-Hill.

Barzelay, Michael. 1991. "Managing Local Development: Lessons from Spain." *Policy Sciences* 24:271-290.

Batley, Richard. 1996. "Public-Private Relationships and Performance in Service Provision." *Urban Studies* 33(4-5): 723-51.

Bennett, Robert J., eds. 1990. *Decentralization, Local Governments, and Markets: Toward a Post-Welfare Agenda*. Oxford, England: Oxford University Press.

Bermeo, Nancy, and Jose Garcia-Duran. "Spain: Dual Transition Implemented by Two Parties." In Stephan Haggard and Steven B. Webb, *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Berry, Albert, and Brian Levy. 1994. "Indonesia's Small and Medium-Size Exporters and Their Support Systems." Policy Research Working Paper No. 1402. Policy Research Department, Finance and Private Sector Development Division, World Bank, Washington, D.C.

Bhatt, Ela, n.d. "Moving Towards a People-Centered Economy." The Self-Employed Women's Assotiation, Ahmedabad, India.

Bird, Richard M. 1995. "Decentralizing Infrastructure: For Good or for Ill?" In Antonio Estache, ed., *Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations*, pp. 22-51. World Bank Discussion Papers No. 290. Washington, D.C.: World Bank.

Bird, Richard M., Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich, eds. 1995. *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.: World Bank.

Boadway, Robin W., Sandra Roberts, and Anwar Shah. 1994. "The Reform of Fiscal Systems in Developing and Emerging Market Economies: A Federalism Perspective." Policy Research Depart-ment, Public Economics Division, World Bank, Washington, D.C.

Borcherding, T. E. 1985. "The Causes of Government Expenditure Growth: A Survey of the U.S. Evidence." *Journal of Public Economics* 28 (December): 359-82.

Borner, Silvio, Aymo Brunetti, and Beatrice Weder. 1995. *Political Cre-dibility and Economic Development*. New York: St. Martins Press.

Boston, Jonathan, John Martin, June Pallot, and Pat Walsh. 1996. *Public Management: The New Zealand Model*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Bosworth, Barry, Susan Collins, and Yu-chin Chen. 1995. "Accoun-ting for Differences in Economic Growth." Economic Studies Program, Brookings Institution, Washington, D.C..

Brautigam, Deborah. 1996. "State Capacity and Effective Governan-ce." In Benno Ndulu and Nicholas van de Walle, eds., *Agenda for Africa's Economic Renewal*, pp. 81-108. Washington, D.C.: Overseas Development Council.

Brass, P. R. 1985. *Ethnic Groups and the State*. Totowa, N. J.: Barnes and Noble.

Bread for the World Institute. 1997. *What Governments Can Do: Seventh Annual Report on the State of World Hunger*. Silver Spring, Md.: Bread for the World Institute.

Brett, E.A. 1993. "Theorizing Crisis and Reform: Institutional Theories and Social Change in Uganda." Institute for Develop-ment Studies, Sussex University, Brighton, England.

Buchanan, J. M. 1977. "Why Does Government Grow?" In Thomas Borcherding, ed., *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*. Durham, N.C.: Duke University Press.

Burki, Shahid J., and Sebastian Edwards. 1996. *Dismantling the Populist State. The Unfinished Revolution in Latin America and the Caribbean*. World Bank Latin American and Caribbean Studies: Viewpoints. Washington, D.C.: World Bank.

Burnside, Craig, and David Dollar. 1996. "Aid, Policies and Growth." Policy Research Department, Macroeconomics and Growth Division, World Bank, Washington, D.C.

Buscaglia, Edgardo, and Maria Dakolias. 1996. *Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador*. World Bank Technical Paper No. 350. World Bank, Washington, D.C.

Campbell, Tim, and Harald Fuhr, eds. Forthcoming. *Does Decentra-lization Work? Case Studies on Innovative Local Government in Latin America*. Washington, D.C.: World Bank.

Campbell, Tim, George Peterson, and José Brakarz. 1991. "Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management." Report No. 5. Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, World Bank, Washington, D.C.

Campos, Ed, and Sanjay Pradhan. 1996. "Budgetary Institutions and Expenditure Outcomes: Binding Governments to Fiscal Performance." Policy Research Working Paper No. 1646. Policy Research Department, World Bank, Washington, D.C.

Campos, Ed, and Hilton L. Root. 1996. *The Key to the Asian Miracle: Making Shared Growth Credible*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Caprio, Gerard, Jr. 1996. "Bank Regulation: The Case of the Missing Model." World Bank Policy Research Working Paper No. 1574. Policy Research Department, Finance and Private Sector Development Division, World Bank, Washington, D.C.

Caprio, Gerard, Jr., and Daniela Klingebiel. 1996. "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?" Paper presented at the Annual World Bank Conference on Development Economics, World Bank, Washington, April 25.

Carroll, Tom, Mary Schmidt, and Tony Bebbington. 1996. "Participa-tion Through Intermediary NGOs." Environment Department Papers No. 031. Environment Department, World Bank, Washington, D.C.

CEPAL/GTZ (Comisión Económica para América Latina/Gesell-schaft fur Technische Zusammenarbeit). 1996. *Descentraliza-ción Fiscal en America Latina: Balance y Principales Desafíos*. Santiago, Chile: CEPAL/GTZ.

Chellaraj, Gnanaraj, Olusoji Adeyi, Alexander S. Preker, and Ellen Goldstein. 1996. *Trends in Health Status, Services, and Finance: The Transition in Central and Eastern Europe, Volume II: Statistical Annex*. Washington, D.C.: World Bank.

Chhibber, Ajay, Mansoor Dailami, and Nemat Shafik (eds). 1992. *Reviving Private Investment in Developing Countries: Empirical Studies and Policy Lessons*. Elsevier Science Publishers, North Holland.

Chisari, Omar, Antonio Estache, and Carlos Romero. 1996. "Winners and Losers from Utilities Privatizations: Lessons from a General Equilibrium Model of Argentina." Universidad Argentina de la Empresa, Buenos Aires, and World Bank, Washington, D.C.

Clague, Christopher, Philip Keefer, Stephen Knack, and Mancur Olson. 1996. "Property and Contract Rights under Democracy and Dictatorship." *Journal of Economic Growth* 1(2): 243-76.

Clark, John. 1995. "The State, Popular Participation and the Voluntary Sector." *World Development* 23(4): 593-601.

Coase, R. H. 1960. "The Problem of Social Cost." *Journal of Law and Economics* 3 (October): 1-44.

Coase, Ronald Harry. 1988. *The Firm, the Market, and the Law*. Chicago: University of Chicago Press.

Coloma, Fernando C. 1996. "Seguro de Desempleo: Teoria, Evidencia, y una Propuesta." *Cuadernos de Economia* 33(99): 295-320.

Conyers, Diana. 1985. "Decentralization: A Framework for Discussion." In Hasnat Abdul Hye, ed., *Decentralization, Local Government Institutions and Resource Mobilization*. pp. 22-42. Comilla, Bangladesh: Bangaladesh Academy for Rural Development.

Courakis, Anthony, Fatima Moura-Roque, and George Tridimas. 1993. "Public Expenditure Growth in Greece and Portugal: Wagner's Law and Beyond." *Applied Economics* 25: 125-34.

Cox, Gary W., and Mathew D. McCubbins. 1996. "Structure and Policy: The Institutional Determinants of Policy Outcomes." Department of Political Science, University of California, San Diego, Calif.

Dasgupta,Partha. 1995. *An Inquiry into Well-Being and Destitution*. New York: Oxford University Press.

Dasgupta, Partha. 1997. "Social and Economic Performance." University of Cambridge, Cambridge, England.

Deininger, Klaus, and Lyn Squire. 1996. "A New Data Set on Measuring Income Inequality." *World Bank Economic Review* 10(3): 565-92.

De Soto, Hernando. 1989. *The Other Path*. New York, N.Y.: Harper&Row.

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). n.d. "Indo-German Watershed Development Programme, Maha-rashtra, India." GTZ, Eschborn, Germany.

Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung. 1996. *Zweites Deutsches Weltbank-Forum: Verantwortungsbewußte öffentlich-private Partnerschaft*. Berlin: Deutsche Stiftung für inter-nationale Entwicklung.

Devarajan, Shantayanan, Vinaya Swaroop, and Heng-fu Zou. 1996. "The Composition of Public Expenditure and Economic Growth." *Journal of Monetary Economics* 37: 313-44.

Dia, Mamadou. 1996. *Africa's Management in the 1990s and Beyond: Reconciling Indigenous and Transplanted Institutions*. Directions in Development Series. Washington, D.C.: World Bank.

Diaz Alejandro, Carlos. 1988. *Trade, Development and the World Economy: Selected Essays*. Oxford, England: Basil Blackwell.

DiIulio, Jr., John J. Ed. 1994. *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?* Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Dillinger, Bill. 1995. "Decentralization, Politics and Public Service." In Antonio Estache, ed., *Decentralizing Infrastructure: Advan-tages and Limitations*, pp. 5-21. World Bank Discussion Papers No. 290. Washington, D.C.: World Bank.

Dixon, Geoffrey. 1993. "Managing Budget Outlays 1983-84 to 1992-93." In Brian Galligan, ed., *Federalism and the Economy: International, National and State Issues*. Canberra: Federalism Research Centre, Australian National University.

Dréze, Jean, and A. K. Sen. 1989. *Hunger and Public Action*. Oxford, England: Oxford University Press.

Easterly, William, and Ross Levine. 1996. "Africa's Growth Tragedy: A Retrospective, 1960-89." World Bank Policy Research Paper No. 1503. Macroeconomics and Growth Division, Policy Research Department, World Bank, Washington, D.C.

Easterly, William, and Sergio Rebelo. 1993. "Fiscal Policy and Economic Growth." *Journal of Monetary Economics* (Netherlands) 32(3): 417-58.

Economic and Social Research Council. n.d. *ESRC Whitehall Programme: The Changing Nature of Central Government in Britain*. London: Economic and Social Research Council.

Edwards, Michael, and David Hulme, eds. 1992. *Making a Difference: NGOs and Development in a Changing World*. London: Earthscan Publications.

Elsenhans, Hartmut. 1996. *State, Class and Development*. New Delhi: Radiant Publishers.

Epsing-Andersen, Gosta. 1994. "After the Golden Age: The Future of the Welfare State in the New Global Order." Occasional Paper No. 7. World Summit for Social Development, Geneva.

Esfahani, Hadi Salehi. 1996. "The Political Economy of the Telecommunications Sector in the Philippines." In Brian Levy and Pablo T. Spiller, eds., *Regulations, Institutions and Commit-*

ment: Comparative Studies of Telecommunications, pp. 145-201. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Esman, Milton. 1994. *Ethnic Politics*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Estache, Antonio, ed. 1995. *Decentralizing Infrastructure: Advantages and Limitations*. World Bank Discussion Papers No. 290. Washington, D.C.: World Bank.

Estache, Antonio, M. Rodriguez-Pardina, and W. Smith. "Towards a New Role for the State in Uruguay's Utilities." World Bank, Washington, D.C.

European Commission. 1996. "Towards a More Coherent Global Economic Order." Discussion Paper. Forward Studies Unit and Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels.

Evans, Peter B. 1995. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Evans, Peter. 1996a. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development* 24(6): 1119-32.

Evans, Peter. 1996b. "Social Capital and the Functioning of Bureaucracies in Developing Countries." Paper presented at the International Conferece on Covernance Innovations: Building a Covernment-Citizen-Business Partnership, Manila, October 20-23.

Evans, Peter B., and James Rauch. 1996. "Bureaucratic Structure and Economic Growth: Some Preliminary Analysis of Data on 35 Developing Countries." University of California, Berkeley, Calif.

Fageberg, Jan, Bart Verspagen, and Nick von Tunzelmann. 1994. *The Dynamics of Technology, Trade and Growth*. Aldershot, Hants, England, and Brookfield, Vt.: Edward Elgar.

Farrington, John, and David Lewis, eds., with S. Satish and Avrea Miclat-Teves. 1993. *Nongovernmental Organizations and the State in Asia: Rethinking Roles in Sustainable Agricultural Development*. London and New York, N.Y.: Routledge.

Feder, Gershon, and Akihiko Nishio, 1996. "The Benefits of Land Registration and Titling: Economic and Social Perspectives." Paper presented at the International Conference of Land Tenure and Administration, Orlando, Fla., November 12.

Federalist Papers. 1987. Edited by Isaac Kramnick. Harmondsworth, Middlesex, England: Penguin.

Feldstein, Martin. 1995. "Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax." NBER Working Paper No. 5055. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Feldstein, Martin, and Andrew Samwick. 1996. "The Transition Path in Privatizing Social Security." Paper presented at a National Bureau of Economic Research conference on Privatizing Social Security, Cambridge, Mass., August 2.

Fernandez, Raquel, and Dani Rodrik. 1991. "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty." *American Economic Review* 81(5): 1146-55.

Ferreira, M. Luisa, and Charles C. Griffen. 1995. "Tanzania Human Development Survey: Final Report." Population and Human Resources, Eastern Africa Department, World Bank, Washington, D.C.

Financial Times. 1996. "Anragonists Queue for WTO Judgment." (August 8).

Fischer, Stanley. 1995. "Central-Bank Independence Revisited." *AEA Papers and Proceedings* (May): 201-06.

Fisher, Julie. 1993. *The Road from Rio: Sustainable Development and the Nongovernmental Movement in the Third World*. New York, N.Y.: Praeger.

Fiske, Edward B. 1996. *Decentralization of Education: Politics and Consensus*. Directions in Development Series. Washington, D.C.: World Bank.

Flavin, Christopher. 1996. "Facing Up to the Risks of Climate Change." In Lester R. Brown, Christopher Flavin, and Linda Starke, eds., *State of the World 1996. A Worldwatch Institute Report on Progress Toward a Sustainable Society*. New York, N.Y.: Norton.

Fölster, Stephan. 1996. "Social Insurance Based on Personal Savings Accounts: A Possible Reform Strategy for Overburdened Welfare States." Industrial Institute for Economic and Social Research, Stockholm.

Forster, Michael. 1994. *The Effects of Net Transfers on Low Income Among Non-Elderly Families*. OECD Economic Studies No. 22. Paris: OECD.

Francis, Paul, J. A. Akinwumi, P. Ngwu, S. A. Nkom, J. Odihi, J. A. Olomajeye, F. Okunmadewa, and D. J. Shehu. 1996. *State, Community and Local Development in Nigeria*. World Bank Technical Paper No. 336. Africa Region Series. Washington, D.C.: World Bank.

Francks, Penelope. 1992. *Japanese Economic Development: Theory and Practice*. London and New York: Routledge.

Freedom House. Various issues. *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. New York, N.Y.: Freedom House.

Freeman, Richard B., Birgitta Swedenborg, and Robert Topel. 1995. "Economic Troubles in Sweden's Welfare State: Introduction, Summary, and Conclusions." NBER/SNS Project Reforming the Welfare State Occasional Paper No. 69. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Frey, Bruno S., and Reiner Eichenberger. 1994. "The Political Economy of Stabilization Programmes in Developing Countries." *European Journal of Political Economy* 10: 169-90.

Fuhr, Harald, Klaus Simon, and Albrecht Stockmayer, eds. 1993. *Subsidiarität in der Entwicklungszusammenarbeit: Dezentralisierung und Verwaltungsreformen zwischen Strukturanpassung und Selbsthilfe*. Baden-Baden, Germany: Nomos Verlags-gesellschaft.

Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and Creation of Prosperity*. New York, N.Y.: Simon & Schuster.

Galal, Ahmed. 1996. "Chile: Regulatory Specificity, Credibility of Commitment, and Distributional Demands." In Brian Levy and Pablo Spiller, eds., *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.

Galal, Ahmed, Leroy Jones, Pankaj Tandon, and Ingo Vogelsang. 1994. *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises: An Empirical Analysis*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Gemmell, Norman, ed. 1993. *The Growth of the Public Sector*. London: Edward Elgar.

Gould, Julius, and William L. Kolb. 1964. *A Dictionary of the Social Sciences*. New York, N.Y.: Free Press of Glencoe.

Graham, Carol, and Cheikh Kane. 1996. "Opportunistic Government or Sustaining Reform? Electoral Trends and Public Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995." Poverty and So-

cial Policy Department Discussion Paper Series 89. Human Capital Development and Operations Policy Department, World Bank, Washington D.C.

Graham, Carol, and Moises Naim. 1997. "The Political Economy of Institutional Reform in Latin America." Paper presented to the MacArthur Foundation/IDB Conference on Inequality Reducing Growth in Latin America's Market Economies, January 28-29.

Gray, Cheryl. 1996. "In Search of Owners: Privatization and Corporate Governance in Transition Economies." *World Bank Research Observer* 11(2): 179-97.

Greenwood, Roystone, C. R. Hinnings, and Stewart Ranson. 1975. "Contingency Theory and the Organization of Local Autho-rities. Part 1: Differentiation and Integration." *Public Admini-stration* 53: 1-23.

Gruber, Jonathan. 1994. "The Consumption Smoothing Benefits of Unemployment Insurance." NBER Working Paper Series No. 4750. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Guasch, J. Luis, and Pablo T. Spiller. 1997. *Managing the Regulatory Process: Concepts, Issues and the Latin America and Caribbean Story Book*. Directions in Development Series. Washington, D.C.: World Bank and Johns Hopkins University Press.

Guerrero, Rodrigo. 1996. "Epidemiology of Violence: The Case of Cali, Colombia." Paper presented at the Second Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean, Bogota, Colombia, July.

Guhan, S., and Samuel Paul, eds. 1997. *Corruption in India: Agenda for Action*. New Delhi: Vision Books.

Gupta, Sanjeev, Jerald Schiff, and Benedict Clements. 1996. "Drop in World Military Spending Yields Large Dividend." *IMF Survey* (June 3).

Gurr, Ted Robert, Keith Jaggers, and Will H. Moore. 1990. "The Transformation of the Western State: The Growth of Democracy, Autocracy, and State Power Since 1800." *Studies in Comparative International Development* 25(1): 73-108.

Gustafsson, Bo. 1995. "Foundations of the Swedish Model." *Nordic Journal of Political Economy* 22: 5-26.

Gwartney, James D., Robert Lawson, and Walter Block. 1996. *Economic Freedom of the World, 1975-1995*. Vancouver: Fraser Institute.

Haggard, Stephan, and Steven B. Webb, eds. 1994. *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Hahn, Robert W., ed. 1996. *Risks, Costs and Lives Saved: Getting Better Results from Regulation*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Hammer, Jeffrey S. 1997. "Economic Analysis for Health Projects." *World Bank Research Observer* 12(1): 47-71.

Haque, Nadeem Ul, and Ratna Sahay. 1996. "Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? Costs of Corruption." *IMF Staff Papers* 43(4): 754-78.

Helm, Dieter, ed. 1989. *The Economic Borders of the State*. Oxford, England: Oxford University Press.

Hesse, Jems-Joachim. 1993. "From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Eastern Europe." *Public Administration* 71 (Spring-Summer): 219-57.

Heyneman, Stephen P. Forthcoming. "Education Choice in Eastern Europe and the Former Soviet Union: A Review Essay." *Education Economics*.

Hirsch, Joachim. 1995. *Der nationale Wettbewerbstaat: Staat, Demokratie, und Politik, in globalen Kapitalismus*. Berlin: Edition ID-Archiv.

Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Ho, Luu Bich. 1997. "The Government's Role in Market-oriented Economic Renovation Process in Viet Nam." Paper presented at the International Symposium on Government's Role in the Market Economy, China Institute for Reform and Development, Haikou, China, January 7-8.

Hoekman, Bernard M. 1995. *Trade Laws and Institutions: Good Practices and the World Trade Organization*. World Bank Discussion Paper No. 282. Washington, D.C.: World Bank.

Holmes, Malcolm, and Anirudh Krishna. 1996. "Public Sector Management and Participation: Institutional Support for Sustainable Development." In Jennifer Rietbergen-McCracken, ed., *Participation in Practice: The Experience of the World Bank and Other Stakeholders*, pp. 29-35. World Bank Discussion Paper No. 333. Washington, D.C.: World Bank

Holsti, K. J. 1995. "War, Peace, and the State of the State." *International Political Science Review* 16(4): 319-39.

Holtzman, Steven. 1995. "Post Conflict Reconstruction." Environ-ment Department, Social Policy and Resettlement Division, World Bank, Washington, D.C.

Hommes, Rudolf. 1995. "Conflicts and Dilemmas of Decentralization." In Michael Bruno and Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, pp. 331-50. Washington, D.C.: World Bank.

Huber, Evelyne, Charles Ragin, and John D. Stephens. 1993. "Social Democracy, Christian Democracy, Constitutional Structure, and the Welfare State." *American Journal of Sociology* 99(3): 711-49.

Hulten, Charles R. 1996. "Infrastructure and Economic Develop-ment: Once More into the Breach." Department of Economics, University of Maryland, College Park, Md.

Humphrey, John, and Hubert Schmitz. 1995. "Principles for Promoting Clusters and Networks of Small and Medium Enterprises." Discussion Paper No. 1. Small and Medium Enterprise Branch, United Nations Industrial Development Organization, New York, N.Y.

Huntington, Samuel P. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

International Country Risk Guide. Various issues. New York, N.Y.: International Reports.

ILO (International Labour Office). Various years. *The Cost of Social Security*. Geneva: ILO.

ILO (International Labour Organization). 1986. *Yearbook of Labor Statistics*. Geneva: ILO.

ILO. 1994. *Yearbook of Labor Statistics*. Geneva: ILO.

IMF (International Monetary Fund). 1996. *World Economic Outlook*. Washington, D.C.: IMF.

IMF. Various years-a. *Government Statistics Yearbook*. Washington, D.C.: IMF.

IMF. Various years-b. *International Financial Statistics*. Washington, D.C.: IMF.

India Today. 1996. "The Maturity of Democracy." (August 31).

International Political Science Review. 1996. *New Trends in Federalism*. Special edition of *International Political Science Review* 17(4).

Inter-Parliamentary Union. 1996. "Women in Parliament as at 30 June 1995." Inter-Parliamentary Union, Geneva.

Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant Pritchett. 1995. "Governance and the Returns to Investment: An Empirical Investigation." World Bank Policy Research Working Paper No. 1550. Policy Research Department, Poverty and Human Resources Division, World Bank, Washington, D.C.

Isham, Jonathan, Deepa Narayan, and Lant Pritchett. 1995. "Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data." *World Bank Economic Review* 9(2): 175-200.

Ishikawa, Shigeru. 1990. *Basic Issues of Development Economics*. Iwanami Shoten, in Japanese.

Ishikawa, Shigeru. 1996. "From Development Economics to Development Aid Policy," in S. Ishikawa (ed)., *Theoretical Studies on Development Aid Policy*, Institute of Development Economics, Tokyo, in Japanese.

Israel, Arturo. 1990. "The Changing Role of the State: Institutional Dimensions." PRE Working Paper WPS 495. Country Economics Department, World Bank, Washington, D.C.

Israel, Arturo. 1997. "A Guide for the Perplexed: Institutional Aspects of Social Programs." SOC 96-105. Inter-American Development, Washington, D.C.

Itoh, Motoshige, Kazuharu Kiyono, Masahiro Okuno, and Kotaro Suzumura. 1988. *Economic Analysis of Industrial Policy*, Tokyo University Press, in Japanese.

Jaggers, Keith, and Ted Robert Gurr. 1995. "Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data." *Journal of Peace Research* 32(4): 469-482.

Jaggers, Keith, and Ted Robert Gurr. 1996. "Polity III: Regime Type and Political Authority, 1800-1994." Inter-University Consor-tium for Political and Social Research, Ann Arbor, Mich.

Jalali, Rita, and Seymour M. Lipset. 1992-93. "Racial and Ethnic Conflicts: A Global Perspective." *Political Science Quarterly* 107(4).

Jalan, Bimal. 1992. The Indian Economy: Problems and Prospects. New Delhi: Penguin Books India.

Jhabvala, Renana, and Ela Bhatt. N.d. "The World of Work in the People's Sector: And Its Inherent Strength. The SEWA Expe-rience." The Self-Employed Women's Association, Ahmedabad, India.

Jun, Jong S., and Deil S. Wright, eds. 1996. *Globalization and Decentralization: Institutional Contexts, Policy Issues and Intergovernmental Relations in Japan and the United States*. Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Ka, Samba, and Nicolas van de Walle. 1994. "Senegal: Stalled Reform in a Dominant Party System." In Stephan Haggard and Stephen B. Webb, *Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment*, pp. 290-359. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Kabeer, Naila. 1994. *Reversed Realities: Gender Hierarchies in Development Thought*. London: Verso.

Kane, Cheikh T. 1995. "Uruguay: Options for Pension Reform." Education and Social Policy Paper Series No. 68. Human Resources Development and Operations,Policy Department, World Bank, Washington, D.C.

Kane, Cheikh, and Robert Palacios. 1996. "The Implicit Pension Debt." *Finance and Development* 33(June): 36-38.

Kangle, K. P. 1965. *The Kautil_ya Artha__stra: An English Translation with Critical and Explanatory Notes*. Delhi: Motilal Banarsidass Publishers.

Kanter, Rosabeth Moss. 1995. "Thriving Locally in the Global Economy." *Harvard Business Review* (September-October): 151-60.

Kaufmann, Daniel. 1996. "Listening to Stakeholders on Develop-ment Challenges and World Bank Instruments in their Countries: Myths Meet Some Evidence on Corruption, Economic Reforms, and Bank Programs." Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge, Mass., and Washington, D.C., World Bank.

Keefer, Philip, and Stephen Knack. 1995. "The Effects of Institutions on Public Investment." Policy Research Department, World Bank, Washington, D.C.; IRIS/University of Maryland, College Park, Md.; and School of Public Affairs, American University, Washington, D.C.

Khaldaun, Ibn. N.d. *The Muqaddimah*. Translated with an Introduction by Franz Rosenthal. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Kim, Hyung-Ki, Michio Muramatsu, T.J. Pempel, and Kozo Yamamura, eds. 1995. *The Japanese Civil Service and Economic Development: Catalysts of Change*. Oxford, England: Clarendon Press.

Klingemann, Hans-Dieter, and Dieter Fuchs, eds. 1995. *Beliefs in Government. Volume 1: Citizens and the State*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Klitgaard, Robert. 1988. *Controlling Corruption*. Berkeley, Calif.: University of California Press.

Klitgaard, Robert. 1988. *Tropical Gangsters*. New York, N.Y.: basic Books

Knack, Stephen, and Philip Keefer. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 7(3): 207-27.

Knight, Malcolm, Norman Loayza, and Delano Villanueva. 1995. "The Peace Dividend: Military Spending Cuts and Economic Growth." IMF Working Paper No. WP/95/53. Middle Eastern Department, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Kohli, Atul. 1994. "Where Do High Growth Political Economies Come From? The Japanese Lineage of Korea's 'Development State.'" *World Development* 22: 1269-93.

König, Klaus. 1996. "Policy Planning and Management Dialogue with Countries in Transition." *Public Administration and Development* (Germany) 16: 417-29.

König, Klaus. 1997/ "Drei Welten der verwaltungsmodernisierung." In Klaus Luder, ed., *Staat und Verwaltung: Funfzig Jahre Hochschule fur Verwaltungswissenschaften*, pp. 399-424. Berlin: Duncker&Humbolt.

Kormendi, Roger, and Philip Meguire. 1985. "Macroeconomic Determinants of Growth: Cross-Country Evidence." *Journal of Monetary Economics* 16(2): 141-63.

Kraay, Aart, and Caroline van Rijckeghem. 1995. "Employment and Wages in the Public Sector: A Cross-Country Study." IMF Working Paper WP/95/70. Fiscal Affairs Department, Interna-tional Monetary Fund, Washington, D.C.

Kubota, Isao. 1996. "Roles That Governments Play in Developing, Developed States." *Japan Times*, June 17, p.15

Kuper, Adam, and Jessica Kuper, eds. 1996. *The Social Science Encyclopedia,* 2nd ed. London and New York, N.Y.: Routledge.

Laking, R. G. 1996. "Good Practice in Public Sector Management: Issues for the World Bank." Poverty and Social Policy Depart-ment, World Bank, Washington, D.C.

Lalor, R. Peter, and Hernan Garcia. 1996. "Reshaping Power Markets in South America." *Electricity Journal* 9(2): 63-71.

Landau, D. 1986. "Government and Economic Growth in Less Developed Countries: An Empirical Study for 1960-1980." *Economic Development and Cultural Change* 35(1): 35-75.

Landau, Daniel. 1993. "The Economic Impact of Military Expen-ditures." World Bank Policy Research Working Paper No. WPS 1138. Policy Research Department, World Bank, Washington, D.C.

Latinobarometro. 1996. "Press Release: Latinobarometro Survey 1996." Latinobarometro, Santiago, Chile.

Lau, Lawrence, and D. H. Song. 1992. "Growth versus Privatization—An Alternative Strategy to Reduce the Public Enterprise Sector: The Experiences of Taiwan and South Korea." Working Paper, Department of Economics, Stanford University, Stanford, Calif.

Lawrence, Robert Z., Albert Bressant, and Takashito Ito. 1996. *A Vision for the World Economy*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Leftwich, Adrian, ed. 1996. *Democracy and Development: Theory and Practice*. Cambridge, England, and Cambridge, Mass: Polity Press in association with Blackwell Publishers.

Leonard, David K., and Dale Rogers Marshall. 1982. "Institutions of the Rural Development for the Poor: Decentralization and Organizational Linkages." Institute of International Studies, University of California, Berkeley, Calif.

Letowski, Janusz. 1993. "Polish Public Administration Between Crisis and Renewal." *Public Administration* 71(Spring-Summer): 1-11.

Levine, Ross, and David Renelt. 1992. "A Sensitivity Analysis of Cross-Country Growth Regressions." *American Economic Review* 82(4): 942-63.

Levy, Brian, and Pablo Spiller, 1994. "The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: A Comparative Analysis of Tele-communications and Regulation." Journal of Law, Economics and Organization 10(2): 201-46.

Levy, Brian, and Pablo Spiller, eds. 1996. *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.

Levy, Brian, Albert Berry, Motoshige Itoh, Linsu Kim, Jeffrey Nugent, and Shujiro Urata. 1994. "Technical and Marketing Support Systems for Successful Small and Medium-Size Enterprises in Four Countries." World Bank Policy Research Working Paper No. 1400. Policy Research Department, Finance and Private Sector Division, World Bank, Washington, D.C.

Lewis, Bernard. 1961. *The Emergence of Modern Turkey*. London and New York, N.Y.: Oxford University Press.

Libecap, Gary D. 1996. "Economic Variables and the Development of Law: The Case of Western Mineral Rights." In Lee J. Alston, Thrainn Eggertsson, and Douglass C. North, eds., *Empirical Studies in Institutional Change*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.

Lijphart, Arendt. 1969. "Consociational Democracy," *World Politics*, 21.

Lijphart, Arendt. 1995. "The Virtues of Parliamentarism: But Which Kind of Parliamentarism?" In H. E. Chenabi and Alfred Stepan, eds., *Politics, Society, and Democracy: Comparative Studies*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Lijphart, Arendt, and Carlos H. Waisman, eds. 1996. *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Lim, Linda Y., and Peter Gosling, eds. 1983. *The Chinese in Southeast Asia,* vol. 1. Singapore: Naruyen Asia.

Lin, Justin Yifu. 1996. "Comparative Advantage, Development Policy, and the East Asian Miracles." Peking University, Hong Kong University of Science and Technology, and Australian National University.

Lin, Justin Yifu, Fang Cai, and Zhou Li. 1996. *The China Miracle: Development Strategy and Economic Reform*. A Friedman Lecture Fund Monograph. Hong Kong: The Chinese University Press.

Lindauer, David. 1988. "The Size and Growth of Government Spending." Policy Working Paper WPS 44. World Bank, Washington, D.C.

Lindauer, David, and Barbara Nunberg, eds. 1994. *Rehabilitating Government: Pay and Employment Reform in Africa*. Washing-ton, D.C.: World Bank.

Lindbeck, Assar. 1996. "Incentives in the Welfare State: Lessons for Would-Be Welfare States." Working Paper No. 449. Industrial Institute for Economic and Social Research, Stockholm, Sweden.

Lindbeck, Assar, Per Molander, Torsten Persson, Olof Petersson, Agnar Sandmo, Birgitta Swedenborg, and Niels Thygesen. 1994. *Turning Sweden Around*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

Linz, Juan J., Seymour Martin Lipset, and Amy Bunger Pool. n.d. "Social Conditions for Democracy in Latin America: Latin American Barometer Survey Analysis." Yale University, New Haven, Conn.

Linz, Juan J. and Alfred Stepan eds. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post Communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.

Lipset, Seymour Martin. 1979. *The First New Nation: The United States in Historical & Comparative Perspective*. New York: W. W. Norton & Company.

Lipset, Seymour Martin. 1996. *American Exceptionalism: A Double Edged Sword*. New York: W. W. Norton.

Lovei, Magda, and Charles Weiss, Jr. 1996. "Environmental Management and Institutions in OECD Countries: Experience and Lessons Learned." Environment Department, World Bank, Washington, D.C.

Lundahl, Mats. 1992. *Politics or Markets?: Essays on Haitian Underdevelopment*. London and New York, N.Y.: Routledge.

Lybeck, J. A. 1986. *The Growth of Government in Developed Economies*. Aldershot, Hants, England, and Brookfield, Vt.: Gower.

Ma, Jun. 1996. *Intergovernmental Relations and Economic Management in China*. Houndsmill, Basingstoke, and London: Macmillan.

Machiavelli, Niccolò. 1513. *The Prince*. Translated with an Introduction by George Bull. London: Penguin Books, 1981.

Mainwaring, Scott. 1991. "Politicians, Parties, and Electoral Systems: Brazil in Comparative Perspective." *Comparative Politics* (October): 21-43.

Manion, Melanie. 1996. "Policy and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kong." Paper presented at the Annual Meeting of the Assitiation for Asian Studies, Honolulu, Ha., April 11-14.

Manor, James. 1996. "The Political Economy of Decentralization." Agriculture and Natural Resources Department, World Bank, Washington, D.C.

Margulis, Sergio. 1996. "Environmental Regulation: Instruments and Actual Implementation." Environment Department, World Bank, Washington, D.C.

Margulis, Sergio, and Paulo Pereira de Gusmao. 1996. "Problems of Environmental Management in the Real World: The Rio de Janeiro Experience." Environment Department, World Bank, Washington, D.C.

Martin, Brendan. 1993. *In The Public Interest?: Privatization and Public Sector Reform* London: Zed Books.

Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110: 681-712.

McLure, Charles E., Jr. 1994. "The Sharing of Taxes on Natural Resources and the Future of the Russian Federation." In Christine I. Wallich, ed., *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism,* pp. 181-217. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.: World Bank.

McLure, Charles E., Jr. 1995. "Comment on Prud'homme." *World Bank Research Observer* 10(2): 221-26.

Meltzer, Alan, and S. F. Richard. 1981. "A Rational Theory of the Size of Government." *Journal of Political Economy* 89: 914-27.

Metropolitan Environment Improvement Program. 1996. "Japan's Experience in Urban Environmental Management—Yokohama: A Case Study." United Nations Development Programme, New York, N.Y., and World Bank, Washington, D.C.

Milgrom, Paul R., Douglass C. North, and Barry R. Weingast. 1990. "The Role of Institutions in the Revival of Trade: The Law Merchant, Private Judges, and the Champagne Fairs." *Economics and Politics* 2(1): 1-23.

Montgomery, John D. 1988. *Bureaucrats and People: Grassroots Participation in Third World Development*. Baltimore, Md: Johns Hopkins University Press.

Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 1995. "Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China." *World Politics* 48: 50-81.

Mosley, Paul, Jane Harrigan, and John Toye. 1995. *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending. Vol. 1, Analysis and Policy Proposals,* 2nd ed. London and New York, N.Y.: Routledge.

Moser, Caroline. 1996. *Confronting Crisis: A Comparative Study of Household Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities*. Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series No. 8. Washington, D.C.: World Bank.

Mubarak, Jamil Abdalla. 1996. *From Bad Policy to Chaos in Somalia: How an Economy Fell Apart*. London: Praeger.

Mueller, D. C. 1989. *Public Choice II*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Mugoya, Ndungu. 1996. "Tribalism and the Politics of Patronage in Kenya." *Finance* 31 (May): 14-18.

Murphy, Ricardo López, ed. 1995. *Fiscal Decentralization in Latin America*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Musgrave, R. A. 1976. "Adam Smith on Public Finance and Distribution." In Thomas Wilson and Andrew Skinner, eds., *The Market and the State: Essays in Honour of Adam Smith*. Oxford, England: Oxford University Press.

Naím, Moises. 1995. "Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy." International Center for Economic Growth Occasional Paper No. 62. San Francisco, Calif.: Institute for Contemporary Studies Press.

Narayan, Deepa. 1995. "The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects." Environ-mentally Sustainable Development Occasional Paper Series No. 1. World Bank, Washington, D.C.

Narayan, Deepa, and Lant Pritchett. 1997. "Cents and Sociability: Household Income and Social Capital in Rural Tanzania." Environment Department and Policy Research Department, World Bank, Washington, D.C.

National Bureau of Economic Research. 1997. Penn World Tables, Mark 5.6. http://nber.harvard.edu/pwt56.html.

Navarro, Juan Carlos. 1996 "Reversal of Fortune: The Ephemeral Success of Adjustment in Venezuela, 1989-93." In Leila Frischtak and Izak Atiyas, eds., *Governance, Leadership, Communication: Building Constituencies for Economic Reform. Essays on Venezuela, Malaysia, Tanzania, Bolivia, Egypt, Ghana, Pakistan, Turkey, Brazil.* Washington, D.C.: World Bank Private Sector Development Department.

Ndulu, Benno, and Nicholas van de Walle, eds. 1996. *Agenda for Africa's Economic Renewal*. New Brunswick, N.J., and Oxford, England: Transaction Publishers.

Nellis, John R., and Dennis A. Rondinelli. 1986. "Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism." *Development Policy Review* 4(1): 3-23.

Noonan, John T., Jr. 1994. *Bribes*. Berkeley, Calif.: University of California Press.

North, Douglass. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

North, Douglass. 1993. Paper prepared for the Nobel Prize Lecture in Economic Science, Stockholm.

Nunberg, Barbara. 1995. *Managing the Civil Service: Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*. World Bank Discussion Paper No. 204. Washington, D.C.: World Bank.

Nunberg, Barbara. Forthcoming. *The State After Communism: Administrative Transitions in Central and Eastern Europe*. publisher}

Oates, Wallace E. 1972. *Fiscal Federalism*. New York, N.Y.: Harcourt Brace Jovanovich.

Oates, Wallace E. 1985. "Searching for the Leviathan: An Empirical Study." *American Economic Review* 74(4): 748-57.

OECD (Organization for Economic Cooperation and Development). Various years. *OECD Economic Outlook*. Paris: OECD.

OECD. 1994. "DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance." Vol. 2, No. 2. OECD Working Papers. Paris: OECD.

OECD. 1996. "Social Expenditure Statistics of OECD Member Countries (Provisional Version)." Labor Market and Social Policy Occasional Papers No. 17. Paris: OECD.

Office of the United Nations High Commissioner for Refugees. 1995. *The State of the World's Refugees: In Search of Solutions*. New York, N.Y.: Office of the United Nations High Commis-sioner for refugees.

Ohno, Kenichi. 1996. "Replicability of Selective Industrial Policy: The Case of Five Capital-Intensive Industries in Vietnam." Saitama University and Tsukuba University, Japan.

Okazaki, Tetsuji. "The Government-Firm Relationship in Postwar Japanese Economic Recovery: Co-ordinating the Co-ordination Failure in Industrial Rationalization." In Masahiko Aoki, Hyung-Ki Kim, and Masahiro Okuno-Fujiwara, eds., *The Role of Government in East Asian Economic Development: Comparative Institutional Analysis*.

Olson, Mancur, Jr. 1971. *The Logic of Collective Action*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Olson, Mancur, Jr. 1996a. "Big Bills Left on the Sidewalks: Why Some Nations are Rich, and Others Poor." *Journal of Economic Perspectives* 10(2): 3-24.

Orstrom, Elinor, Larry Schroeder, and Susan Wynne. 1993. *Institutional Incentives and Sustainable Development: Infra-structure Policies in Perspective*. Boulder, Colo., San Francisco, and Oxford, England: Westview Press.

Osborne, David, and Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York, N.Y.: Penguin.

Ottaway, Marina. 1994. *Democratization and Ethnic Nationalism: African and Eastern European Experiences*. Policy Essay No. 14. Washington, D.C.: Overseas Development Council.

Oxley, Les. 1994. "Cointegration, Causality and Wagner's Law: A Test for Britain, 1870-1913." *Scottish Journal of Political Economy* 41(3): 286-98.

Pardey, Philip G., et al. 1996. *Hidden Harvest: U.S. Benefits from International Research Aid*. Washington, D.C. International Food Policy Research Institute.

Pasha, Hafiz. 1996 "Governance and Fiscal Reform: A Study of Pakistan." In Leila Frischtak and Izak Atiyas, eds., *Governance, Leadership, Communication: Building Constituencies for Economic Reform. Essays on Venezuela, Malaysia, Tanzania, Bolivia, Egypt, Ghana, Pakistan, Turkey, Brazil*. Washington, D.C.: World Bank Private Sector Development Department.

Paul, Samuel. 1994. "Does Voice Matter? For Public Accountability, Yes." Policy Research Working Paper No. 1388. Policy Research Department, Finance and Private Sector Development Division, World Bank, Washington, D.C.

Peacock, A. T., and J. Wiseman. 1961. *The Growth of Public Expenditure in the United Kingdom*. NBER General Series No. 72. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Peters, B. Guy. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, Kan.: University Press of Kansas.

Peterson, George E. 1997. *Decentralization in Latin America: Learning Through Experience*. World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D.C.: World Bank.

Peterson, Paul E. 1995. *The Price of Federalism*. A Twentieth Century Fund Book. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Picciotto, Robert. 1995. *Putting International Economics to Work: From Participation to Governance*. World Bank Discussion Paper No. 304. Washington, D.C.: World Bank.

Picciotto, Robert. 1996. "What Is Education Worth? From Production Function to Institutional Capital." Human Capital Development Working Papers No. 75. World Bank, Washington, D.C.

Picks Currency Yearbook. Various years. New York, N.Y.: Pick Publishing.

Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.

Pitschas, Rainer, and Rolf Sülzer, eds. 1995. *New Institutionalism in Development Policy: Perspectives and General Conditions of Public Administration Development in the South and East*. Berlin: Duncker and Humblot.

Platteau, Jean Philippe. 1991. "Traditional Systems of Social Security." In E. Ahmad et al., eds., *Social Security in Developing Countries*. Oxford, England: Oxford University Press.

Polizatto, Vincent P. 1992. "Prudential Regulation and Banking Supervision." In Dimitri Vittas, ed., *Financial Regulation: Changing the Rules of the Game*. EDI Development Studies. Washington, D.C.: World Bank.

Poterba, James M. 1994. "State Responses to Fiscal Crises: The Effect of Budgetary Institutions and Politics." *Journal of Political Economy* 102(4): 799.

Pradhan, Sanjay. 1996. *Evaluating Public Spending: A Framework for Public Expenditure Review*. World Bank Discussion Paper No. 323. Washington, D.C.: World Bank.

Pritchett, Lant, and L. H. Summers. 1996. "Wealthier Is Healthier." *Journal of Human Resources* 1(4): 841-68.

Prud'homme, Rémy. 1995. "The Dangers of Decentralization." *World Bank Research Observer* 10(2): 201-20.

Psacharopoulos, George. 1995. *Building Human Capital for Better Lives*. Washington, D.C.: World Bank.

Psacharopoulos, George, and Nguyen Xuan Nguyen. 1997. *The Role of Government and the Private Sector in Fighting Poverty*. World Bank Technical Paper No. 346. Washington, D.C.: World Bank.

Psacharopoulos, George, and P. Zafiris Tzannatos. 1992. *Women's Employment and Pay in Latin America: Overview and Methodo-logy*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.: World Bank.

Putnam, Robert, with Robert Leonardi and Rafaella Y. Nanetti. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Quah, Jon. 1993. "Controlling Corruption in City-States: A Comparative Study of Hong Kong and Singapore." Paper presented at a cjnference on "The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy," Stanford University, Palo Alto, Calif., October 25-26.

Ram, Rati. 1986. "Government Size and Economic Growth: A New Framework and Some Evidence from Cross-Section and Time-Series Data." *American Economic Review* 76(1): 191-203.

Ram, Rati. 1987. "Wagner's Hypothesis in Time Series and Cross-Section Perspectives: Evidence from 'Real' Data for 115 Countries." *Review of Economics and Statistics* 69: 194-204.

Ramey, Garey, and Valerie Ramey. 1995. "Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth." *American Economic Review* 85(5): 1138-51.

Reinert, Erik S. 1996. "The Role of the State in Economic Growth." Paper prepared for a conference on The Rise and Fall of Public Enterprises in Western Countries in Milan, October10-12.

Rietbergen-McCracken, Jennifer, ed. 1996. *Participation in Practice: The Experience of the World Bank and Other Stakeholders*. World Bank Discussion Paper No. 333. Washington, D.C.: World Bank.

Rodrik, Dani. 1996. "Why Do More Open Economies Have Larger Governments?" John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Mass.

Romer, Paul M. 1994. "The Origins of Endogenous Growth." *Journal of Economic Perspectives* 8(1): 3-22.

Rose, Richard, and Christian Haepfer. 1990. "New Democracies Barometer III: Learning from What is Happening," *Studies in Economic Perspectives* 8(1): 3-22.

Rose-Ackerman, Susan. *Corruption: A Study in Political Economy*. New York, N.Y.: Academic Press.

Rose-Ackerman, Susan. 1992. *Rethinking the Progressive Agenda: The Reform of the American Regulatory State*. New York, N.Y.: Free Press.

Rose-Ackerman, Susan. 1995. *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in Germany and the United States*. New Haven, Conn.: Yale University Press.

Rose-Ackerman, Susan. Forthcoming. "The Political Economy of Corruption." In Kimberly Ann Elliott, ed., *Corruption in the World Economy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Roy, Jayanta, ed. 1995. *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*. EDI Seminar Series. Washington, D.C.: World Bank.

Ruzindana, Augustine. 1995. "Combating Corruption in Uganda." In Petter Langseth, J.Katorobo, E.Brett, and J.Munene, eds., *Uganda: Landmarks in Rebuilding a Nation*. Kampala: Fountain Publishers.

Salamon, Lester M., and Helmut K. Anheier. 1994. *The Emerging Sector—An Overview*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies.

Salamon, Lester M., and Helmut K. Anheier. 1996. "The Nonprofit Sector: A New Global Force." Working Paper No. 21. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, Baltimore, Md.

Saunders, Anthony, and Berry Wilson. 1995. "Contingent Liability in Banking: Useful Policy for Developing Countries?" World Bank Policy Research Working Paper No. 1538. Policy Research Department, World Bank, Washington, D.C.

Scharpf, Fritz W. 1994. *Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa*. Frankfurt, Germany, and New York, N.Y.: Campus Verlag.

Scott, Graham. 1995. "Improving Fiscal Responsibility." Extract from *Agenda: A Journal of Policy Analysis and Reform* 2(1): 3-16. Heidelberg, Victoria, Australia.

Scott, Graham. 1996. "The Use of Contracting in the Public Sector." *Australian Journal of Public Administration* 55(3).

Sen, Amartya. 1987. *The Standard of Living*. Cambridge, England: Cambridge University Press.

Senghaas, Dieter. 1985. *The European Experience: A Historical Critique of Development Theories*. Oxford, England: Berg Publishers.

Sevren, Luis, and Andres Solimano, eds. 1994. *Striving for Growth after Adjustment: The Role of Capital Formation*. Washington, D.C.: World Bank.

Shah, Anwar. 1994. "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies." Policy and Research Series No. 123. World Bank, Washington, D.C.

Shah, Anwar. 1997. "Fostering Responsible and Accountable Performance: Lessons from Decentralization Experience." Paper presented at the OED Annual Conference, World Bank, Washington, D.C., April 1-2.

Sheng, Andrew. 1992. "Bank Restructuring in Malaysia." In Dimitri Vittas, ed. 1992. *Financial Regulation: Changing the Rules of the Game*. EDI Development Studies. Washington, D.C.: World Bank.

Shihata, Ibrahim F. I. 1996. "Implementation, Enforcement and Compliance With International Environmental Agreements—Views from the World Bank." Legal Department, World Bank, Washington, D.C.

Shiratori, Masaki, and Yoshio Wada. 1996. "World Bank-OECF Periodic Conference: General Meeting on 'Role of Government.'" World Bank, Washington, D.C.

Shleifer, Andrei. 1996. "Government in Transition." Discussion Paper No. 1783. Harvard Institute of Economic Research, Harvard University, Cambridge, Mass.

Shleifer, Andrei, and Robert W. Vishny. 1993. "Corruption." *Quarterly Journal of Economics* 108: 599-617.

Shui Yan Tang. 1992. *Institutions and Collective Action: Self Governance in Irrigation*. San Francisco, Calif.: Institute for Contemporary Studies.

Sills, David L., ed. 1968. *International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York, N.Y.: Macmillan and the Free Press, and London: Collier-Macmillan.

Silverman, Jerry M. 1992. *Public Sector Decentralization: Economic Policy and Sector Investment Programs*. World Bank Technical Paper Number 188, Africa Technical Department Series. Washington, D.C.: World Bank.

Slemrod, Joel. 1995. "What Do Cross-Country Studies Teach about Government Involvement, Prosperity and Economic Growth?" *Brookings Papers on Economic Activity* 2: 373-431.

Snider, Lewis. 1996. *Growth, Debt and Politics: Economic Adjustment and the Political Performance of Developing Countries*. Boulder, Colo.: Westview Press.

Solow, Robert. 1956. "A Contribution to the Theory of Economic Growth." *Quarterly Journal of Economics* 70: 65-94.

Soyinka, Wole. 1996. *The Open Sore of a Continent: A Personal Narrative of the Nigerian Crisis*. New York, N.Y., and Oxford, England: Oxford University Press.

Spiller, Pablo, and Cezley Sampson. 1996. In Brian Levy and Pablo Spiller, eds., *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.

Spiller, Pablo, and Ingo Vogelsang. 1996. "The United Kingdom: A Pacesetter in Regulatory Incentives. In Brian Levy and Pablo

Spillet, eds., *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies of Telecommunications*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.

Stein, Freiherr vom. 1807. "Uber die zweckmabige Bildung der obersten und der Provinzial-, Finanz- und Polizeibehorden in der preubischen Monarchie (Nassauer Denkschrift)." (Reprin-ted in Walther Hubatsch, ed. 1959. *Freiherr vom Stein. Briefe und amtliche Schriften*. pp. 380-98. Stuttgart, Germany: Kohlhammer.)

Stiglitz, Joseph E. 1977. "The Theory of Local Public Goods." In Martin S. Feldstein and Robert P. Inman, eds., *The Economics of Public Services*, 274-333. London: Macmillan.

Stiglitz, Joseph E. 1986. *Economics of the Public Sector*. New York, N.Y., and London: W. W. Norton.

Stiglitz, Joseph. 1994. *Whither Socialism?* Cambridge, Mass.: MIT Press.

Stiglitz, Joseph. 1995. "The Theory of International Public Goods and the Architecture of International Organizations." Paper presented at the United Nations' Third Meeting of the High Level Group on Development Strategy and Management of the Market Economy, Helsinki, July 8-9.

Stiglitz, Joseph E. 1996. "Keynote Address: The Role of Government in Economic Development." In Michael Bruno and Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, pp. 11-23. Washington, D.C.: World Bank.

Stiglitz, Joseph, and Marilou Uy. 1996. "Financial Markets, Public Policy and the East Asian Miracle." *World Bank Research Observer* 11(2): 249-76.

Stone, Andrew, Brian Levy, and Ricardo Paredes. 1996. "Public Institutions and Private Transactions: A Comparative Analysis of the Legal and Regulatory Environment for Business Transactions in Brazil and Chile." In Lee J. Alston, Thrainn Eggertsson, and Douglass C. North, eds., *Empirical Studies in Institutional Change*. New York, N.Y.: Cambridge University Press.

Strong, Maurice F. 1996. "The CGIAR at Twenty-Five: Looking Back and Looking Forward." Sir John Crawford Memorial Lecture, International Centers Week, Washington, D.C., October 28.

Stuart, Charles E. 1981. "Swedish Tax Rates, Labor Supply, and Tax Revenues." *Journal of Political Economy* 89(51): 1020-51.

Subbarao, Kalanidhi, Aniruddha Bonnerjee, Jeanine Braithwaite, Soniya Carvalho, Kene Ezemenari, Carol Graham, and Alan Thompson. 1997. *Safety Net Programs and Poverty Reduction: Lessons from Cross Country Experience*. Directions in Develop-ment Series. Washington, D.C.: World Bank.

Summers, Robert, and Alan Heston. 1991. "The Penn World Table (Mark 5): An Expanded Set of International Comparisons, 1950-1988." *Quarterly Journal of Economics* 106 (May): 327-68.

Sweden. Ministry of Health and Social Affairs. 1994. "Pension Reform in Sweden: A Short Summary." Stockholm: Ministry of Health and Social Affairs

Sweden. Styrelsen för Internationell Utveckling. 1994. *State, Market and Aid: Redefined Roles*. Stockholm: Swedish International Development Authority.

Tallroth, Nils Borje, III. 1997. "The Political Economy of Modern Wars in Africa." Paper presented at the Carter Center Conference on the Transition from War to Peace, Atlanta, February 19-21.

Tanzi, Vito. 1995a. "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects." In Michael Bruno and Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics*, pp. 295-316. Washing-ton, D.C.: World Bank.

Tanzi, Vito. 1995b. *Taxation in an Integrating World*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Tanzi, Vito, and Ludger Schuknecht. 1995. "The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries." IMF Working Papers WP/95/130. International Monetary Fund, Washington, D.C.

Tavares, Jose, and Romain Wacziarg. 1996. "How Democracy Fosters Growth?" Harvard University, Cambridge, Mass.

Tendler, Judith. 1997. *Good Government in the Tropics*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

Tengs, Tammy O., and John D. Graham. 1996. "The Opportunity Costs of Haphazard Social Investments in Life-Saving." In Robert W. Hahn, ed., *Risks, Costs and Lives Saved: Getting Better Results from Regulation*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Teranishi, Juro, and Yukata Kosai, eds. 1993. The Japanese Experience of Economic Reforms. New York, N.Y.: St. Martin's Press.

Thomas, Vinod, and Jisoon Lee. 1997. "The Payoffs from Economic Reforms." In Nancy Birdsall and Frederick Jaspersen, eds., *Pathways to Growth*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.

Tilly, Charles. 1990. *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*. Cambridge, Mass.: Basil Blackwell.

Tlaiye, Laura, and Dan Biller. 1994. "Successful Environmental Institutions: Lessons from Colombia and Curitiba, Brazil." LATEN Dissemination Note No. 12. Latin America Technical Department, Environment Unit, World Bank, Washington, D.C.

Toye, J. 1992. "Interest Group Politics and the Implementation of Adjustment Policies in Sub-Saharan Africa." *Journal of International Development Policy, Economic and International Relations* 4(2), March-April: 183-198 (special issue on The Economic Analysis of Aid Policy).

Trebilcock, Michael J. 1996. "What Makes Poor Countries Poor? The Role of Institutional Capital in Economic Development." Faculty of Law, University of Toronto, Toronto.

Twain, Mark, Charles Warner, and Ward Just. 1877. *The Gilded Age: A Tale of Today*. Reprinted by New York, N.Y.: Oxford University Press, 1996.

United Nations Development Programme. 1997. *Reconceptualising Governance*. Discussion Paper 2. New York, N.Y.: Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, United Nations Development Programme.

U.S. Department of Health and Human Services. 1994. *Social Security Programs Throughout the World*. SSA Publication No. 13-11805, Research Report No. 63. Office of Research and Statistics, Social Security Administration, Washington, D.C.

Valdeavilla, Ermelita V. 1995. "Breakthroughs and Challenges of Making Philippine Government Work for Gender Equality." *IDS Bulletin* 26(3): 94-101. Brighton, England: Institute for Development Studies, University of Sussex.

van der Gaag, Jacques. 1995. *Private and Public Initiatives: Working Together for Health and Education*. Washington, D.C.: World Bank.

van de Walle, Dominique, and Kimberley Nead, eds. 1995. *Public Spending and the Poor: Theory and Evidence*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

Villadsen, Søren, and Francis Lubanga, eds. 1996. *Democratic Decentralisation in Uganda: A New Approach to Local Gover-nance*. Kampala, Uganda: Fountain.

Vittas, Dimitri, ed. 1992. *Financial Regulation: Changing the Rules of the Game*. EDI Development Studies. Washington, D.C.: World Bank.

von Hagen, J. and I. Harden. 1994. "National Budget Processes and Fiscal Performance." *European Economy, Reports and Studies* 3: 311-418.

Wade, Robert. 1994. "The Governance of Infrastructure: Organizational Issues in the Operation and Maintenance of Irrigation Canals." World Bank, Washington, D.C.

Wallich, Christine I. ed. 1994. *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*. World Bank Regional and Sectoral Studies. Washington, D.C.: World Bank.

Weal, Albert. 1990. "Equality, Social Welfare and the Welfare State." *Ethics* 100(3): 475.

Weaver, R. Kent, and William T. Dickens, eds. 1995. *Looking Before We Leap: Social Science and Welfare Reform*. Washington, D.C.: Brookings Institution.

Wiesner Duran, Eduardo. 1992. "Colombia: Descentralizacion y Federalismo Fiscal: Informe Final de la Mision para la Descentralizacion." Departamento Nacional de Planeacion, Presidencia de la Republica, Bogota, Colombia.

Wildasin, David E. 1996. "Introduction: Fiscal Aspects of Evolving Federations." *International Tax and Public Finance* (Nether-lands) 3: 21-131.

Williamson, John, ed. 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Willman, John, Stephen Pollard, Bernard Jenkin, Madsen Pirie, Eamonn Butler, and José Piñera. 1996. "The Need for Welfare Reform". In *Over to You: The Transition to Funded Fortune Accounts*. London: Adam Smith Institute.

Williamson, Oliver E. 1996. The Mechanisms of Governance. New York, N.Y.: Oxford University Press.

Winston, Clifford. 1993. "Economic Deregulation: Days of Reckoning for Mocroeconomists." *Journal of Economic Literature* 31(3): 1263-89.

Wolf, Edward. 1985. "Social Security, Pensions and the Wealth Holdings of the Poor." Institute for Research on Poverty Discussion Paper No. 799-85. University of Wisconsin-Madison, Madison, Wisc.

Wong, John. 1997. "Government Participation in Economic Development: Singapore Experiences." Paper presented at the International Symposium on Government's Role in the Market Economy, China Institute for Reform and Development, Haikou, China, January 7-8.

World Bank. 1983. *World Development Report 1983:* New York, N.Y.: Oxford University Press.

World Bank. 1987. "The Philippines: Issues and Policies in the Industrial Sector." Report No. 6706-PH. Asia Region, Country Department II, World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1991a. The Reform of Public Sector Management: Lessons of Experience. Policy Research Series 18. World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1991b. *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

World Bank. 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. A World Bank Policy Research Report. New York, N.Y.: Oxford University Press.

World Bank. 1994a. *Adjustment in Africa: Reforms, Results and the Road Ahead*. A World Bank Policy Research Report. New York, N.Y.: Oxford University Press.

World Bank. 1994b. *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. A World Bank Policy Research Report. New York, N.Y.: Oxford University Press.

World Bank. 1994c. *World Development Report 1994: Infrastructure for Development*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

World Bank. 1995a. "Azerbaijan: Baku Water Supply Rehabilitation Project." Environment Department Papers Series. Assessment Series Paper No. 017. World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1995b. *Better Urban Services: Finding the Right Incentives*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. 1995c. *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*. A World Bank Policy Research Report. New York, N.Y.: Oxford University Press.

World Bank. 1995d. *Development in Practice: Priorities and Strategies for Education—A World Bank Review*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. 1995e. *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. 1995f. "Vietnam Poverty Assessment and Strategy." Report No. 13442-VN. Country Department I, East Asia and Pacific Region, World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1995g. *World Development Report 1995: Workers in an Integrating World*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

World Bank. 1996a. "Argentina: Reforming Provincial Utilities: Issues, Challenges and Best Practice." Report No. 15063-AR. Infrastructure Division, Country Department I, Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1996b. "Bangladesh: Government That Works: Reforming the Public Sector." Private Sector Development and Finance Division, Country Department I, South Asia Region, World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1996c. *Handbook on Good Practices for Laws Relating to Nongovernmental Organizations*. Prepared for the World Bank by the International Center for Non-Profit Law.

World Bank. 1996d. "Republic of Guinea: Public Expenditure Review." Western Africa Department, World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1996e. *Social Assistance and Poverty-Targeted Programs: A Sourcebook Prepared by the Social Assistance Program Team*. Washington, D.C.: Poverty and Social Policy Department, World Bank.

World Bank. 1996f. *Social Indicators of Development 1996*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. 1996g. "Technical Annex: Democratic Republic of Sri Lanka: Telecommunications Regulation and Public Enterprise Reform Technical Assistance Project." Report No. T-6730 CE. Country Department I, Energy and Project Finance Division, South Asia Region, World Bank, Washington, D.C.

World Bank. 1996h. *The World Bank Participation Sourcebook*. Washington, D.C.: World Bank.

World Bank. 1996i. *World Development Report 1996: From Plan To Market*. New York, N.Y.: Oxford University Press.

World Bank. 1997. "Ukraine Public Sector Reform Loan, Prepa-ration Mission Report, Public Administration." World Bank, Washington, D.C.

World Bank. Forthcoming. *The Road to Financial Integration: Private Capital Flows to Developing Countries*. Washington, D.C.: World Bank.

Wyzan, M. L. Michael, ed. 1990. *The Political Economy of Ethnic Discrimination and Affirmative Action: A Comparative Perspective*. New York, N.Y.: Praeger.

Zartman, William I., ed. 1995. *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Boulder, Colo., and London: Lynne Rienner.

ПРИЛОЖЕНИЕ

ВЫБОРОЧНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ

Данные о доходах и расходах центральных правительств представлены в IMF за различные годы (a) и (b), а также в базах данных МВФ. Расчеты по каждой стране проведены при использовании общей системы определений и классификаций МВФ за 1986 год. Для всесторонних и заслуживающих доверия объяснений концепций, определений и источников данных следует обратиться к этим источникам.

Таблица П.1. Доходы центрального правительства

Текущие доходы включают налоговые поступления и непогашаемые доходы (отличные от грантов) от продажи земель, нематериальных активов, государственных ценных бумаг, основного капитала или от переноса капитала (капитального трансферта) из неправительственных источников.

Налоги на *доходы, прибыль и прирост капитала* взимаются с действительного или предполагаемого чистого дохода индивидов, прибыли компаний и прироста капитала. *Взносы в фонд социального страхования* включают в себя взносы нанимателей и нанимаемых работников, занятых индивидуальной трудовой деятельностью, и безработных. Налоги на *произведенные в данной стране товары и услуги* включают общие налоги на продажи и товарооборот или на добавленную стоимость, выборочные акцизы на товары, выборочные налоги на услуги, налоги на использование товаров или собственности и доходы от финансовых монополий. Налоги на *международную торговлю* включают импортно-экспортные пошлины, доходы от экспортных или импортных монополий, доходы от курсовых разниц и налоги на операции по обмену валюты. *Прочие налоги* включают налоги на фонд заработной платы или на труд, налоги на собственность и налоги , не относящиеся ни к одной из вышеперечисленных групп. *Неналоговые доходы* включают компенсирующие безвозвратные поступления на общественные нужды, такие как штрафы и административные платежи или предпринимательский доход от имущества, находящегося в собственности у центрального правительства, а также добровольные некомпенсирующие безвозвратные поступления из иных, кроме правительственных, источников.

Таблица П.2. Расходы центрального правительства по экономическим типам

Правительственные расходы включают все безвозвратные платежи, как текущие, так и капитальные, как компенсирующие, так и некомпенсирующие. Расходы могут быть классифицированы как по экономическим типам, что показано здесь, так и по функциям, что показано в таблице А.3.

Затраты на *товары и услуги* включают все правительственные платежи в обмен на товары и услуги, как в форме зарплаты и окладов нанятым сотрудникам, так и иных закупок. *Заработные платы и оклады* состоят из всех денежных платежей нанятым сотрудникам в ответ на оказанные услуги до уплаты налогов и пенсионных взносов. *Процентные платежи* являются платежами за использование заемных денег секторам национальной экономики и ее резидентам. *Субсидии и другие текущие трансферты* включают все некомпенсирующие, безвозвратные трансферты на текущие банковские счета частных или государственных предприятий и стоимость покрытия кассовых разрывов бюджетов ведомственных предприятий, связанных с продажей их продукта обществу. *Капитальные затраты* - затраты на приобретение постоянного капитала, земли, нематериальных активов, государственных ценных бумаг и невоенных, нефинансовых активов. В эту категорию также включаются капитальные гранты.

Таблица П.3. Расходы центрального правительства по функциям

Данные о затратах центрального правительства по функциям часто неполны, покрытие варьируется от страны к стране, т.к. функциональные ответственности распространяются на такие правительственные уровни, о которых нет доступной информации. Следовательно, представленные данные, особенно касающиеся затрат на образование и здравоохранение могут не всегда быть сравнимы между странами.

Затраты на *здравоохранение* покрывают общественные затраты на больницы, роддома, стоматологические центры и некоторые клиники, на национальные системы медицинского страхования, на планирование семьи и на профилактические работы. Затраты на *образование* включают затраты на дошкольное воспитание, начальное и среднее образование, университеты и колледжи, профессиональные, технические и другие подготовительные центры. *Затраты на социальное страхование и поддержание благосостояния* покрывают компенсации в связи с потерей дохода больным и временно нетрудоспособным, платежи пожилым, постоянно нетрудоспособным и безработным, денежная помощь семьям, материнству и детям, затраты на услуги по поддержанию благосостояния, такие как забота о престарелых, нетрудоспособных и детях. Затраты на *оборону* включают все затраты на поддержание вооруженных сил, понесенные как министерством обороны, так и другими министерствами. *Другие* затраты включают затраты на общие общественные услуги, процентные платежи и затраты, не относящиеся ни к одной из вышеперечисленных групп.

Таблица П.1. Доходы центрального правительства

		Процентов общих текущих доходов											
		Налоговые доходы											
		Доход, прибыль и прирост капитала		Взносы в фонд социального страхования		Произведенные в данной стране товары и услуги		Международная торговля		Прочие налоги		Неналоговые доходы	
		1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95
Страны с низким уровнем дохода													
1	Мозамбик	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
2	Эфиопия	27,5	26,5	..	..	22,2	*25,7*	20,2	*18,5*	0,7	*1,7*	27,5	23,4
3	Танзания	*28,7*	..	..	..	*55,0*	..	*9,6*	..	*1,3*	..	*4,6*	..
4	Бурунди	*22,4*	..	*2,9*	..	*28,7*	..	*24,0*	..	*2,3*	..	*10,8*	..
5	Малави	35,0	..	..	..	32,2	..	19,0	..	0,5	..	13,3	..
6	Чад	*19,0*	*22,6*	..	..	*35,3*	*33,7*	*27,5*	*15,3*	*6,6*	*5,2*	9,5	*21,8*
7	Руанда	*17,1*	*14,7*	*6,4*	*3,5*	*33,6*	*35,2*	*26,1*	*31,4*	*3,3*	*3,8*	*13,0*	*11,2*
8	Сьерра-Леоне	26,0	22,8	..	..	22,7	35,4	41,2	37,7	1,2	0,3	8,8	3,8
9	Непал	8,6	8,8	..	..	38,7	39,1	29,2	28,0	0,2	..	17,2	19,3
10	Нигер	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
11	Буркина Фасо	17,8	*21,5*	8,2	..	17,6	..	35,8	..	5,1	2,0	13,7	*25,0*
12	Мадагаскар	*11,4*	16,0	..	..	*21,0*	24,6	*45,9*	46,7	*0,7*	0,4	*19,6*	11,1
13	Бангладеш	9,6	..	..	..	*25,3*	..	*32,2*	..	*1,5*	..	*29,5*	..
14	Уганда	8,2	..	..	..	31,1	..	58,6	..	0,1	..	3,1	..
15	Вьетнам	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
16	Гвинея-Биссау	*9,9*	..	2,1	..	*15,8*	..	33,5	..	*8,8*	..	36,6	..
17	Гаити	*14,9*	..	*0,3*	..	*30,7*	..	*23,8*	..	*6,2*	..	*11,5*	..
18	Мали	12,3	..	4,7	..	31,8	..	21,5	..	11,0	..	11,2	..
19	Нигерия	*50,5*	..	..	..	*6,9*	..	*12,1*	..	*0,2*	..	*50,6*	..
20	Республика Йемен	*25,8*	22,8	..	..	*10,2*	10,8	*16,8*	19,1	*4,5*	2,7	*42,6*	42,9
21	Камбоджа	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
22	Кения	28,6	28,5	..	..	39,9	47,5	20,1	12,4	0,9	1,0	10,6	10,6
23	Монголия	..	34,8	..	11,6	..	24,3	..	13,1	..	*0,4*	..	16,0
24	Того	33,5	..	6,4	..	11,6	..	31,2	..	0,2	..	13,2	..
25	Гамбия	15,8	13,3	..	..	10,5	38,0	65,4	42,4	0,8	0,4	7,4	5,9
26	ЦАР	*16,1*	..	*6,4*	..	*20,8*	..	*39,8*	..	*7,4*	..	*9,1*	..
27	Индия	16,0	19,7	..	..	37,8	32,9	26,2	23,3	0,1	0,2	19,5	23,8
28	Лаос	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
29	Бенин	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
30	Никарагуа	13,5	11,2	9,7	11,8	43,8	45,1	13,2	19,4	2,1	5,3	9,5	6,6
31	Гана	22,5	17,7	..	..	28,2	37,1	37,2	31,2	0,1	..	12,1	14,0
32	Замбия	33,2	33,5	..	..	41,2	42,5	17,8	18,5	1,2	0,1	6,4	5,1
33	Ангола	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
34	Грузия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
35	Пакистан	12,3	14,2	..	..	33,0	32,0	31,7	26,5	0,0	..	22,8	26,8
36	Мавритания	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
37	Азербайджан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
38	Зимбабве	44,8	*44,4*	..	..	29,0	*26,3*	14,7	*19,0*	*0,8*	*0,8*	10,4	*9,3*
39	Гвинея	*8,6*	*10,4*	..	..	*16,6*	*25,1*	*47,0*	*46,1*	*0,4*	*0,8*	*27,4*	*17,6*
40	Гондурас	*24,2*	..	..	..	*25,9*	..	*42,4*	..	*1,0*	..	5,7	..
41	Сенегал	*20,7*	..	*3,5*	..	*26,0*	..	*35,6*	..	*2,1*	..	*7,1*	..
42	Китай	*31,2*	33,5	..	..	*17,6*	29,2	*13,8*	17,7	..	*0,8*	*37,4*	19,4
43	Камерун	39,0	18,1	5,7	5,6	15,1	18,4	19,7	16,9	2,9	3,6	15,0	33,4
44	Кот-д'Ивуар	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
45	Албания	..	*8,4*	..	*15,2*	..	*39,6*	..	*14,0*	..	*0,4*	..	*21,5*
46	Конго	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
47	Киргизия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
48	Шри-Ланка	13,4	13,2	..	..	38,5	49,6	32,6	22,1	..	..	12,7	11,1
49	Армения	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Страны с доходом незначительно ниже среднего уровня													
50	Лесото	11,3	15,4	..	..	16,8	15,9	59,7	55,1	0,4	0,1	11,9	13,4
51	Египет	16,5	20,6	13,1	10,5	11,4	12,8	15,7	10,4	6,4	9,0	35,9	36,0
52	Боливия	3,7	4,3	8,7	7,5	37,5	38,5	12,5	6,6	3,8	0,5	29,2	33,9
53	Македония	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
54	Молдова	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
55	Узбекистан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
56	Индонезия	61,9	52,2	..	*2,0*	16,9	28,0	5,2	5,4	0,5	0,5	14,1	11,5
57	Филиппины	23,6	29,2	..	..	36,3	26,7	24,1	28,1	2,1	3,6	13,1	12,2
58	Марокко	19,0	*22,6*	4,7	3,8	39,4	39,9	17,2	*18,0*	3,9	*1,4*	13,5	*12,0*
59	Сирия	26,6	27,4	..	..	20,6	34,0	7,9	11,5	6,1	6,0	36,7	19,9
60	Папуа Новая Гвинея	46,0	45,0	..	..	12,8	10,8	23,9	23,8	1,8	1,9	15,5	18,4
61	Болгария	*32,4*	*20,7*	*20,9*	25,4	*20,0*	21,1	*1,8*	6,9	*1,2*	4,3	*23,7*	21,6
62	Казахстан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
63	Гватемала	15,7	19,4	..	..	39,4	42,4	21,2	20,1	7,5	3,5	14,8	13,7
64	Эквадор	53,9	56,0	..	..	20,8	24,9	20,2	11,6	1,1	1,0	2,5	5,5
65	Доминиканская Респ.	19,4	17,1	4,1	4,1	28,4	25,1	33,7	44,2	1,4	0,3	12,3	8,6
66	Румыния	*18,9*	32,4	15,4	29,6	*32,6*	22,7	*0,5*	4,0	11,1	2,5	68,3	8,8
67	Ямайка	*34,5*	..	*4,6*	..	*38,0*	..	*7,7*	..	*8,7*	..	*4,8*	..
68	Иордания	12,0	11,1	..	..	13,8	20,6	34,0	31,6	5,6	5,3	30,0	26,9
69	Алжир	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
70	Сальвадор	20,2	22,2	..	..	39,9	49,8	25,8	17,0	0,8	0,2	8,3	7,1
71	Украина	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
72	Парагвай	12,7	9,8	13,1	..	22,6	27,7	14,6	14,8	12,7	11,9	16,7	30,0

Примечание: Составные части могут не давать в сумме 100 процентов в связи с добавлениями к общей сумме текущих доходов странами, предоставлявшими информацию. Числа, изображаемые курсивом, приводятся для иных лет, чем указано в таблице.

		Процентов общих текущих доходов											
		Налоговые доходы											
		Доход, прибыль и прирост капитала		Взносы в фонд социального страхования		Произведенные в данной стране товары и услуги		Международная торговля		Прочие налоги		Неналоговые доходы	
		1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95
73	Тунис	13,7	*13,6*	9,0	*12,3*	21,0	*23,2*	27,4	*28,4*	2,6	*2,9*	24,4	*17,8*
74	Литва	..	20,7	..	29,8	..	38,2	..	3,7	..	0,3	..	6,5
75	Колумбия	24,6	39,3	10,3	..	28,2	37,2	17,0	9,7	6,2	0,7	14,4	13,2
76	Намибия	*34,9*	26,2	..	..	*21,9*	26,6	*29,3*	33,6	*0,3*	0,4	*12,9*	12,7
77	Беларусь	..	*11,9*	..	*32,2*	..	39,9	..	*4,5*	..	*8,7*	..	*2,0*
78	Российская Федерация	..	*14,2*	..	*33,6*	..	*32,7*	..	*12,1*	..	*1,4*	..	*6,4*
79	Латвия	..	*11,5*	..	*34,9*	..	*40,0*	..	*3,6*	..	*0,4*	..	*9,8*
80	Перу	14,6	12,5	*7,4*	12,3	49,8	49,3	20,8	9,8	8,0	7,3	9,1	8,6
81	Коста Рика	12,3	9,8	26,2	27,7	26,0	32,2	25,5	16,1	1,2	0,7	10,6	13,1
82	Ливан	..	*10,3*	..	..	..	*6,8*	..	*35,5*	..	*6,7*	..	*30,5*
83	Таиланд	20,3	28,4	0,2	1,1	46,5	40,7	21,3	17,6	0,7	0,8	9,3	9,1
84	Панама	20,7	18,0	22,4	20,5	15,5	16,8	9,9	10,5	1,7	1,7	25,6	31,1
85	Турция	44,4	37,0	..	..	28,0	35,4	6,9	4,1	3,7	2,3	15,6	20,1
86	Польша	*25,8*	*27,6*	*24,0*	*24,7*	*30,0*	*28,0*	6,6	*8,1*	*6,4*	*1,1*	*5,3*	*10,4*
87	Эстония	..	20,5	..	33,6	..	38,8	..	1,8	..	0,5	..	4,6
88	Словацкая Республика	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
89	Ботсвана	35,6	29,7	..	..	1,3	3,0	20,4	18,6	..	..	42,5	48,6
90	Венесуэла	60,0	50,6	3,9	5,5	5,5	10,4	12,6	9,1	1,1	1,3	18,3	22,3
Страны с доходом незначительно выше среднего уровня													
91	ЮАР	51,4	50,9	1,5	1,8	31,0	34,9	4,4	2,9	1,4	1,3	8,7	6,5
92	Хорватия	..	10,7	..	36,9	..	38,1	..	8,3	..	0,5	..	5,1
93	Мексика	27,9	34,2	12,9	17,9	55,3	50,2	10,1	7,1	1,0	2,4	10,7	9,0
94	Маврикий	12,8	12,5	4,4	5,1	19,2	23,9	49,2	41,0	0,4	0,7	10,9	11,1
95	Габон	40,2	*27,6*	*0,9*	*0,8*	10,8	*23,7*	17,4	*17,4*	1,8	*0,9*	29,2	*29,3*
96	Бразилия	17,4	16,3	24,8	30,1	21,0	19,2	2,7	1,9	4,5	5,2	29,5	27,2
97	Тринидад и Тобаго	62,3	..	..	..	11,0	..	8,0	..	0,6	..	17,7	..
98	Чешская Республика	..	16,6	..	38,0	..	31,9	..	3,9	..	1,7	..	7,5
99	Малайзия	34,8	34,3	0,6	1,0	17,8	22,0	20,5	14,1	1,8	3,5	24,1	24,6
100	Венгрия	16,9	..	22,8	..	34,7	..	6,2	..	3,5	..	13,2	..
101	Чили	13,3	18,1	8,4	6,7	41,8	45,2	8,7	9,6	6,3	3,7	21,1	16,7
102	Оман	24,3	19,9	..	..	0,7	1,0	2,5	3,2	0,5	0,7	71,9	74,9
103	Уругвай	7,4	7,3	26,1	30,1	42,2	32,4	11,4	5,6	4,9	8,4	6,4	5,9
104	Саудовская Аравия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
105	Аргентина	4,9	*2,6*	26,4	45,9	33,1	*26,6*	13,8	7,9	6,0	*4,6*	11,9	*9,1*
106	Словения	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
107	Греция	18,5	29,6	31,7	1,1	37,8	66,5	0,9	0,1	4,7	3,9	9,7	6,4
Страны с высоким уровнем дохода													
108	Южная Корея	27,1	31,6	2,2	6,9	40,9	33,6	14,2	6,9	2,7	6,0	11,4	12,1
109	Португалия	21,6	24,7	25,0	25,0	35,1	35,2	3,4	0,2	5,5	2,8	8,3	11,8
110	Испания	25,6	31,2	41,5	38,2	19,9	21,5	3,3	0,6	*0,3*	..	7,9	8,1
111	Новая Зеландия	59,7	58,2	..	..	21,5	27,4	3,4	2,1	1,1	1,4	13,4	10,1
112	Ирландия	33,9	38,6	13,6	14,7	31,2	30,9	8,2	5,9	1,4	1,5	10,0	6,4
113	†Израиль	38,2	37,4	8,4	7,7	28,8	35,9	3,9	1,2	3,5	3,1	16,7	13,7
114	†Кувейт	1,7	..	..	..	0,6	..	1,6	..	..	..	96,0	..
115	†ОАЭ	..	..	2,5	2,1	24,1	26,0	..	..	..	..	77,3	71,9
116	Соед. Королевство	39,2	35,2	16,9	16,9	29,7	32,3	0,1	0,1	1,0	0,1	10,7	8,3
117	Австралия	61,5	63,9	..	..	22,8	20,4	4,8	3,3	0,5	1,5	10,1	10,9
118	Италия	36,3	36,6	33,7	29,2	25,6	28,8	0,0	0,0	1,4	1,2	4,0	2,9
119	Канада	50,3	49,3	13,6	18,4	19,2	18,2	4,4	2,6	0,0	..	12,5	11,4
120	Финляндия	30,5	29,0	9,5	11,4	46,7	44,2	1,1	0,9	0,3	0,3	8,4	11,6
121	†Гонконг	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
122	Швеция	16,9	8,9	31,5	36,0	28,6	31,6	0,6	0,8	5,1	3,0	14,5	15,8
123	Нидерланды	26,0	28,7	39,0	38,5	20,6	21,6	..	..	0,4	0,9	12,0	8,0
124	Бельгия	37,2	33,6	33,4	35,4	23,5	24,7	0,0	*0,0*	*0,1*	..	3,7	3,8
125	Франция	17,6	17,7	42,1	44,1	29,4	27,5	0,0	0,0	1,2	2,0	7,7	6,8
126	†Сингапур	27,2	28,0	..	..	15,3	18,3	3,7	1,7	5,4	8,9	40,1	36,5
127	Австрия	19,6	19,9	36,3	37,5	26,2	24,6	1,4	1,4	6,5	6,5	8,3	8,6
128	США	51,4	50,9	32,4	34,5	4,4	3,9	1,5	1,5	0,0	*0,0*	9,2	8,1
129	Германия	17,3	15,5	53,9	47,7	22,5	25,2	0,0	..	..	..	6,2	6,2
130	Дания	36,7	38,3	3,9	3,9	42,6	39,6	0,1	0,1	0,7	1,4	13,2	14,8
131	Норвегия	21,4	16,0	22,7	24,0	37,9	36,7	0,5	0,6	0,1	0,0	16,4	21,9
132	Япония	67,8	38,7	..	25,6	17,4	13,9	1,7	1,2	3,6	1,6	5,2	15,4
133	Швейцария	14,9	14,7	48,7	52,6	19,2	16,9	8,4	6,4	..	..	6,0	6,6

† Страны классифицированы ООН или в соответствии с официальной точкой зрения властей этих стран считаются развивающимися.
С 1 июля 1997 года Гонконг является частью Китая.

Таблица П.2. Расходы центрального правительства по экономическим типам

		Процент общих расходов									
		Товары и услуги		Зарплата и оклады*		Процентные платежи		Субсидии и другие текущие трансферты		Капитальные расходы	
		1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95
Страны с низким уровнем дохода											
1	Мозамбик	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
2	Эфиопия	78,0	*74,6*	35,0	*43,9*	4,9	*7,2*	7,2	*14,9*	20,5	*13,1*
3	Танзания	*52,4*	..	*19,0*	..	*8,9*	..	*13,1*	..	*28,6*	..
4	Бурунди	*39,4*	..	*25,5*	..	*1,9*	..	6,8	..	*45,5*	..
5	Малави	47,9	..	18,2	..	17,0	..	6,5	..	28,6	..
6	Чад	*34,1*	*40,9*	*24,3*	*23,9*	*1,2*	*2,8*	*2,5*	*2,7*	*61,7*	*60,3*
7	Руанда	*47,9*	*60,2*	*29,3*	*27,3*	*5,3*	*8,9*	*14,7*	*7,1*	*32,9*	*31,6*
8	Сьерра-Леоне	54,1	36,4	27,0	18,8	15,6	23,7	6,8	19,4	24,3	30,0
9	Непал	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
10	Нигер	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
11	Буркина Фасо	63,8	*46,0*	53,0	*37,8*	5,8	*8,3*	12,8	*11,6*	15,3	*34,0*
12	Мадагаскар	*37,5*	32,1	*26,0*	20,9	*10,8*	21,9	*8,1*	7,1	*39,9*	35,4
13	Бангладеш	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
14	Уганда	..	..	..	..	..	..	..	..	16,9	..
15	Вьетнам	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
16	Гвинея-Биссау	*22,9*	..	*13,9*	..	*6,1*	..	*4,0*	..	*62,1*	..
17	Гаити	*70,5*	..	..	..	*3,4*	..	*15,2*	..	*10,8*	..
18	Мали	37,1	..	25,8	..	2,4	..	6,5	..	3,3	..
19	Нигерия	*16,2*	..	*9,5*	..	*31,8*	..	*12,3*	..	*38,5*	..
20	Республика Йемен	*64,2*	68,1	*55,0*	58,4	*8,4*	10,0	*6,5*	8,2	*33,4*	13,6
21	Камбоджа	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
22	Кения	53,2	49,8	31,4	31,1	15,7	26,3	14,8	8,4	16,3	15,4
23	Монголия	..	32,1	..	8,2	..	2,5	..	47,7	..	17,7
24	Того	48,1	..	26,2	..	*12,7*	..	*13,0*	..	28,5	..
25	Гамбия	*49,9*	..	*25,3*	..	*8,0*	..	*10,4*	..	*30,9*	*30,7*
26	ЦАР	*67,0*	..	*53,6*	..	*1,2*	..	*16,0*	..	*6,0*	..
27	Индия	27,2	22,8	12,3	10,0	17,1	25,6	42,6	40,1	13,1	11,5
28	Лаос	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
29	Бенин	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
30	Никарагуа	59,9	47,9	14,6	27,9	4,0	10,7	14,6	19,2	17,2	22,1
31	Гана	55,5	47,4	32,1	31,1	12,7	13,8	14,8	20,7	16,2	18,1
32	Замбия	*47,3*	37,6	*26,2*	19,6	*9,9*	18,4	*19,0*	16,9	19,7	26,0
33	Ангола	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
34	Грузия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
35	Пакистан	50,0	45,7	..	..	16,9	23,7	18,9	13,7	14,2	16,8
36	Мавритания	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
37	Азербайджан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
38	Зимбабве	48,6	*55,1*	30,4	*38,0*	12,5	*15,5*	30,6	*18,2*	8,2	*11,1*
39	Гвинея	*36,3*	*39,4*	*17,2*	*22,0*	*5,8*	*7,2*	*5,8*	*4,4*	*52,1*	*48,9*
40	Гондурас	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
41	Сенегал	*52,4*	..	*36,3*	..	*7,5*	..	*16,9*	..	*16,9*	..
42	Китай	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
43	Камерун	*47,3*	59,0	*30,0*	47,8	*3,0*	8,1	*11,9*	14,4	37,9	16,0
44	Кот-д'Ивуар	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
45	Албания	..	*26,3*	..	*11,8*	..	*7,6*	..	*48,4*	..	*17,8*
46	Конго	..	..	..	..	..	..	..	..	*45,6*	..
47	Киргизия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
48	Шри-Ланка	26,3	34,4	14,2	18,4	16,7	21,8	19,6	21,6	37,4	22,2
49	Армения	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Страны с доходом незначительно ниже среднего уровня											
50	Лесото	*43,8*	*51,8*	*23,5*	*29,3*	*9,0*	*7,1*	*4,9*	*6,0*	*42,3*	*33,2*
51	Египет	42,4	33,6	20,3	17,8	9,2	18,9	33,0	25,2	16,1	22,3
52	Боливия	*62,6*	58,0	*41,6*	32,8	*6,6*	8,3	*18,9*	13,5	*11,8*	20,2
53	Македония	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
54	Молдова	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
55	Узбекистан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
56	Индонезия	23,5	25,4	14,3	16,0	9,9	11,3	19,6	14,1	47,0	48,6
57	Филиппины	52,0	42,5	29,0	28,0	23,1	29,8	6,8	9,9	18,1	17,8
58	Марокко	47,3	*50,6*	34,1	*37,3*	14,6	*17,9*	12,5	*9,1*	25,7	*22,5*
59	Сирия	..	..	..	..	..	..	..	..	30,1	31,9
60	Папуа Новая Гвинея	61,9	57,0	35,2	28,7	9,5	9,2	19,1	22,5	9,6	11,3
61	Болгария	*34,0*	26,6	*2,8*	5,7	*6,9*	24,6	*54,2*	46,0	*4,9*	2,9
62	Казахстан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
63	Гватемала	52,8	50,2	37,3	34,4	9,7	11,4	14,0	15,5	25,6	25,6
64	Эквадор	*32,0*	46,1	*28,9*	42,2	*17,8*	22,7	*26,5*	11,2	*19,2*	16,7
65	Доминиканская Республика	47,1	33,9	34,8	22,9	4,1	6,1	13,3	10,2	34,2	48,7
66	Румыния	25,9	33,4	5,9	15,8	*1,8*	1,8	34,2	53,9	39,0	10,8
67	Ямайка	*44,1*	..	*18,4*	..	*30,7*	..	*10,5*	..	*14,7*	..
68	Иордания	53,9	57,9	*48,9*	43,4	9,0	12,4	12,4	10,5	26,0	19,6
69	Алжир	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
70	Сальвадор	61,2	51,3	51,0	41,9	8,3	13,2	14,0	17,4	10,6	16,8
71	Украина	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
72	Парагвай	55,9	53,7	35,3	42,4	6,2	7,0	20,9	22,5	16,9	16,8

Примечание: Составные части могут не давать в сумме 100 процентов в связи с добавлениями к общей сумме текущих доходов странами, предоставлявшими информацию. Числа, изображаемые курсивом, приводятся для иных лет, чем указано в таблице.

		Процент общих расходов									
		Товары и услуги		Зарплата и оклады[a]		Процентные платежи		Субсидии и другие текущие трансферты		Капитальные расходы	
		1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95
73	Тунис	35,3	*35,9*	26,9	*29,2*	7,5	*10,3*	30,9	*32,9*	27,0	*20,9*
74	Литва	..	31,5	..	11,8	..	0,7	..	55,8	..	12,2
75	Колумбия	28,1	25,2	19,3	16,2	7,3	10,0	45,7	42,7	20,7	22,1
76	Намибия	*51,5*	72,5	*21,8*	..	*5,8*	1,1	*25,7*	10,9	*16,9*	15,5
77	Беларусь	..	*36,4*	..	*2,1*	..	*1,8*	..	*46,3*	..	*15,5*
78	Российская Федерация	..	*39,6*	..	*13,7*	..	*9,7*	..	*49,4*	..	*4,6*
79	Латвия	..	*36,8*	..	*18,6*	..	*2,4*	..	*56,6*	..	*4,2*
80	Перу	46,0	29,7	*18,5*	15,6	21,6	19,3	15,8	35,7	16,6	15,3
81	Коста Рика	49,4	50,5	38,9	38,0	9,2	15,2	29,2	23,9	15,3	10,5
82	Ливан	..	*52,9*	..	*37,0*	..	*26,6*	..	..	..	*20,5*
83	Таиланд	59,9	58,4	30,8	32,1	13,8	5,5	8,0	7,5	18,4	28,6
84	Панама	57,3	53,0	37,6	40,1	15,8	9,7	18,9	28,9	7,9	8,3
85	Турция	39,9	46,3	25,3	34,5	11,8	14,4	28,1	27,9	20,2	11,4
86	Польша	*18,2*	*26,1*	..	*14,1*	*0,5*	*10,3*	*74,5*	*60,1*	*6,9*	*3,5*
87	Эстония	..	*25,1*	..	*7,8*	..	*0,2*	..	*72,8*	..	*7,5*
88	Словацкая Республика	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
89	Ботсвана	48,8	53,0	25,7	27,9	3,3	2,1	26,0	27,0	21,8	17,9
90	Венесуэла	37,4	30,9	29,5	24,4	12,4	17,4	29,8	34,7	19,2	15,4
Страны с доходом незначительно выше среднего уровня											
91	ЮАР	49,6	47,4	21,5	31,9	11,8	15,2	27,8	29,0	10,7	8,4
92	Хорватия	..	57,5	..	21,3	..	3,1	..	33,2	..	6,2
93	Мексика	23,7	32,6	17,9	23,4	40,6	22,7	19,2	29,9	16,7	15,1
94	Маврикий	43,1	46,1	34,1	35,1	17,7	11,6	24,6	23,5	14,6	18,7
95	Габон	*35,8*	..	*23,0*	*27,1*	*5,5*	..	*6,2*	*3,8*	*45,3*	*45,6*
96	Бразилия	16,5	15,1	9,4	8,7	39,7	44,5	46,7	47,3	5,5	3,2
97	Тринидад и Тобаго	40,6	..	34,8	..	6,2	..	30,2	..	23,0	..
98	Чешская Республика	..	19,6	..	8,6	..	3,7	..	66,1	..	10,6
99	Малайзия	45,1	47,9	31,1	30,7	19,8	16,5	14,6	16,6	20,9	19,6
100	Венгрия	19,6	..	7,0	..	3,6	..	67,9	..	8,9	..
101	Чили	30,0	28,4	19,3	18,6	5,9	6,3	54,0	50,9	10,1	14,4
102	Оман	71,4	72,1	16,5	22,4	3,9	5,2	4,7	6,5	20,0	16,2
103	Уругвай	39,9	30,3	24,9	15,8	6,5	5,9	46,4	57,5	7,2	6,3
104	Саудовская Аравия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
105	Аргентина	28,4	*29,3*	19,8	*22,2*	11,6	*10,2*	50,6	57,7	9,5	*2,8*
106	Словения	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
107	Греция	39,2	31,4	24,8	22,1	11,1	25,8	38,6	32,3	11,6	10,4
Страны с высоким уровнем дохода											
108	Южная Корея	39,9	31,7	14,2	13,1	6,3	3,4	39,0	49,5	14,8	15,5
109	Португалия	31,7	38,2	22,0	28,5	16,6	15,8	40,0	33,4	10,5	12,6
110	Испания	29,0	20,5	21,6	14,9	6,6	10,2	53,5	61,7	10,7	7,7
111	Новая Зеландия	25,2	43,6	16,1	10,5	15,2	13,6	54,5	39,4	5,1	3,4
112	Ирландия	18,1	18,5	12,8	13,2	17,9	16,0	56,9	58,1	7,1	7,4
113	†Израиль	38,4	34,3	11,6	13,5	22,6	15,2	35,0	39,6	3,9	11,1
114	†Кувейт	46,9	41,9	24,8	19,7	..	..	24,1	47,8	29,0	10,3
115	†ОАЭ	88,6	88,1	30,6	34,0	..	..	8,8	8,2	4,4	3,8
116	Соединенное Королевство	30,6	29,8	12,8	10,4	10,0	7,2	54,1	56,4	5,3	6,6
117	Австралия	22,2	23,5	*11,1*	10,0	8,3	5,5	63,1	65,7	6,4	5,2
118	Италия	*16,0*	15,3	*11,7*	11,7	17,1	21,8	*56,0*	56,5	*9,5*	6,0
119	Канада	20,6	*18,9*	9,8	*9,2*	17,2	17,3	60,4	*60,9*	1,8	*1,4*
120	Финляндия	20,3	17,9	10,4	7,8	3,6	6,3	67,0	71,1	9,0	4,7
121	†Гонконг	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
122	Швеция	14,4	14,7	6,3	5,8	13,7	11,7	68,6	72,9	3,2	2,5
123	Нидерланды	14,9	14,5	9,1	8,7	7,5	9,1	69,9	71,9	7,8	4,5
124	Бельгия	19,9	18,0	14,2	14,2	17,1	20,1	56,6	57,4	6,4	4,6
125	Франция	27,4	24,9	17,8	16,3	4,2	6,0	63,8	64,3	4,6	4,9
126	†Сингапур	49,2	54,1	26,3	28,2	14,7	10,2	7,4	13,0	28,6	22,7
127	Австрия	25,9	24,9	10,2	9,7	7,3	9,5	58,0	57,7	8,8	7,9
128	США	30,1	25,3	10,5	9,3	14,3	14,6	50,6	55,7	5,1	4,4
129	Германия	33,7	30,1	8,6	7,6	4,9	6,3	56,0	58,4	5,3	5,2
130	Дания	20,4	19,8	12,6	11,4	15,1	13,6	60,3	63,0	4,2	3,5
131	Норвегия	18,8	19,7	9,0	8,0	7,0	5,6	70,8	69,4	3,4	5,2
132	Япония	13,4	..	..	..	18,7	..	53,0	..	14,9	..
133	Швейцария	29,3	30,4	6,5	5,0	2,5	2,8	*62,1*	62,0	*6,2*	4,8

[a] Включаются товары и услуги.

† Страны классифицированы ООН или в соответствии с официальной точкой зрения властей этих стран считаются развивающимися.

С 1 июля 1997 года Гонконг является частью Китая.

Таблица П.3. Расходы центрального правительства по функциям

		Процент общих расходов									
		Здравоохранение		Образование		Социальная защищенность и благосостояние		Оборона		Прочие	
		1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95
Страны с низким уровнем дохода											
1	Мозамбик	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
2	Эфиопия	3,5	*4,2*	10,7	*12,4*	5,2	*5,8*	32,8	*30,2*	47,7	*47,5*
3	Танзания	5,5	..	*11,8*	..	*0,5*	..	*13,3*	..	*68,8*	..
4	Бурунди	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
5	Малави	6,5	..	11,9	..	0,8	..	6,4	..	74,3	..
6	Чад	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
7	Руанда	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
8	Сьерра-Леоне	7,8	..	*14,8*	..	*1,9*	..	*6,1*	..	*69,4*	..
9	Непал	4,6	3,8	10,8	12,5	*0,6*	..	5,9	5,7	78,4	78,0
10	Нигер	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
11	Буркина Фасо	6,1	*6,9*	17,3	*17,3*	5,5	..	19,1	*14,0*	53,2	*61,8*
12	Мадагаскар	5,6	5,3	*14,3*	13,5	*2,3*	1,6	7,2	5,9	*73,0*	73,7
13	Бангладеш	5,1	..	*9,1*	..	3,4	..	*10,8*	..	*71,6*	..
14	Уганда	3,7	..	12,6	..	1,5	..	20,1	..	62,0	..
15	Вьетнам	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
16	Гвинея-Биссау	6,1	..	8,0	..	*4,0*	..	7,2	..	75,4	..
17	Гаити	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
18	Мали	2,6	..	10,0	..	4,2	..	8,3	..	74,8	..
19	Нигерия	1,7	..	*6,1*	..	*0,3*	..	7,5	..	*84,5*	..
20	Республика Йемен	4,1	4,4	*17,4*	19,7	..	..	29,5	30,3	*49,0*	45,6
21	Камбоджа	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
22	Кения	6,4	5,6	20,6	20,3	0,1	0,1	10,7	7,6	62,1	66,4
23	Монголия	..	2,4	..	3,6	..	22,2	..	11,3	..	60,5
24	Того	5,1	..	*18,5*	..	*7,8*	..	*8,0*	..	*60,6*	..
25	Гамбия	7,4	..	*14,8*	..	*2,5*	..	*4,3*	..	*74,0*	..
26	ЦАР	5,1	..	*17,6*	..	*6,2*	..	9,7	..	*61,4*	..
27	Индия	2,0	1,7	2,2	2,0	..	..	19,2	15,1	76,7	81,3
28	Лаос	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
29	Бенин	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
30	Никарагуа	13,3	13,4	*13,7*	15,4	*8,3*	16,3	*28,5*	7,6	*36,2*	47,3
31	Гана	8,5	7,8	21,9	23,0	6,0	7,0	5,4	4,7	58,2	57,6
32	Замбия	6,5	9,9	11,6	12,8	1,8	2,9	..	..	80,1	74,4
33	Ангола	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
34	Грузия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
35	Пакистан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
36	Мавритания	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
37	Азербайджан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
38	Зимбабве	6,8	..	21,5	..	4,5	..	17,1	..	50,1	..
39	Гвинея	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
40	Гондурас	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
41	Сенегал	4,3	..	*18,0*	..	*5,5*	..	*10,0*	..	*62,3*	..
42	Китай	0,4	0,4	*2,1*	2,4	*0,1*	0,1	*15,4*	16,3	*82,0*	80,8
43	Камерун	3,8	*4,8*	*11,8*	*18,0*	*4,6*	*1,0*	7,5	*9,4*	*72,3*	*66,8*
44	Кот-д'Ивуар	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
45	Албания	..	5,6	..	*2,3*	..	*21,7*	..	*7,1*	..	*63,3*
46	Конго	..	..	*10,3*	..	*4,2*	..	..	..	*88,9*	..
47	Киргизия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
48	Шри-Ланка	4,7	5,5	8,6	10,2	10,8	16,9	5,4	11,8	70,5	55,6
49	Армения	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Страны с доходом незначительно ниже среднего уровня											
50	Лесото	8,9	*12,1*	*15,7*	*21,3*	*1,7*	*1,3*	*7,4*	*6,1*	*66,3*	*59,2*
51	Египет	2,6	2,4	11,2	12,0	11,9	10,4	15,4	9,4	58,9	65,8
52	Боливия	5,5	6,3	*20,4*	18,0	*17,4*	15,3	*13,6*	9,5	*43,2*	50,8
53	Македония	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
54	Молдова	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
55	Узбекистан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
56	Индонезия	2,2	2,8	9,2	9,8	..	5,3	9,7	6,6	78,9	79,5
57	Филиппины	5,0	3,8	17,6	15,7	1,6	2,7	12,7	10,5	63,0	67,3
58	Марокко	2,9	3,9	17,4	*17,8*	5,8	*6,1*	14,6	*14,3*	59,3	*58,8*
59	Сирия	1,4	2,3	8,8	9,0	4,2	2,9	36,3	35,2	49,3	51,5
60	Папуа Новая Гвинея	9,3	8,3	17,4	16,2	0,5	0,8	4,6	3,9	68,1	70,8
61	Болгария	1,7	3,2	*2,8*	3,7	*21,8*	30,7	*8,8*	7,9	*65,0*	55,4
62	Казахстан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
63	Гватемала	7,7	10,1	14,1	16,8	3,5	*4,4*	14,1	13,9	60,9	58,2
64	Эквадор	9,0	..	24,9	..	1,4	..	12,2	..	52,6	..
65	Доминиканская Республика	10,1	11,0	12,4	10,1	6,4	3,7	7,2	4,9	63,8	70,4
66	Румыния	3,1	8,1	3,4	9,7	21,4	27,0	7,1	8,1	65,0	47,1
67	Ямайка	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
68	Иордания	4,4	6,5	12,4	14,8	11,4	14,6	25,8	22,6	46,1	41,5
69	Алжир	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
70	Сальвадор	7,5	8,0	16,7	13,4	3,5	4,5	21,7	14,0	50,8	60,1
71	Украина	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
72	Парагвай	4,3	6,3	11,9	17,6	24,6	15,6	11,9	12,1	47,3	48,5

Примечание: Составные части могут не давать в сумме 100 процентов в связи с округлением. Числа, изображаемые курсивом, приводится для иных лет, чем указано в таблице.

		Процент общих расходов									
		Здравоохранение		Образование		Социальная защищенность и благосостояние		Оборона		Прочие	
		1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95	1981–90	1991–95
73	Тунис	6,3	*6,5*	15,1	*17,5*	10,7	*14,1*	7,7	*5,5*	60,2	*56,4*
74	Литва	..	6,0	..	6,9	..	35,8	..	2,4	..	48,9
75	Колумбия	4,6	5,4	21,1	18,3	16,7	8,3	8,0	8,0	49,5	60,1
76	Намибия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
77	Беларусь	..	*2,5*	..	*17,6*	..	*36,5*	..	*4,1*	..	*39,3*
78	Российская Федерация	..	*1,6*	..	*2,7*	..	*28,1*	..	*14,3*	..	*53,3*
79	Латвия	..	*6,4*	..	*13,8*	..	*39,0*	..	*3,0*	..	*37,9*
80	Перу	5,7	..	16,9	..	..	..	20,1	..	57,2	..
81	Коста Рика	25,0	26,7	19,6	21,0	13,2	14,4	2,5	..	39,9	38,0
82	Ливан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
83	Таиланд	5,7	7,6	19,7	21,3	3,2	3,6	19,1	15,6	52,4	51,8
84	Панама	17,1	20,5	16,0	18,4	14,5	22,4	*7,2*	5,2	49,4	33,5
85	Турция	2,3	3,0	13,6	16,1	1,2	3,1	12,2	10,0	70,8	67,8
86	Польша	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
87	Эстония	..	13,1	..	8,2	..	34,9	..	2,6	..	41,9
88	Словацкая Республика	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
89	Ботсвана	5,5	5,1	19,1	21,3	2,3	2,1	9,3	12,1	63,9	59,4
90	Венесуэла	8,6	..	18,3	..	6,7	..	6,3	..	60,2	..
Страны с доходом незначительно выше среднего уровня											
91	ЮАР	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
92	Хорватия	..	15,3	..	6,2	..	32,2	..	18,7	..	27,6
93	Мексика	1,4	3,0	11,9	23,7	10,0	21,0	2,2	3,8	74,5	48,6
94	Маврикий	7,9	8,8	14,5	15,5	15,8	15,9	1,1	1,5	60,7	58,3
95	Габон	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
96	Бразилия	7,1	5,9	3,9	3,5	26,8	30,6	3,9	2,8	58,3	57,3
97	Тринидад и Тобаго	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
98	Чешская Республика	..	17,2	..	11,2	..	27,8	..	6,1	..	37,7
99	Малайзия	4,9	5,6	*18,7*	20,4	*4,0*	5,9	*10,7*	11,7	*61,8*	56,3
100	Венгрия	3,4	..	2,0	..	24,3	..	4,5	..	65,8	..
101	Чили	7,5	11,4	13,2	13,5	37,7	33,5	11,4	9,2	30,3	32,3
102	Оман	4,2	6,0	8,9	12,1	3,0	3,6	44,4	35,4	41,6	42,9
103	Уругвай	4,1	5,4	7,2	6,7	50,6	58,4	10,8	6,5	27,4	23,0
104	Саудовская Аравия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
105	Аргентина	2,0	2,2	7,9	7,0	35,7	*47,5*	7,9	*6,8*	46,8	*36,4*
106	Словения	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
107	Греция	10,5	7,7	*9,6*	8,2	*30,6*	14,2	*10,8*	8,6	*38,4*	61,3
Страны с высоким уровнем дохода											
108	Южная Корея	1,7	1,1	18,9	18,8	6,9	10,0	29,0	20,0	43,5	50,1
109	Португалия	8,7	..	9,9	..	24,2	..	6,0	..	51,3	..
110	Испания	8,2	6,2	5,9	4,4	47,0	39,0	4,9	3,7	34,0	46,7
111	Новая Зеландия	12,8	13,5	11,8	14,4	29,4	37,7	4,9	3,8	41,1	30,7
112	Ирландия	13,0	14,1	11,7	12,8	25,4	27,5	3,1	3,1	46,9	42,6
113	†Израиль	3,7	5,4	8,5	12,0	17,1	23,5	27,8	20,3	43,0	38,8
114	†Кувейт	6,7	4,5	11,9	8,8	10,6	13,7	14,5	36,8	56,3	36,1
115	†ОАЭ	6,8	7,1	11,4	16,2	3,1	3,4	43,3	37,5	35,5	35,8
116	Соединенное Королевство	13,6	14,0	2,7	4,2	30,0	30,5	13,0	9,2	40,7	42,2
117	Австралия	9,8	12,9	7,4	7,4	27,7	32,5	9,1	7,7	46,0	39,5
118	Италия	11,0	..	8,2	..	32,8	..	3,4	..	44,6	..
119	Канада	5,8	4,9	3,3	2,8	34,7	40,6	7,8	6,5	48,5	45,1
120	Финляндия	10,7	2,9	14,1	12,2	32,2	45,3	5,1	4,2	37,9	35,4
121	†Гонконг	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
122	Швеция	1,3	0,5	9,2	7,3	46,1	50,1	6,8	5,6	36,6	36,4
123	Нидерланды	11,2	13,9	11,0	10,5	36,6	37,4	5,2	4,3	35,9	33,9
124	Бельгия	1,9	..	12,9	..	40,3	..	5,0	..	39,9	..
125	Франция	16,1	17,8	7,5	7,0	43,0	42,9	6,6	5,7	26,8	26,6
126	†Сингапур	5,5	6,8	19,1	21,0	1,5	3,3	20,6	26,5	53,2	42,3
127	Австрия	12,4	13,3	9,6	9,5	45,5	45,4	2,9	2,3	29,6	29,6
128	США	11,7	16,9	1,9	1,8	29,9	28,5	24,2	19,3	32,3	33,6
129	Германия	18,6	*16,8*	0,7	*0,8*	48,9	*45,3*	8,8	*6,4*	23,1	*30,7*
130	Дания	1,2	1,0	9,4	9,8	38,7	41,1	5,4	4,5	45,2	43,6
131	Норвегия	9,0	3,5	7,9	6,3	35,2	36,7	8,2	7,0	39,7	46,5
132	Япония	..	1,5	..	6,2	..	37,5	..	4,4	..	50,3
133	Швейцария	13,0	20,7	*3,2*	2,7	*49,1*	46,0	*10,4*	7,1	*24,3*	23,4

† Страны классифицированы ООН или в соответствии с официальной точкой зрения властей этих стран считаются развивающимися.
С 1 июля 1997 года Гонконг является частью Китая.

ВЫБОРОЧНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ МИРОВОГО РАЗВИТИЯ

СОДЕРЖАНИЕ

Предварительные замечания к выборочным показателям мирового развития **242**

Индекс и первичные данные **246**

Таблицы

Основные показатели социально-экономического развития

Таблица 1 Основные показатели 250
Таблица 2 Макроэкономические показатели 252
Таблица 3 Показатели внешнеэкономической деятельности 254

Людские ресурсы

Таблица 4 Народонаселение и трудовые ресурсы 256
Таблица 5 Распределение доходов и потребления 258
Таблица 6 Здравоохранение 260
Таблица 7 Образование 262

Состояние окружающей среды

Таблица 8 Потребление коммерческих энергоносителей 264
Таблица 9 Землепользование и урбанизация 266
Таблица 10 Лесное хозяйство и водные ресурсы 268

Показатели экономической деятельности

Таблица 11 Динамика экономического роста 270
Таблица 12 Структура экономики: производство 272
Таблица 13 Структура экономики: спрос 274
Таблица 14 Бюджет центрального правительства 276
Таблица 15 Экспорт и импорт товаров 278
Таблица 16 Платежный баланс 280
Таблица 17 Внешний долг 282

Таблица 1а. Основные показатели по другим странам мира 284

Технические примечания **285**

Источники данных **303**

Классификация стран **304**

ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ЗАМЕЧАНИЯ К ВЫБОРОЧНЫМ ПОКАЗАТЕЛЯМ МИРОВОГО РАЗВИТИЯ

Таблицы показателей мирового развития в настоящем выпуске Отчета построены таким образом, чтобы представить основной набор показателей, характеризующих развиваемые три темы: качество жизни, окружающую среду и экономику. Все 17 таблиц построены по традиционной для изданий *Отчетов о мировом развитии* схеме, дающей возможность представить сравнительные социально—экономические данные по более чем 130 странам за последний год или период, по которому имеется информация, а также за более ранний год или период. Дополнительная таблица содержит основные показатели по экономике 76 стран, о которых имеется неполная информация или население которых составляет менее одного миллиона человек.

Большинство приведенных здесь показателей выбраны из более чем 500 показателей, отраженных в новом, готовом к публикации сборнике *Показатели мирового развития 1997 года.* Публикуемый ежегодно сборник Всемирного банка *Показатели мирового развития* является основным статистическим сборником. В нем содержится более широкий, комплексный подход к вопросам предоставления статистических данных по развитию. В пяти его основных разделах признается неразрывная связь широкого круга проблем: развития человеческого капитала, устойчивого состояния окружающей среды, деятельности на макроэкономическом уровне, развития частного сектора и воздействия мировых связей как внешних факторов развития. В сборнике также впервые приводится ссылка на широкий круг использованной для получения данных литературы с целью предупредить пользователя о возможных сложностях в межстрановых и межвременных сопоставлениях. В качестве дополнения к *Показателям мирового развития* подготовлены новые данные на компакт—дисках, дающие доступ к более чем 1000 таблицам и 500 временным рядам по экономике 209 стран.

Выборочные показатели мирового развития в таблицах

Таблицы 1—3, *Основные показатели социально—экономического развития*, освещают важнейшие аспекты развития: Сколь бедны и богаты люди? Какова продолжительность жизни новорожденных? Какой процент неграмотных среди взрослых? Как экономика функционирует в терминах роста и инфляции? С какими внешнеэкономическими условиями сталкиваются страны?

Таблицы 4—7, *Людские ресурсы*, отражают темпы прогресса в социальном развитии за последние десять лет. Включены данные по приросту населения, трудовым ресурсам и распределению доходов. Представлены также такие показатели уровня благосостояния, как нехватка продовольствия, доступность медицинского обслуживания, охват школьным образованием и различие в уровне неграмотности между мужчинами и женщинами.

Таблицы 8—10, *Состояние окружающей среды*, включают показатели влияния человека на состояние окружающей среды — вырубку лесов, примеры изменений в землепользовании, сокращение запасов питьевой воды, выделения углекислого газа — и некоторые виды деятельности, которые вызывают эти последствия — использование энергии и урбанизация. Также включена информация о размерах охраняемых территорий, где сохраняются природные обитатели и, следовательно, разнообразие животного мира.

Таблицы 11—17, *Показатели экономической деятельности*, содержат информацию об экономической струк-

туре и экономическом росте, а также сведения об иностранных инвестициях, внешнем долге и уровне интеграции в мировую экономическую систему.

Поскольку основной задачей Всемирного банка является кредитование и консультирование стран—членов с низким и средним уровнем доходов, обсуждаемые в данном документе вопросы рассматриваются преимущественно применительно именно к этим странам. По мере возможности для сравнения приводятся также данные о странах с высоким уровнем доходов. Дополнительную информацию о странах с высоким уровнем доходов, читатель может найти в национальных статистических публикациях или в публикациях Организации экономического сотрудничества и развития и Европейского союза.

Классификация стран

Как и в самом Отчете, основным критерием классификации стран и существенно различных стадий экономического развития является объем валового национального продукта (ВНП) на душу населения. Различают три группы стран в соответствии с уровнем доходов. В данном издании Выборочных показателей мирового развития определены следующие граничные значения объема ВНП на душу населения: низкий уровень доходов — не более $765 в 1995 году (49 стран); средний уровень доходов — от $766 до $9385 в 1995 году (58 стран); высокий уровень доходов — $9386 и более в 1995 году (26 стран). Дополнительная граница объема ВНП на душу населения в размере $3035 вводится между уровнем доходов незначительно выше и незначительно ниже среднего. Страны также классифицируются по регионам. Перечень всех стран по группам доходов и регионам, включая те из них, где население составляет менее одного миллиона человек, можно найти в таблице "Классификация стран по уровням доходов и регионам", приведенной в конце Выборочных показателей мирового развития.

Источники данных и методы анализа

Приводимые социально—экономические данные взяты из нескольких источников, прежде всего из базы данных Всемирного банка, статистических изданий стран—членов, НГО, таких как Институт мировых ресурсов, и других международных организаций, в том числе ООН и его специализированных агентств, Международного валютного фонда и Организации экономического сотрудничества и развития. Полный список приводится в разделе "Источники данных" в конце Технического приложения. Хотя в большинстве случаев официальные статистические данные стран и международных агентств отвечают международным стандартам полноты, определения и классификации, все же неизбежны различия в степени охвата и времени предоставления информации, а также в возможностях и ресурсах, необходимых для сбора и обработки основных данных. В некоторых случаях требуется проверка конкурирующих источников данных сотрудниками Всемирного банка с тем, чтобы гарантировать использование наиболее достоверных данных. В тех случаях, когда имеющиеся данные представляются недостаточно убедительными, чтобы обеспечить надежные измерения уровней и тенденций, или не отвечают международным стандартам, эти данные не приводятся.

Содержащиеся в этих таблицах данные согласуются с опубликованными данными сборника *Показатели мирового развития, 1997*. Различия между данными, приводимыми в каждом ежегодном издании, отражают не только поступление новой информации, но и пересмотр временных рядов и изменения в методологии. Так, в разных изданиях могут появляться данные разной степени готовности. *Читателям не рекомендуется сравнивать данные из различных изданий.* С данными единого временного ряда можно ознакомиться *на компакт—диске Показатели мирового развития, 1997*.

Были предприняты значительные усилия по стандартизации данных, однако *невозможно было достичь полной их сопоставимости и при интерпретации показателей к ним надо относиться с определенной долей осторожности.* Например, показатели Таблицы 5 "Распределение доходов или потребления" несопоставимы в полной мере по странам из—за расхождений в методологии обследования домашних хозяйств и по типу собираемых данных.

Все стоимостные показатели приведены в текущих долларах США, если не указано иное. Методы конвертирования национальных валют описаны в Техническом приложении.

Суммарные показатели

В каждой таблице на цветном фоне приведены суммарные (*t*), средневзвешенные (*w*) или медианные (*m*) значения, рассчитанные для групп стран. Страны, суммарные показатели для которых отсутствуют в основных таблицах, тем не менее включены, исходя из того, что развитие их экономики за соответствующий период следовало тем же тенденциям, что и в странах, предоставивших информацию. Страны, не включенные в основные таблицы (они представлены в Таблице 1а. "Основные показатели по другим странам мира"), были включены в суммарные показатели при наличии данных или на том основании, что развитие их экономики следует тем же тенденциям, что и в странах предоставивших информацию. Такая стандартизация данных по странам за каждый указанный период позволяет получить более последовательные совокупные показатели. Однако в тех случаях, когда при составлении оценки не хватает трети или более необходимых данных, указывается, что показатель по группе отсутствует. Методы, использованные для расчета суммарных показателей по каждой таблице, описаны в Техническом приложении таблиц.

Терминология и страновой охват

Термин "страна" использован не для обозначения политического суверенитета, а может относиться к любой территории, по которой власти представили отдельно социальные или экономические статистические данные.

Данные приведены по странам или экономикам по состоянию на 1995 год; исторические данные пересмотрены с целью отражения современных политических соглашений. Во всех таблицах также учтены исключения.

В совокупные данные по Китаю не включаются данные по Тайваню, Китай, если это не оговорено особо. С 1 июля 1997 года Гонконг является частью Китая.

Там, где возможно, приведены данные по отдельным странам бывшей Чехословакии — Чешской Республике и Словацкой Республике.

По возможности указаны данные по Эритрее; однако, в большинстве случаев до 1992 года данные по этой стране учтены в данных по Эфиопии.

Если не указано иное, то экономические данные по Германии охватывают объединенную Германию.

Что касается данных по Иордании, то они относятся к ее восточной части, если не указано иное.

В 1991 году Союз Советских Социалистических Республик был официально разделен на 15 государств: Армению, Азербайджан, Беларусь, Эстонию, Грузию, Казахстан, Киргизию, Латвию, Литву, Молдову, Российскую Федерацию, Таджикистан, Туркменистан, Украину и Узбекистан. Там, где это возможно, информация приведена по отдельным странам.

Данные по Республике Йемен приведены с 1990 года и далее; данные по предыдущим годам относятся к бывшей Национально—Демократической Республике Йемен и бывшей Йеменской Арабской Республике, если не указано иное.

По возможности приведены данные по отдельным странам, возникшим из бывшей Югославии — Боснии и Герцеговине, Хорватии, бывшей Югославской Республике Македонии, Словении, а также Федеративной Республике Югославии. Все данные, приведенные в таблицах в отношении Федеративной Республики Югославия, относятся к Федеративной Республике Югославия (Сербия и Черногория).

Структура таблиц

Структура таблиц в настоящем издании в целом та же, что и в предыдущих выпусках *Отчета о мировом развитии*. Страны во всех таблицах расположены в порядке возрастания ВНП на душу населения за исключением таблицы 1а. Знаком + помечены страны с высоким уровнем доходов, относящиеся к этой группе по классификации ООН, или, наоборот, относящиеся по определению властей стран к числу развивающихся. Страны с населением менее одного миллиона человек и страны, по которым имеются ограниченные данные, не указаны отдельно в основных таблицах, но включены в совокупные значения. Основные показатели по этим странам приведены в таблице 1а. Перечень стран в алфавитном порядке, приведенный в таблице "Индексы и первичные данные", указывает их порядковый номер.

Технические примечания

Поскольку качество данных и межстрановое сопоставление часто является проблематичным, читателю следует обращаться к Техническому приложению, таблице "Индексы и первичные данные", таблице по классификации стран и примечаниям к таблицам. Здесь описаны методы, концепции, понятия и источники данных, использованные при составлении таблиц. В публикации *Показатели мирового развития, 1997* можно найти более обширный перечень документации. В разделе "Источники данных", расположенном в конце примечаний, указаны материалы, в которых можно найти более полные определения и описания использованных понятий.

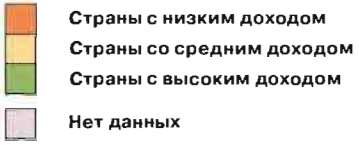
Для получения информации по поводу "Выборочных показателей мирового развития" и другим статистическим публикациям Всемирного банка необходимо обращаться по адресу:

Information Center, Development Data Group
The World Bank,
1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433
Hotline: (800) 590 1906 or (202) 473-7824
Fax: (202) 522-1498
E-mail: info@worldbank.org
World Wide Web: http://www.worldbank.org or
http://www.worldbank.org/wdi.

Для оформления заказа на публикации Всемирного банка, направьте свой заказ по электронной почте по адресу: books@worldbank.org, или пошлите по почте свой заказ по указанному выше адресу, или позвоните по телефону (703) 661-1580.

Группы стран

Страны на карте и в приводимых ниже таблицах сгруппированы по уровню доходов. Страны с низким уровнем доходов - ВНП на душу населения не более 765 долларов в 1995 году; страны со средним уровнем - от 766 до 9385 долларов; с высоким уровнем доходов -9386 долларов и более. Пять стран со средним доходом - Самоа (США), Фиджи, Кирибати, Тонга и Западное Самоа, одна страна с высоким уровнем дохода - Французская Полинезия, а также Тувалу, для которой данные о доходах отсутствуют, не показаны на карте из-за недостатка места.



ИНДЕКСЫ И ПЕРВИЧНЫЕ ДАННЫЕ

Приведенная ниже таблица содержит индекс стран, включенных в "Выборочные показатели мирового развития", и дополнительную информацию об источниках, обработке и сроках давности базовых демографических, экономических и экологических показателей по 133 странам, включенным в основные статистические таблицы.

Всемирный банк не является основным агентством для сбора предварительных данных по большинству областей, за исключением обследований об уровне жизни и внешнем долге. Выступая как крупный пользователь социально—экономических данных, Всемирный банк, однако, уделяет особое внимание справочникам данных с тем, чтобы довести до пользователя информацию по анализу экономики и выработке политики.

Ввиду использования разных методологий и правил при получении предварительных данных первичными сборщиками — обычно национальными статистическими службами, центральными банками и таможенными службами, — со временем могут возникнуть значительные расхождения как по отдельным странам, так и на межстрановом уровне. Для получения более подробной информации о предварительных данных следует использовать справочник *Показатели мирового развития* за 1997 год.

Во всех таблицах "Выборочных показателей мирового развития" страны перечислены в порядке возрастания ВНП на душу населения. Таким образом, в нижеприведенной таблице порядковый номер стран по значению ВНП на душу населения указывает их место в статистических таблицах.

В затененных графах таблиц приведены суммарные значения показателей по группам стран, где *w* — средневзвешенное значение, *m* — медианное, *t* — суммарное.

За исключением случаев, оговоренных в технических примечаниях, показатели экономического роста приведены в реальном выражении.

Дата прекращения сбора информации — 1 февраля 1997 года.

Знак .. означает, что данного показателя нет.

Пробел означает, что данный показатель неприменим.

Цифры "0" и "0,0" соответствуют нулевому значению или составляющему менее половины указанной единицы.

Курсивом набраны данные за годы или периоды, отличающиеся от указанных.

Знаком † помечены страны с высоким уровнем доходов, относящихся к таковым по классификации ООН или относящиеся по определению властей самих стран к числу развивающихся.

Страна	*Порядковый номер в таблице на душу населения*	*Год последней переписи населения*	*Проведение последнего демографич. обследования домашних хозяйств*	*Полная регистрация населения*	*Последние данные о потреблении воды*	*Конец финансового года*	*Национальные счета*		*Концепция бухучета гос. финансов*
							Базовый год	*Стоимостная оценка*	
Австралия	117	1991		✓	1985	30 июня	1989	VAP	C
Австрия	127	1991		✓	1991	31 дек.	1990	VAP	C
Азербайджан	37	1989		✓	1989	31 дек.	1987	VAP	
Албания	45	1989		✓	1970	31 дек.	1993	VAP	
Алжир	69	1987	PAPCHILD, 1992		1990	31 дек.	1980	VAB	
Ангола	33	1970			1987	31 дек.	1970	VAP	
Аргентина	105	1991			1976	31 дек.	1986	VAP	C
Армения	49	1989		✓	1989	31 дек.	1993	VAB	
Бангладеш	13	1991	DHS, 1994		1987	30 июня	1985	VAP	
Беларусь	77	1989		✓	1989	31 дек.	1990	VAB	C

	Страна	Порядковый номер в таблице на душу населения	Год последней переписи населения	Проведение последнего демографич. обследования домашних хозяйств	Полная регистрация населения	Последние данные о потреблении воды	Конец финансового года	Национальные счета: Базовый год	Национальные счета: Стоимостная оценка	Концепция бухучета гос. финансов
	Бельгия	124	1991		✓	1980	31 дек.	1985	VAP	C
	Бенин	29	1992	WFS, 1981		1994	31 дек.	1985	VAP	
	Болгария	61	1992		✓	1988	31 дек.	1990	VAP	C
	Боливия	52	1992	DHS, 1994		1987	31 дек.	1980	VAP	C
	Ботсвана	89	1991	DHS, 1988		1992	31 марта	1986	VAP	B
	Бразилия	96	1991	DHS, 1991		1990	31 дек.	1980	VAB	C
	Буркина Фасо	11	1985	SDA, 1995		1992	31 дек.	1985	VAB	C
	Бурунди	4	1990			1987	31 дек.	1980	VAB	
	Венгрия	100	1990	Income, 1995	✓	1991	31 дек.	1991	VAB	C
	Венесуэла	90	1990	LSMS, 1993		1970	31 дек.	1984	VAP	C
	Вьетнам	15	1989	Intercensal demo., 1995		1992	31 дек.	1989	VAP	
	Габон	95	1993				31 дек.	1989	VAP	B
	Гаити	17	1982	DHS, 1994—95		1987	30 сент.	1976	VAP	
	Гамбия	25	1993			1982	30 июня	1976	VAB	B
	Гана	31	1984	DHS, 1993		1970	31 дек.	1975	VAP	C
	Гватемала	63	1994	DHS, 1995		1970	31 дек.	1958	VAP	B
	Гвинея	39	1991	SDA, 1991		1991	31 дек.	1986	VAP	
	Гвинея-Биссау	16	1983	SDA, 1994-95		1987	31 дек.	1989	VAP	C
	Германия	129			✓	1991	31 дек.	1990	VAP	C
	Греция	107	1991		✓	1980	31 дек.	1970	VAB	C
	Грузия	34	1989		✓	1989	31 дек.	1987	VAB	
	Гондурас	40	1988	DHS, 1994		1992	31 дек.	1978	VAB	
†	Гонконг	121	1991		✓		31 дек.	1990	VAB	
	Дания	130	1991		✓	1990	31 дек.	1980	VAB	C
	Доминиканск. Респ.	65	1993	DHS, 1991		1987	31 дек.	1970	VAP	C
	Египет	51	1986	DHS, 1995	✓	1992	30 июня	1987	VAB	C
	Замбия	32	1990	SDA, 1993		1994	31 дек.	1977	VAP	C
	Зимбабве	38	1992	DHS, 1994		1987	30 июня	1980	VAB	C
†	Израиль	113	1983		✓	1989	31 дек.	1990	VAB	C
	Индия	27	1991	Nat. fam. hlth., 1992-93		1975	31 марта	1980	VAB	C
	Индонезия	56	1990	DHS, 1994		1987	31 марта	1993	VAP	C
	Иордания	68	1994	DHS, 1990		1975	31 дек.	1990	VAB	B
	Испания	110	1991		✓	1991	31 дек.	1996	VAP	C
	Ирландия	112	1996		✓	1980	31 дек.	1985	VAB	C
	Италия	118	1991		✓	1990	31 дек.	1985	VAP	C
	Йемен	20	1994	DHS, 1991-92		1987	31 дек.	1990	VAB	C
	Казахстан	62	1989		✓	1989	31 дек.	1994	VAB	
	Камбоджа	21	1962			1987	31 дек.	1960	VAP	
	Камерун	43	1987	DHS, 1991		1987	30 июня	1980	VAP	C
	Канада	119	1991		✓	1991	31 марта	1986	VAB	C
	Кения	22	1989	DHS, 1993		1990	30 июня	1982	VAB	B
	Киргизская Респ.	47	1989	LSMS, 1994	✓	1989	31 дек.	1993	VAB	
	Китай	42	1990	Population, 1995		1980	31 дек.	1990	VAP	B
	Колумбия	75	1993	DHS, 1995		1987	31 дек.	1975	VAP	C
	Конго	46	1984			1987	31 дек.	1978	VAP	
	Коста Рика	81	1984	CDC, 1993	✓	1970	31 дек.	1987	VAP	C
	Кот д'Ивуар	44	1988	DHS, 1994		1986	31 дек.	1986	VAB	C
†	Кувейт	114	1995		✓	1974	30 июня	1984	VAP	C
	Лаос	28	1985			1987	31 дек.	1990	VAP	
	Латвия	79	1989		✓	1989	31 дек.	1993	VAB	C

	Страна	Порядковый номер в таблице на душу населения	Год последней переписи населения	Проведение последнего демографич. обследования домашних хозяйств	Полная регистрация населения	Последние данные о потреблении воды	Конец финансового года	Национальные счета: Базовый год	Национальные счета: Стоимостная оценка	Концепция бухучета гос. финансов
	Лесото	50	1986	DHS, 1991		1987	31 марта	1980	VAB	C
	Ливан	82	1970			1975	31 дек.	1990	VAB	
	Литва	74	1989		✓	1989	31 дек.	1993	VAB	C
	Маврикий	94	1990	CDC, 1991	✓	1974	30 июня	1992	VAB	C
	Мавритания	36	1988	PAPCHILD, 1990		1985	31 дек.	1985	VAB	
	Мадагаскар	12	1993	SDA, 1993		1984	31 дек.	1984	VAB	C
	Македония	53	1994		✓		31 дек.	1990	VAP	
	Малави	5	1987	DHS, 1992		1994	31 марта	1978	VAB	B
	Малайзия	99	1991		✓	1975	31 дек.	1978	VAP	C
	Мали	18	1987	DHS, 1987		1987	31 дек.	1987	VAB	
	Марокко	58	1994	DHS, 1995		1992	31 дек.	1980	VAP	C
	Мексика	93	1990	DHS, 1987		1991	31 дек.	1980	VAP	C
	Мозамбик	1	1980			1992	31 дек.	1987	VAB	
	Молдова	54	1989		✓	1989	31 дек.	1993	VAB	
	Монголия	23	1989			1987	31 дек.	1986	VAB	C
	Намибия	76	1991	DHS, 1992		1991	31 марта	1990	VAB	C
	Непал	9	1991			1987	14 июля	1985	VAB	C
	Никарагуа	30	1995	LSMS, 1993		1975	31 дек.	1980	VAP	C
	Нигер	10	1988	Hsld. bgt. & cons. 1993			31 дек.	1987	VAP	
	Нигерия	19	1991	Cons. expenditure, 1992		1987	31 дек.	1987	VAB	
	Нидерланды	123	1971		✓	1991	31 дек.	1990	VAP	C
	Новая Зеландия	111	1991		✓	1991	30 июня	1982	VAP	B
	Норвегия	131	1990		✓	1985	31 дек.	1990	VAP	C
†	ОАЭ	115	1980			1980	31 дек.	1985	VAB	B
	Оман	102	1993	Child health, 1989		1975	31 дек.	1978	VAP	B
	Пакистан	35	1981	LSMS, 1991		1975	30 июня	1981	VAB	C
	Панама	84	1990			1975	31 дек.	1992	VAB	C
	Папуа Новая Гвинея	60	1990			1987	31 дек.	1983	VAP	B
	Парагвай	72	1992	CDC, 1992		1987	31 дек.	1982	VAP	C
	Перу	80	1993	LSMS, 1994		1987	31 дек.	1979	VAP	C
	Польша	86	1988		✓	1991	31 дек.	1990	VAP	C
	Португалия	109	1991		✓	1990	31 дек.	1985	VAP	C
	Российская Федер.	78	1989	LSMS, 1994	✓	1991	31 дек.	1993	VAB	C
	Руанда	7	1991	DHS, 1992		1993	31 дек.	1985	VAB	C
	Румыния	66	1992	LSMS, 1995	✓	1994	31 дек.	1993	VAB	C
	Сальвадор	70	1992	CDC, 1994		1975	31 дек.	1962	VAP	B
	Саудовская Аравия	104	1992	Mat'l & child hlth., 1993	✓	1975	Год хиджра	1970	VAP	
	Сенегал	41	1988	DHS, 1992-93		1987	31 дек.	1987	VAP	
†	Сингапур	126	1990		✓	1975	31 марта	1985	VAP	C
	Сирия	59	1994			1976	31 дек.	1985	VAP	C
	Словацкая Респ.	88	1991		✓	1991	31 дек.	1993	VAP	
	Словения	106	1991		✓		31 дек.	1992	VAB	
	Соед. Королевство	116	1991		✓	1991	31 дек.	1990	VAB	C
	США	128	1990	Current pop. 1994	✓	1990	30 сент.	1985	VAP	C
	Сьерра Леоне	8	1985	SHEHEA, 1989–90		1987	30 июня	1985	VAB	B
	Таиланд	83	1990	DHS, 1987		1987	30 сент.	1988	VAP	C
	Танзания	3	1988	LSMS, 1993		1994	30 июня	1992	VAB	
	Того	24	1981	DHS, 1988		1987	31 дек.	1978	VAP	
	Тринидад и Тобаго	97	1990	DHS, 1987	✓	1975	31 дек.	1985	VAB	

Страна	Порядковый номер в таблице на душу населения	Год последней переписи населения	Проведение последнего демографич. обследования домашних хозяйств	Полная регистрация населения	Последние данные о потреблении воды	Конец финансового года	Национальные счета: Базовый год	Национальные счета: Стоимостная оценка	Концепция бухучета гос. финансов
Тунис	73	1994			1990	31 дек.	1990	VAP	C
Турция	85	1990	Pop. & health, 1983		1991	31 дек.	1994	VAB	C
Уганда	14	1991	DHS, 1995		1970	30 июня	1991	VAB	
Узбекистан	55	1989		✓	1989	31 дек.	1987	VAB	
Украина	71	1989		✓	1989	31 дек.	1990	VAB	
Уругвай	103	1985			1965	31 дек.	1983	VAP	C
Филиппины	57	1990	DHS, 1993		1975	31 дек.	1985	VAP	B
Финляндия	120	1990		✓	1991	31 дек.	1990	VAB	C
Франция	125	1990	Income, 1989	✓	1990	31 дек.	1980	VAP	C
Хорватия	92	1991		✓		31 дек.	1994	VAB	C
ЦАР	26	1988	DHS, 1994-95		1987	31 дек.	1987	VAB	
Чад	6	1993			1987	31 дек.	1977	VAB	C
Чешская Респ.	98	1991	CDC, 1993	✓	1991	31 дек.	1984	VAP	C
Чили	101	1992			1975	31 дек.	1986	VAP	C
Швеция	122	1990		✓	1991	30 июня	1990	VAB	C
Швейцария	133	1990		✓	1991	31 дек.	1990	VAP	C
Шри-Ланка	48	1981	DHS, 1993	✓	1970	31 дек.	1982	VAB	C
Эквадор	64	1990	DHS, 1994		1987	31 дек.	1975	VAP	B
Эстония	87	1989		✓	1989	31 дек.	1993	VAB	C
Эфиопия	2	1994	Fam. & fert. 1990		1987	7 июля	1981	VAB	B
ЮАР	91	1991	LSMS, 1993		1990	31 марта	1990	VAB	C
Южная Корея	108	1995			1992	31 дек.	1990	VAP	C
Ямайка	67	1991	LSMS, 1994	✓	1975	31 дек.	1986	VAP	
Япония	132	1990		✓	1990	31 марта	1985	VAP	C

Примечания:

- *Колонка о сроках проведения последней переписи населения* указывает год проведения переписи.
- *Последние демографические обследования и обследования домашних хозяйств* дают информацию об обследованиях, на основе которых получены данные о демографической ситуации и домашних хозяйствах. PAPCHILD — сокращенное название Всеарабского проекта по детскому развитию; DHS — Демографическое и медицинское обследование; WHS — Исследование уровней рождаемости в мире; LSMS — Исследование по измерению жизненных стандартов; SDA — Социальные параметры структурной перестройки; CDC — Центры по контролю и предупреждению заболеваний; SHEHEA — Исследование о затратах и экономической деятельности домашних хозяйств.
- *Полная регистрация населения* определяет те страны, в которых, как предполагается, проведена полная регистрация населения (✓) по линии Департамента ООН по социально—экономической информации и анализу политики, сведения о которой содержатся в статистических докладах по народонаселению и основным показателям жизнедеятельности человека. Это позволяет странам с проведенной регистрацией населения иметь более полную и своевременную информацию о демографических показателях.
- *Последние данные о потреблении воды* охватывают данные периода, на который имеется собранная из различных источников информация.
- *Дата окончания финансового года* представляет собой дату окончания финансового года центрального правительства. Сроки окончания финансового года правительственных органов иного уровня или отчетные годы статистических обзоров могут различаться, однако, если срок отчета страны на конец финансового года относится к следующей колонке, то это означает конец отчетного периода страны по разделу национальных счетов.
- *Базовый год по национальным счетам* — это используемый в качестве базового периода год для подсчетов в постоянных ценах по статистике национальных счетов страны. Индексы цен получены на основании агрегированных национальных счетов в виде дефлятора ВВП и выражают уровень цен, аналогичный ценам базового года. Получаемая Всемирным банком информация о постоянных ценах частично пересматривается банком с 1987 года как базового года.
- *Оценка цен (стоимостная оценка) в национальных счетах* — показывает, отражается ли добавочная стоимость в ценах производителя или базовых ценах (VAB) или в ценах потребителя (VAP). Цены потребителя включают размер налогов на добавленную стоимость собранных с потребителя, что увеличивает текущий размер добавочной стоимости.
- *Принцип государственного бухгалтерского учета* — описывает форму предоставления финансовой информации центральному правительству. Для большинства стран это государственная финансовая информация, консолидированная (К) в общий набор счетов, делающих особый упор на всех фискальных видах деятельности правительства. Бюджетные счета центрального правительства, исключая органы центрального правительства.

Таблица 1. Основные показатели

		Население (млн.чел.) середина 1995 г.	Площадь (тысяч кв. км)	ВНП на душу населения [a] Долларов 1995	ВНП на душу населения [a] Среднегод. прирост (%) 1985–95	ВНП на душу населения (оценка по ППС) [b] США=100 1987	США=100 1995	В тек. межд. долл. 1995	Бедность (процент населения, живущего менее, чем на на $1 в день) (по ППС) 1981–95	Ожидаемая продолжит. жизни при рождении (лет) 1995	Неграмотность взрослых (%) 1995
Страны с низким уровнем дохода		**3179,9 t**	**40606 t**	**430 w**	**3,8 w**					**63 w**	**34 w**
кроме Китая и Индии		**1050,3 t**	**27758 t**	**290 w**	**–1,4 w**					**56 w**	**46 w**
1	Мозамбик	16,2	802	80	3,6	2,5	3,0	810 [c]	..	47	60
2	Эфиопия	56,4	1097	100	–0,3	2,0	1,7	450	33,8	49	65
3	Танзания [d]	29,6	945	120	1,0	2,6	2,4	640	16,4	51	32
4	Бурунди	6,3	28	160	–1,3	3,2	2,3	630 [c]	..	49	65
5	Малави	9,8	118	170	–0,7	3,1	2,8	750	..	43	44
6	Чад	6,4	1284	180	0,6	2,5	2,6	700 [c]	..	48	52
7	Руанда	6,4	26	180	–5,4	3,8	2,0	540	45,7	46	40
8	Сьерра–Леоне	4,2	72	180	–3,6	3,2	2,1	580	..	40	..
9	Непал	21,5	141	200	2,4	4,0	4,3	1170 [c]	53,1	55	73
10	Нигер	9,0	1267	220	..	3,6	2,8	750 [c]	61,5	47	86
11	Буркина Фасо	10,4	274	230	–0,2	3,5	2,9	780 [c]	..	49	81
12	Мадагаскар	13,7	587	230	–2,2	3,1	2,4	640	72,3	52	..
13	Бангладеш	119,8	144	240	2,1	4,8	5,1	1380	..	58	62
14	Уганда	19,2	236	240	2,7	4,7	5,5	1470 [c]	50,0	42	38
15	Вьетнам	73,5	332	240	..	..	..	..	..	68	6
16	Гвинея–Биссау	1,1	36	250	2,0	2,8	2,9	790 [c]	87,0	38	45
17	Гаити	7,2	28	250	–5,2	5,8	3,4	910 [c]	..	57	55
18	Мали	9,8	1240	250	0,8	2,3	2,0	550	..	50	69
19	Нигерия	111,3	924	260	1,2	4,4	4,5	1220	..	53	43
20	Респ. Йемен	15,3	528	260	..	..	..	..	28,9	53	..
21	Камбоджа	10,0	181	270	..	..	..	..	..	53	35
22	Кения	26,7	580	280	0,1	5,7	5,1	1380	50,2	58	22
23	Монголия	2,5	1567	310	–3,8	10,6	7,2	1950	..	65	..
24	Того	4,1	57	310	–2,7	5,5	4,2	1130 [c]	..	56	48
25	Гамбия	1,1	11	320	..	4,5	3,5	930 [c]	..	46	61
26	ЦАР	3,3	623	340	–2,4	5,0	4,0	1070 [c]	..	48	40
27	Индия	929,4	3288	340	3,2 [e]	4,4	5,2	1400	52,5	62	48
28	Лаос	4,9	237	350	2,7	..	..	..	..	52	43
29	Бенин	5,5	113	370	–0,3	6,9	6,5	1760	..	50	63
30	Никарагуа	4,4	130	380	–5,4	11,8	7,4	2000 [c]	43,8	68	34
31	Гана	17,1	239	390	1,4	7,4	7,4	1990 [c]	..	59	..
32	Замбия	9,0	753	400	–0,8	4,2	3,5	930	..	46	22
33	Ангола	10,8	1247	410	–6,1	8,9	4,9	1310	..	47	..
34	Грузия [f]	5,4	70	440	–17,0	28,1	5,5	1470	..	73	..
35	Пакистан	129,9	796	460	1,2	8,4	8,3	2230	11,6	60	62
36	Мавритания	2,3	1026	460	0,5	6,0	5,7	1540 [c]	31,4	51	..
37	Азербайджан [f]	7,5	87	480	–16,3	21,8	5,4	1460	..	70	..
38	Зимбабве	11,0	391	540	–0,6	8,6	7,5	2030	..	57	15
39	Гвинея	6,6	246	550	1,4	..	..	..	26,3	44	..
40	Гондурас	5,9	112	600	0,1	7,9	7,0	1900	46,5	67	27
41	Сенегал	8,5	197	600	..	7,3	6,6	1780	54,0	50	67
42	Китай	1200,2	9561	620	8,3	6,5	10,8	2920	29,4	69	19
43	Камерун	13,3	475	650	–6,6	15,1	7,8	2110	..	57	37
44	Кот–д'Ивуар	14,0	322	660	..	8,2	5,9	1580	17,7	55	60
45	Албания	3,3	29	670	..	..	..	..	..	73	..
46	Конго	2,6	342	680	–3,2	11,5	7,6	2050	..	51	25
47	Киргизия [f]	4,5	199	700	–6,9	13,6	6,7	1800	18,9	68	..
48	Шри–Ланка	18,1	66	700	2,6	10,6	12,1	3250	4,0	72	10
49	Армения [f]	3,8	30	730	–15,1	25,4	8,4	2260	..	71	..
Страны со средним уровнем доходов		**1590,9 t**	**60838 t**	**2390 w**	**–0,7 w**				**..**	**68 w**	**18 w**
Незначительно ниже среднего уровня		**1152,6 t**	**40323 t**	**1670 w**	**–1,3 w**				**..**	**67 w**	**..**
50	Лесото	2,0	30	770	1,2	6,1	6,6	1780 [c]	50,4	61	29
51	Египет	57,8	1001	790	1,1	14,3	14,2	3820	7,6	63	49
52	Боливия	7,4	1099	800	1,8	9,1	9,4	2540	7,1	60	17
53	Македония	2,1	26	860	..	..	..	..	..	73	..
54	Молдова [f]	4,3	34	920	..	..	..	..	6,8	69	..
55	Узбекистан [f]	22,8	447	970	–3,9	12,6	8,8	2370	..	70	..
56	Индонезия	193,3	1905	980	6,0	9,8	14,1	3800	14,5	64	16
57	Филиппины	68,6	300	1050	1,5	10,3	10,6	2850	27,4	66	5
58	Марокко	26,6	447	1110	0,9	13,2	12,4	3340	1,1	65	56
59	Сирия	14,1	185	1120	0,9	18,5	19,7	5320	..	68	..
60	Папуа Новая Гвинея	4,3	463	1160	2,3	8,5	9,0	2420 [c]	..	57	28
61	Болгария	8,4	111	1330	–2,6	23,4	16,6	4480	2,6	71	..
62	Казахстан [f]	16,6	2717	1330	–8,6	24,2	11,2	3010	..	69	..
63	Гватемала	10,6	109	1340	0,3	13,2	12,4	3340	53,3	66	44
64	Эквадор	11,5	284	1390	0,8	15,8	15,6	4220	30,4	69	10
65	Доминиканская Респ.	7,8	49	1460	2,1	13,7	14,3	3870	19,9	71	18
66	Румыния	22,7	238	1480	–3,8	22,2	16,2	4360	17,7	70	..
67	Ямайка	2,5	11	1510	3,6	11,3	13,1	3540	4,7	74	15
68	Иордания	4,2	89	1510	–4,5	23,8	15,1	4060 [c]	2,5	70	13
69	Алжир	28,0	2382	1600	–2,4	26,5	19,6	5300	1,6	70	38
70	Сальвадоры	5,6	21	1610	2,8	8,2	9,7	2610	..	67	29
71	Украина [f]	51,6	604	1630	–9,2	20,7	8,9	2400	..	69	..
72	Парагвай	4,8	407	1690	1,2	13,3	13,5	3650	..	68	8

Примечание: данные по другим странам приведены в таблице 1а. Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом приложении. Курсивом выделены данные по годам не указанным в таблице.

		Население (млн.чел.) середина 1995 г.	Площадь (тысяч кв. км)	ВНП на душу населения [a] Долларов 1995	Среднегод. прирост (%) 1985–95	ВНП на душу населения (оценка по ППС) [b] США=100 1987	США=100 1995	В тек. межд. долл. 1995	Бедность (процент населения, живущего менее,чем на $1 в день) (по ППС) 1981–95	Ожидаемая продолжит. жизни при рождении (лет) 1995	Неграмотность взрослых (%) 1995
73	Тунис	9,0	164	1820	1,9	18,3	18,5	5000	3,9	69	33
74	Литва[f]	3,7	65	1900	−11,7	25,2	15,3	4120	2,1	69	..
75	Колумбия	36,8	1139	1910	2,6	20,7	22,7	6130	7,4	70	9
76	Намибия	1,5	824	2000	2,9	15,8	15,4	4150 [c]	..	59	..
77	Беларусь[f]	10,3	208	2070	−5,2	26,3	15,6	4220	..	70	..
78	Российская Федерация[f]	148,2	17075	2240	−5,1	30,9	16,6	4480	1,1	65	..
79	Латвия[f]	2,5	65	2270	−6,6	24,5	12,5	3370	..	69	..
80	Перу	23,8	1285	2310	−1,6	17,9	14,0	3770	49,4	66	11
81	Коста Рика	3,4	51	2610	2,8	19,8	21,7	5850	18,9	77	5
82	Ливан	4,0	10	2660	..	..	..	..	..	68	8
83	Таиланд	58,2	513	2740	8,4	16,2	27,9	7540	0,1	69	6
84	Панама	2,6	76	2750	−0,4	26,1	22,2	5980	25,6	73	9
85	Турция	61,1	779	2780	2,2	20,4	20,7	5580	..	67	18
86	Польша	38,6	313	2790	1,2	21,5	20,0	5400	6,8	70	..
87	Эстония[f]	1,5	45	2860	−4,5	25,5	15,6	4220	6,0	70	..
88	Словацкая Респ.	5,4	49	2950	−2,8	17,6	13,4	3610	12,8	72	..
89	Ботсвана	1,5	582	3020	6,1	15,3	20,7	5580	34,7	68	30
90	Венесуэла	21,7	912	3020	0,5	33,0	29,3	7900	..	71	9
Незначительно выше среднего уровня		**438,3 t**	**20514 t**	**4260 w**	**0,2 w**					**69 w**	**14 w**
91	ЮАР	41,5	1221	3160	−1,1	22,4	18,6	5030 [c]	23,7	64	18
92	Хорватия	4,8	57	3250	..	..	..	..	..	74	..
93	Мексика	91,8	1958	3320	0,1	27,8	23,7	6400	14,9	72	10
94	Маврикий	1,1	2	3380	5,4	39,0	49,0	13210	..	71	17
95	Габон	1,1	268	3490	−8,2	..	..	..	..	55	37
96	Бразилия	159,2	8512	3640	−0,8	24,2	20,0	5400	28,7	67	17
97	Тринидад и Тобаго	1,3	5	3770	−1,7	38,1	31,9	8610 [c]	..	72	2
98	Чешская Респ.	10,3	79	3870	−1,8	44,9	36,2	9770	3,1	73	..
99	Малайзия	20,1	330	3890	5,7	22,9	33,4	9020	5,6	71	17
100	Венгрия	10,2	93	4120	−1,0	28,9	23,8	6410	0,7	70	..
101	Чили	14,2	757	4160	6,1	24,6	35,3	9520	15,0	72	5
102	Оман	2,2	212	4820	0,3	33,1	30,2	8140 [c]	..	70	..
103	Уругвай	3,2	177	5170	3,1	23,6	24,6	6630	..	73	3
104	Саудовская Аравия	19,0	2150	7040	−1,9	43,0	..	..	..	70	37
105	Аргентина	34,7	2767	8030	1,8	31,6	30,8	8310	..	73	4
106	Словения	2,0	20	8200	..	..	..	..	..	74	..
107	Греция	10,5	132	8210	1,3	44,1	43,4	11710	..	78	..
Страны с низким и средним уровнем дохода		**4770,8 t**	**101444 t**	**1090 w**	**0,4 w**					**65 w**	**30 w**
Африка (без стран Магриба)		**583,3 t**	**24271 t**	**490 w**	**−1,1 w**					**52 w**	**43 w**
Восточная Азия и Тихоокеанский регион		**1706,4 t**	**16249 t**	**800 w**	**7,2 w**					**68 w**	**17 w**
Южная Азия		**1243,0 t**	**5133 t**	**350 w**	**2,9 w**					**61 w**	**51 w**
Европа и Средняя Азия		**487,6 t**	**24355 t**	**2220 w**	**−3,5 w**					**68 w**	**..**
Ближний Восток и Северная Африка		**272,4 t**	**11021 t**	**1780 w**	**−0,3 w**					**66 w**	**39 w**
Лат. Америка и страны Карибского бассейна		**477,9 t**	**20414 t**	**3320 w**	**0,3 w**					**69 w**	**13 w**
Страны с высоким уровнем дохода		**902,2 t**	**32039 t**	**24930 w**	**1,9 w**					**77 w**	**..**
108	Южная Корея	44,9	99	9700	7,7	27,3	42,4	11450	..	72	h
109	Португалия	9,9	92	9740	3,6	41,6	47,0	12670	..	75	..
110	Испания	39,2	505	13580	2,6	50,5	53,8	14520	..	77	..
111	Новая Зеландия	3,6	271	14340	0,8	63,3	60,6	16360	..	76	h
112	Ирландия	3,6	70	14710	5,2	44,2	58,1	15680	..	77	h
113	† Израиль	5,5	21	15920	2,5	56,3	61,1	16490	..	77	..
114	† Кувейт	1,7	18	17390	1,1	86,3	88,2	23790 [c]	..	76	21
115	† ОАЭ	2,5	84	17400	−2,8	84,4	61,1	16470	..	75	21
116	Соединенное Королевство	58,5	245	18700	1,4	72,0	71,4	19260	..	77	h
117	Австралия	18,1	7713	18720	1,4	70,0	70,2	18940	..	77	h
118	Италия	57,2	301	19020	1,8	72,5	73,7	19870	..	78	h
119	Канада	29,6	9976	19380	0,4	84,6	78,3	21130	..	78	h
120	Финляндия	5,1	338	20580	−0,2	72,9	65,8	17760	..	76	h
121	† Гонконг	6,2	1	22990 [g]	4,8	70,7	85,1	22950 [g]	..	79	8
122	Швеция	8,8	450	23750	−0,1	77,7	68,7	18540	..	79	h
123	Нидерланды	15,5	37	24000	1,9	70,5	73,9	19950	..	78	h
124	Бельгия	10,1	31	24710	2,2	76,3	80,3	21660	..	77	h
125	Франция	58,1	552	24990	1,5	77,5	78,0	21030	..	78	h
126	† Сингапур	3,0	1	26730	6,2	56,1	84,4	22770 [c]	..	76	9
127	Австрия	8,1	84	26890	1,9	75,0	78,8	21250	..	77	h
128	США	263,1	9364	26980	1,3	100,0	100,0	26980	..	77	h
129	Германия	81,9	357	27510	..	..	74,4	20070	..	76	h
130	Дания	5,2	43	29890	1,5	78,7	78,7	21230	..	75	h
131	Норвегия	4,4	324	31250	1,7	78,6	81,3	21940	..	78	h
132	Япония	125,2	378	39640	2,9	75,3	82,0	22110	..	80	h
133	Швейцария	7,0	41	40630	0,2	105,4	95,9	25860	..	78	h
Весь мир		**5673,0 t**	**133483 t**	**4880 w**	**0,8 w**					**67 w**	**..**

†Страны классифицированы ООН или в соответствии с официальной точкой зрения властей этих стран считаются развивающимися. a. По методологии "Атласа" см. Техническое приложение. b. Паритет покупательной способности см. Техническое приложение. c. Оценка основана на регрессии; иные экстраполированы в соответствии с последними оценками International Comparison Programme benchmark. d. Во всех таблицах приведены ВВП и ВНП для материковой части Танзании. e. Данные о приросте ВВП были пересмотрены после того как статистика к данной публикации была подготовлена. f. Оценки для стран бывшего Советского Союза являются предварительными; классификация этих стран может пересматриваться. g. ВВП. h. По данным ЮНЕСО неграмотными являются менее 6 процентов населения.

Таблица 2. Макроэкономические показатели

		Текущий дефицит/ излишек госбюджета [a] (% ВНП)		Деньги и квазиденьги: Среднегодовой номинальный прирост (%)	Деньги и квазиденьги: Средняя ден. масса в обращении (% ВВП)		Номинальная ставка банк. процента (среднегод. %): по депозитам		Номинальная ставка банк. процента (среднегод. %): по кредитам		Среднегод. инфляция, % (дефлятор ВВП)	Баланс текущих счетов (% ВВП)		Общие валютн. резервы (число мес. покрытия импорта)		Чистая привед. стоимость внеш. долга (% от ВНП)
		1980	1995	1985–95	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1985–95	1980	1995	1980	1995	1995
Страны с низким уровнем дохода, кроме Китая и Индии																
1	Мозамбик	..	..	..	..	..	..	..	..	..	52,2	−18,1	..	..	..	535
2	Эфиопия	*−1,7* [b]	..	..	*21,6* [b]	42,1	..	11,5	..	15,1	..	*−4,1* [b]	*−1,9*	4,0 [b]	7,0	61
3	Танзания	*−1,3*	..	..	*40,7*	*30,7*	4,0	24,6	11,5	42,8	32,3	*−7,1*	−17,5	0,2	1,5	148
4	Бурунди	*1,9*	..	..	13,5	*19,9*	2,5	..	12,0	15,3	6,1	..	−0,6	..	8,7	50
5	Малави	1,1	..	23,6	18,0	15,2	7,9	37,3	16,7	47,3	22,1	−21,0	*−35,0*	1,4	1,5	65
6	Чад	..	..	−0,6	20,0	13,7	5,5	5,5	11,0	16,0	5,1	1,2	*−4,1*	1,7	4,2	38
7	Руанда	3,5	..	7,3	13,6	15,5	6,3	*5,0*	13,5	*15,0*	10,8	−4,2	−6,5	6,7	4,7	40
8	Сьерра-Леоне	*−4,4*	−3,3	51,4	19,4	9,8	9,2	7,0	11,0	28,8	61,6	−14,2	*−10,1*	0,7	2,7	137
9	Непал	..	..	..	21,9	*33,7*	4,0	..	14,0	..	11,6	−4,8	−8,9	8,9	4,9	26
10	Нигер	5,0	..	1,1	13,3	14,2	6,2	..	14,5	..	1,3	−10,9	*−8,2*	1,6	2,6	53
11	Буркина Фасо	2,0	..	9,3	13,8	22,3	6,2	..	14,5	..	2,6	−2,9	*0,8*	1,5	7,1	27
12	Мадагаскар	..	−2,8	24,2	18,2	17,9	..	..	..	..	18,4	−13,8	−8,6	0,1	1,1	98
13	Бангладеш	..	..	14,1	18,4	35,6	8,3	6,0	11,3	14,0	6,4	−6,5	−3,5	1,5	4,2	32
14	Уганда	−2,2	..	69,0	12,7	10,1	6,8	7,6	10,8	*20,2*	65,7	−6,6	−7,6	0,1	3,8	43
15	Вьетнам	..	..	..	..	..	..	..	..	..	88,3	..	−9,9	..	0,0	138
16	Гвинея-Биссау	..	..	..	13,8	..	26,5	..	32,9	62,5	*−48,0*	−16,1	..	2,5	2,5	
17	Гаити	−3,2	..	16,9	24,0	42,9	10,0	..	..	..	14,7	−6,9	−3,3	0,6	1,6	25
18	Мали	−1,4	..	6,5	17,9	*20,2*	6,2	..	14,5	..	4,6	−8,0	*−8,9*	0,6	4,0	73
19	Нигерия	..	*−13,4*	..	..	47,0	..	..	..	..	..	..	3,0	..	2,5	128
20	Респ. Йемен	..	..	..	25,8	*25,1*	5,3	13,5	8,4	*20,2*	33,0	5,6	−1,9	5,8	1,5	132
21	Камбоджа	..	..	..	..	7,7	..	8,7	..	18,7	..	..	−6,7	..	0,8	52
22	Кения	2,5	*−0,3*	21,3	29,8	37,6	5,8	13,6	10,6	28,8	13,0	−12,1	−4,4	2,1	1,2	72
23	Монголия	..	8,6	..	..	25,7	..	60,1	..	114,9	51,6	*−34,7*	4,5	..	5,4	39
24	Того	*1,8*	..	0,5	29,0	28,9	6,2	..	14,5	..	..	−8,4	*−5,8*	1,4	3,6	75
25	Гамбия	6,7	*7,4*	14,4	21,1	23,1	5,0	12,5	15,0	25,0	9,0	−37,2	−2,1	0,4	5,3	59
26	ЦАР	*−2,1*	..	6,1	18,9	20,9	5,5	5,5	10,5	16,0	5,8	−5,4	*−2,8*	2,2	9,0	52
27	Индия	0,0	−1,6	16,8	34,7	46,0	..	..	16,5	*16,3*	9,8	−1,7	−1,8	8,0	5,2	25
28	Лаос	..	..	..	..	12,7	..	14,0	..	25,7	22,6	..	−12,7	..	1,8	43
29	Бенин	..	..	10,1	17,1	*25,1*	6,2	..	14,5	..	..	−2,5	*2,4*	0,4	5,2	46
30	Никарагуа	−1,5	3,1	836,2	24,0	30,0	..	11,1	..	19,9	961,6	−19,2	−36,9	0,9	1,2	520
31	Гана	−2,9	*−0,9*	38,4	16,2	15,4	11,5	28,7	19,0	..	28,6	0,7	−6,5	3,1	4,5	61
32	Замбия	−8,1	3,4	75,1	28,4	12,6	7,0	..	9,5	*113,3*	91,5	−15,3	..	1,2	.	139
33	Ангола	..	..	..	..	..	..	..	..	..	169,5	..	*−18,1*	..	..	260
34	Грузия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	310,0	..	..	..	..	44
35	Пакистан	1,8	0,5	15,6	38,7	40,9	..	..	..	..	9,2	−4,8	*−3,8*	3,1	2,1	38
36	Мавритания	..	..	7,5	20,5	19,3	5,5	..	12,0	..	6,9	−18,8	−2,6	3,6	1,7	166
37	Азербайджан	..	..	..	..	9,5	..	..	..	162,5	..	..	−10,9	..	..	8
38	Зимбабве	−9,0	..	22,1	29,5	26,0	3,5	25,9	17,5	34,7	20,9	−2,8	−7,3	2,7	..	65
39	Гвинея	..	..	..	..	8,8	..	17,5	..	21,5	..	..	−5,3	..	1,0	59
40	Гондурас	..	..	18,6	21,1	35,2	*10,6*	12,0	*16,5*	27,0	14,3	−12,3	−5,1	1,5	1,5	101
41	Сенегал	1,8	..	3,9	26,6	20,0	6,2	..	14,5	..	3,7	−12,8	*0,1*	0,2	1,9	54
42	Китай	..	..	28,3	33,2	92,4	5,4	11,0	5,0	12,1	9,3	*2,8*	0,2	*10,5*	6,3	16
43	Камерун	5,8	*0,2*	−2,9	20,6	16,2	7,5	5,5	13,0	16,0	2,0	−10,1	−2,2	1,1	0,1	97
44	Кот-д'Ивуар	5,8	..	2,2	26,7	26,2	6,2	..	14,5	..	4,0	−18,0	−2,7	0,1	1,5	185
45	Албания	..	−4,7	..	..	47,5	..	15,3	..	19,7	27,3	..	−0,5	..	5,7	32
46	Конго	..	..	1,1	14,8	14,7	6,5	5,5	11,0	16,0	2,2	−9,8	−26,4	0,9	0,4	325
47	Киргизия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	−9,5	..	..	15
48	Шри-Ланка	−4,5	−1,5	17,0	28,4	31,8	14,5	16,1	19,0	14,7	11,8	−16,3	*−4,7*	1,5	4,2	44
49	Армения	..	..	..	..	..	..	..	..	..	185,1	..	−13,6	..	..	14
Страны со средним уровнем доходов Незначительно ниже среднего уровня																
50	Лесото	*1,3*	*18,0*	13,9	39,7	28,9	9,6	13,3	11,0	16,4	13,4	15,3	*12,2*	1,3	5,4	26
51	Египет	*9,0*	6,5	19,0	52,2	96,8	8,3	10,9	13,3	16,5	15,7	−1,9	−2,0	3,1	11,8	56
52	Боливия	..	−1,2	43,1	16,2	44,9	18,0	18,9	28,0	51,0	18,4	−0,2	*−4,9*	6,0	6,7	67
53	Македония	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	1,7	57
54	Молдова	..	..	..	..	11,5	..	..	..	..	..	..	−2,7	..	2,9	16
55	Узбекистан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	*−0,0*	..	..	7
56	Индонезия	9,6	9,9	..	15,2	..	6,0	..	..	*17,1*	8,8	*−0,6*	−3,5	2,9	3,0	54
57	Филиппины	4,1	*2,0*	20,7	22,0	45,4	12,3	8,4	14,0	14,7	9,8	−5,9	−2,7	4,6	2,6	49
58	Марокко	0,5	..	13,1	38,5	65,2	4,9	..	7,0	*10,0*	4,8	−7,5	−4,7	1,7	3,6	62
59	Сирия	−3,5	*7,1*	..	40,9	*63,2*	5,0	..	..	..	16,0	1,9	2,6	2,2	.	118
60	Папуа Новая Гвинея	−6,2	*−4,1*	..	32,9	*30,2*	6,9	*5,1*	11,2	*9,2*	4,5	−11,3	13,8	3,5	1,3	45
61	Болгария	..	−4,1	..	..	..	..	..	..	..	45,9	4,8	2,7	..	.	87
62	Казахстан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	.	−2,4	..	2,8	22
63	Гватемала	2,1	*0,8*	22,7	20,5	23,5	9,0	7,9	11,0	21,2	18,6	−2,1	−3,9	4,3	2,4	19
64	Эквадор	0,9	*3,3*	55,3	21,2	26,6	..	43,3	9,0	55,7	45,5	−5,5	−4,6	4,1	5,4	76
65	Доминиканская Респ.	2,9	*8,3*	31,9	17,8	24,4	..	..	..	..	26,4	−10,9	−1,1	1,5	0,7	33
66	Румыния	15,5	*2,2*	51,3	33,4	19,9	..	..	..	..	68,7	..	−3,8	2,1	2,9	18
67	Ямайка	..	..	33,4	32,8	44,0	9,5	23,2	15,6	45,6	28,3	−5,1	−5,6	0,8	2,0	123
68	Иордания	..	*2,5*	10,2	..	*104,5*	..	5,5	..	9,0	..	..	*−9,0*	6,3	5,3	108
69	Алжир	..	..	14,8	53,3	38,8	..	..	..	..	22,9	0,6	−5,6	5,8	5,0	64
70	Сальвадор	−0,4	*0,8*	21,2	28,0	36,1	..	14,4	..	19,1	14,9	0,9	−0,7	3,6	3,2	22
71	Украина	..	..	..	..	0,0	..	70,3	..	122,7	..	..	−1,4	..	0,7	10
72	Парагвай	3,3	*3,0*	36,5	19,8	26,4	..	21,2	..	31,0	24,9	−13,5	−10,0	6,7	..	27

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Текущий дефицит/ излишек госбюджета [a] (% ВНП)		Деньги и квазиденьги: Среднегодовой номинальный прирост (%)	Деньги и квазиденьги: Средняя ден. масса в обращении (% ВВП)		Номинальная ставка банк. процента (среднегод. %): по депозитам		Номинальная ставка банк. процента (среднегод. %): по кредитам		Среднегод. инфляция, % (дефлятор ВВП)	Баланс текущих счетов (% ВВП)		Общие валютн. резервы (число мес. покрытия импорта)		Чистая привед. стоимость внеш. долга (% от ВНП)
		1980	1995	1985–95	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1985–95	1980	1995	1980	1995	1995
73	Тунис	9,2	..	9,8	37,6	44,3	2,5	..	7,5	..	6,0	–4,0	–4,1	2,0	2,1	52
74	Литва	..	0,7	..	..	22,6	..	8,4	..	27,1	..	..	–8,7	..	2,5	9
75	Колумбия	1,5	*2,8*	31,6	17,1	19,5	..	32,3	..	42,7	25,2	–0,6	–5,4	12,5	5,0	27
76	Намибия	..	*0,7*	..	..	38,7	..	10,8	..	18,5	10,4	..	1,6	..	1,3	..
77	Беларусь	..	..	..	..	10,5	..	100,8	..	175,0	..	..	–1,2	..	0,9	6
78	Российская Федерация	..	*–5,6*	..	..	11,6	..	102,0	..	319,5	148,9	..	2,8	..	2,5	35
79	Латвия	..	–2,5	..	..	25,0	..	14,8	..	34,6	72,5	..	–0,4	..	3,2	7
80	Перу	2,0	0,5	388,5	16,5	17,2	..	16,0	..	36,6	398,5	–0,5	–7,4	6,6	8,6	52
81	Коста Рика	–3,5	–0,4	23,6	38,8	32,2	*18,3*	23,9	*25,0*	30,7	18,4	–13,7	–1,5	1,2	3,0	40
82	Ливан	..	*–11,2*	63,4	..	117,6	*12,9*	16,3	*16,8*	24,7	..	..	–45,7	..	14,6	25
83	Таиланд	–0,1	8,1	19,7	34,5	75,8	12,0	11,6	18,0	*14,4*	5,0	–6,4	–8,1	3,3	5,0	35
84	Панама	0,4	*2,8*	11,3	32,8	67,9	..	7,2	..	11,1	1,7	–9,2	*–2,2*	0,2	0,9	98
85	Турция	2,6	–2,4	73,9	14,2	24,8	8,0	76,1	..	..	64,6	–5,0	–1,4	4,3	3,7	43
86	Польша	..	–0,8	87,2	57,0	31,8	..	26,8	8,0	33,5	91,8	–6,0	–3,6	0,3	4,9	31
87	Эстония	..	..	..	..	22,5	..	8,7	..	16,0	77,2	..	–4,6	..	2,2	6
88	Словацкая Респ.	..	..	..	..	62,9	..	9,0	..	15,6	10,6	..	3,7	..	4,4	31
89	Ботсвана	10,8	*21,1*	19,2	28,2	25,9	5,0	10,0	8,5	14,2	11,5	–15,6	7,9	4,3	22,5	13
90	Венесуэла	7,4	*2,6*	36,3	28,9	23,1	..	24,7	..	32,2	37,6	6,8	3,0	9,4	6,3	47
Незначительно выше среднего уровня																
91	ЮАР	4,4	*–4,2*	14,5	50,1	51,7	5,5	13,5	9,5	17,9	13,9	4,5	–2,6	3,6	1,4	..
92	Хорватия	..	2,1	..	..	22,1	..	5,5	..	20,2	..	..	–9,5	..	2,5	18
93	Мексика	3,8	*2,4*	46,1	25,2	30,7	20,6	30,2	28,1	..	36,7	–5,3	–0,3	1,4	2,1	67
94	Маврикий	–1,9	1,9	20,3	40,0	73,2	9,3	12,2	*12,2*	20,8	8,8	–10,3	–0,6	1,9	4,2	..
95	Габон	..	..	1,2	15,3	14,6	7,5	5,5	12,5	16,0	5,0	9,0	8,1	0,7	0,8	89
96	Бразилия	4,1	*–13,3*	995,5	11,1	26,1	115,0	52,2	..	..	875,3	–5,5	–2,6	2,3	7,9	23
97	Тринидад и Тобаго	24,1	..	4,3	27,1	40,1	6,6	6,9	10,0	15,2	6,8	5,7	5,5	11,4	1,8	52
98	Чешская Респ.	..	4,0	..	..	81,0	..	7,0	..	12,8	12,2	..	–3,1	..	6,5	36
99	Малайзия	7,1	7,3	15,5	46,1	85,0	6,2	5,9	7,8	7,6	3,3	–1,1	–5,9	4,6	5,2	39
100	Венгрия	*4,7*	..	..	..	*43,0*	3,0	26,1	..	32,6	19,9	*–2,3*	–5,8	..	6,7	72
101	Чили	6,7	5,3	25,5	21,0	33,9	37,7	15,7	47,1	18,2	17,9	–7,1	0,2	5,9	8,8	41
102	Оман	7,9	–4,3	5,7	13,8	31,3	..	6,5	..	9,4	–0,2	15,8	–8,1	3,2	2,6	28
103	Уругвай	2,1	0,6	71,3	31,2	35,4	50,3	58,2	66,6	99,1	70,7	–7,0	–2,0	12,5	5,3	31
104	Саудовская Аравия	..	..	5,1	13,8	50,4	..	..	..	..	2,8	26,5	–6,5	5,0	2,7	..
105	Аргентина	–2,6	..	257,9	19,0	18,8	79,6	11,9	..	17,8	255,6	–6,3	–1,4	7,0	6,2	31
106	Словения	..	..	..	..	32,5	..	15,3	..	24,8	..	..	–0,2	..	2,1	18
107	Греция	–0,4	*–14,4*	..	50,5	*53,0*	14,5	15,8	21,3	23,1	15,4	–5,5	–3,2	3,7	7,0	..
Страны с низким и средним уровнем дохода																
Африка (без стран Магриба)																
Восточная Азия и Тихоокеанский регион																
Южная Азия																
Европа и Средняя Азия																
Ближний Восток и Северная Африка																
Латинская Америка и страны Карибского бассейна																
Страны с высоким уровнем дохода																
108	Южная Корея	2,8	6,0	18,5	29,0	40,9	19,5	8,8	18,0	9,0	6,7	–8,3	–1,8	1,3	2,5	..
109	Португалия	–2,7	*–3,4*	15,5	70,1	78,1	19,0	8,4	18,8	13,8	11,2	–3,7	–0,2	15,2	6,2	..
110	Испания	0,4	*–4,9*	11,2	75,4	78,6	13,1	7,7	16,9	10,0	6,3	–2,6	0,2	6,0	3,2	..
111	Новая Зеландия	–1,6	3,8	19,2	26,4	77,6	*11,0*	8,5	12,6	12,2	3,9	–4,3	–6,6	0,6	2,4	..
112	Ирландия	–5,7	*–1,8*	11,4	43,8	50,1	12,0	0,4	16,0	6,6	2,5	–10,6	2,3	2,7	2,0	..
113	† Израиль	–16,9	–2,4	22,1	14,8	67,3	..	14,1	176,9	20,2	17,1	–3,9	–6,0	3,6	2,5	..
114	† Кувейт	70,5	..	3,2	33,1	77,7	*9,2*	6,5	*9,2*	8,4	–0,5	53,4	15,8	6,2	4,1	..
115	† ОАЭ	–11,0	*–8,8*	4,6	19,0	54,0	9,5	..	12,1	..	..	..	..	..	..	..
116	Соед. Королевство	–1,2	–3,4	..	..	..	14,1	4,1	16,2	6,7	5,1	1,3	–0,4	2,0	1,3	..
117	Австралия	0,6	–1,9	11,9	36,4	61,3	8,6	..	10,6	..	3,7	–2,8	–5,5	2,5	1,9	..
118	Италия	–6,4	*–8,4*	..	70,9	*62,5*	12,7	6,4	19,0	12,5	6,0	–2,3	2,4	6,4	2,4	..
119	Канада	–2,4	..	8,9	45,1	59,3	12,9	7,1	14,3	8,6	2,9	–0,6	–1,5	2,3	0,8	..
120	Финляндия	2,0	*–9,0*	6,6	39,8	56,7	*9,0*	5,2	9,8	7,7	3,8	–2,7	4,5	1,6	2,9	..
121	† Гонконг	..	..	..	60,7	..	..	..	..	..	8,7	–4,4	..	..	..	..
122	Швеция	–2,5	–5,9	..	..	..	11,3	6,2	15,2	11,1	5,5	–3,4	2,0	2,0	3,1	..
123	Нидерланды	1,2	–2,3	5,6	67,3	82,0	6,0	4,4	13,5	7,2	1,7	–0,5	4,1	4,4	2,5	..
124	Бельгия	*–2,9*	*–2,6*	15,0	45,0	80,2	7,7	4,0	*18,0*	8,4	3,2	..	..	..	..	..
125	Франция	2,2	–3,8	3,7	71,6	64,4	7,3	4,5	12,5	8,1	2,8	–0,6	1,1	5,2	1,5	..
126	† Сингапур	9,8	15,0	14,3	57,7	82,6	9,4	3,5	11,7	6,4	3,9	–13,3	18,0	3,0	5,7	..
127	Австрия	0,6	*–1,5*	7,0	72,6	89,5	5,0	2,2	..	..	3,2	–5,0	–2,2	6,4	2,5	..
128	США	–0,5	–1,4	5,9	60,4	59,4	13,1 [b]	5,9 [c]	15,5	8,8	3,2	0,1	–2,1	6,2	2,0	..
129	Германия	..	–0,2	8,1	..	62,0	7,9	3,9	12,0	10,9	..	..	–0,9	5,3	2,1	..
130	Дания	–1,2	–1,2	4,4	42,6	57,8	10,8	3,9	17,2	10,3	2,8	*–3,3*	0,8	*1,5*	1,5	..
131	Норвегия	4,0	*1,0*	5,9	47,1	55,6	5,0	5,0	12,6	7,8	5,0	1,7	*3,0*	3,0	5,5	..
132	Япония	–3,2	..	5,9	83,4	112,7	5,5	0,7	8,3	3,4	1,4	–1,0	2,2	2,8	4,1	..
133	Швейцария	0,8	*–3,4*	4,6	107,4	126,3	*8,8*	1,3	5,6	5,5	3,4	–0,2	7,2	15,3	7,7	..
Весь мир																

a. Текущий баланс бюджета за вычетом официальных трансфертов. b. Включая Эритрею. c. Ставка по депозитным сертификатам.

Таблица 3. Показатели внешнеэкономической деятельности

		Чистые бартерные условия торговли (1987=100)		Торговля (% ВВП)		Совокупный чистый поток ресурсов (% ВВП)		Чистый поток частного капитала (млн. долл.)		Помощь (% ВВП)	
		1985	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1994
Страны с низким уровнем дохода, кроме Китая и Индии		**111 m** **112 m**	***91 m*** ***91 m***			**3,4 w** **6,3 w**	**5,9 w** **7,3 w**	**7368 t** **4769 t**	**53446 t** **5517 t**	**1,9 w** **4,1 w**	**4,3 w** **12,6 w**
1	Мозамбик	113	*124*	61	*102*	3,9	76,8	0	67	8,4	101,0
2	Эфиопия	119 s	*74*	*27* s	39	*83* s	12,0	26 s	−42	*4,7* s	22,7
3	Танзания	126	*83*	*37*	96	*16,4*	18,1	100	137	*12,4*	29,9
4	Бурунди	133	*52*	32	43	8,1	24,5	−3	1	12,8	31,6
5	Малави	99	*87*	64	69	15,7	22,4	30	−14	12,6	38,0
6	Чад	99	*103*	65	*46*	3,3	16,2	0	7	4,9	23,9
7	Руанда	136	*75*	41	32	9,3	53,8	14	1	13,4	95,9
8	Сьерра-Леоне	109	*89*	62	40	5,2	22,7	−7	−28	8,0	36,0
9	Непал	98	*85*	30	60	6,5	6,4	0	−2	8,3	10,9
10	Нигер	91	*101*	63	*30*	12,9	8,6	199	−23	6,8	25,0
11	Буркина Фасо	103	*103*	43	*45*	8,4	13,9	4	0	12,5	23,7
12	Мадагаскар	124	*82*	43	54	8,7	8,4	131	4	5,8	10,2
13	Бангладеш	126	*94*	24	37	13,0	3,5	11	10	9,9	6,8
14	Уганда	149	*58*	45	33	8,9	10,1	44	112	9,0	19,2
15	Вьетнам	..	..	..	83	..	4,4	0	1487	..	5,9
16	Гвинея-Биссау	91	*92*	52	48	108,0	26,4	18	1	56,6	74,5
17	Гаити	89	*52*	52	*17*	5,2	28,0	20	2	7,3	37,3
18	Мали	100	*103*	51	38	12,1	13,9	10	1	16,6	24,5
19	Нигерия	131	*84*	..	*88*	..	3,6	97	−2	..	4,6
20	Респ. Йемен	167	*86*	48	81	0,9	0,8	694	455	0,0	0,6
21	Камбоджа	..	..	..	*36*	..	15,1	0	164	..	14,3
22	Кения	124	98	67	72	8,8	5,6	301	−42	5,6	9,7
23	Монголия	..	..	58	..	*0,0*	16,0	0	−4	0,0	27,6
24	Того	139	*90*	107	*65*	12,7	11,5	83	0	8,3	13,8
25	Гамбия	137	*111*	119	*103*	35,0	9,0	21	10	24,4	19,8
26	ЦАР	109	*91*	69	46	10,7	12,5	4	3	13,9	19,4
27	Индия	92	*150*	17	27	1,4	1,0	868	3592	1,3	0,8
28	Лаос	..	..	..	*53*	..	16,1	0	88	..	14,2
29	Бенин	111	*110*	66	*64*	7,2	10,7	4	1	6,4	17,4
30	Никарагуа	111	*95*	68	*76*	13,8	33,3	−26	−7	10,9	46,1
31	Гана	93	*64*	18	59	4,1	17,4	−26	525	4,3	8,5
32	Замбия	89	*85*	87	71	14,6	12,5	175	30	8,9	20,7
33	Ангола	153	*86*	..	132	..	21,3	58	523	..	11,0
34	Грузия	..	..	..	46	..	66,2	0	0	..	7,5
35	Пакистан	112	114	37	36	5,4	4,1	230	1443	5,1	5,1
36	Мавритания	110	*106*	104	104	29,4	17,8	27	3	26,2	27,7
37	Азербайджан	..	..	..	66	..	7,9	0	110	..	3,8
38	Зимбабве	100	*84*	64	*74*	4,2	7,2	23	99	3,1	10,2
39	Гвинея	120	*91*	..	46	..	9,1	80	20	..	11,0
40	Гондурас	118	*77*	80	80	11,7	6,5	137	65	4,2	9,5
41	Сенегал	107	*107*	72	69	9,0	8,4	18	−24	9,0	17,2
42	Китай	109	*105*	13	40	1,0	7,9	1752	44359	0,0	0,6
43	Камерун	113	*79*	54	46	10,9	2,8	409	49	4,4	10,0
44	Кот-д'Ивуар	109	*81*	76	76	11,8	7,9	936	86	2,2	24,8
45	Албания	..	..	..	52	..	9,2	0	70	..	9,1
46	Конго	150	*93*	120	128	35,5	1,1	440	−49	6,0	24,9
47	Киргизия	..	..	..	58	..	6,1	0	15	..	5,5
48	Шри-Ланка	106	88	87	83	10,6	6,0	129	146	9,8	5,1
49	Армения	..	..	..	85	..	7,2	0	8	..	9,8
Страны со средним уровнем доходов **Незначительно ниже среднего уровня**		.. ..	***91 m*** ..			**2,8 w** ..	**4,1 w** ..	**44334 t** ..	**130742 t** ..	**0,6 w** **1,3 w**	**1,0 w** **1,4 w**
50	Лесото	..	..	143	138	10,5	8,4	7	32	14,9	8,9
51	Египет	147	95	73	54	14,2	1,9	1133	294	6,5	6,4
52	Боливия	130	*67*	38	*47*	14,1	12,9	203	191	5,9	10,9
53	Македония	..	..	..	86	..	3,0	0	0	..	..
54	Молдова	..	..	..	78	..	4,9	0	79	..	1,5
55	Узбекистан	..	..	..	*125*	..	2,3	0	235	..	0,1
56	Индонезия	145	*79*	53	53	2,5	6,8	987	11648	1,3	1,0
57	Филиппины	99	*114*	52	80	3,9	5,2	840	4605	0,9	1,6
58	Марокко	99	*90*	45	62	8,6	2,9	751	572	4,9	2,2
59	Сирия	138	*78*	54	..	19,7	1,9	42	45	13,0	5,3
60	Папуа Новая Гвинея	94	*90*	97	106	16,8	10,8	106	578	13,1	6,4
61	Болгария	95	*106*	66	94	1,7	3,7	359	489	0,0	1,6
62	Казахстан	..	..	..	69	..	4,7	0	500	..	0,2
63	Гватемала	114	93	47	*47*	2,8	1,7	91	85	0,9	1,7
64	Эквадор	143	*71*	51	56	7,4	4,8	594	561	0,4	1,4
65	Доминиканская Респ.	115	*123*	48	55	7,1	1,5	150	257	1,9	0,7
66	Румыния	66	*111*	75	60	..	4,4	1360	687	..	0,5
67	Ямайка	89	*105*	102	145	12,3	5,5	9	188	5,1	2,9
68	Иордания	127	128	..	*121*	35,0	8,4	28	−143	..	6,5
69	Алжир	173	83	65	57	3,1	2,6	897	129	0,4	1,0
70	Сальвадор	122	*89*	67	55	3,2	1,6	−17	8	2,8	3,9
71	Украина	..	..	..	..	..	0,9	0	247	..	0,3
72	Парагвай	110	*101*	44	*82*	3,6	4,3	121	174	0,7	1,3

Примечание. Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Чистые бартерные условия торговли (1987=100)		Торговля (% ВВП)		Совокупный чистый поток ресурсов (% ВВП)		Чистый поток частного капитала (млн. долл.)		Помощь (% ВВП)	
		1985	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1994
73	Тунис	123	*91*	86	93	7,2	5,7	337	751	2,7	0,7
74	Литва	..	..	..	108	..	3,6	0	194	..	1,1
75	Колумбия	124	80	32	35	2,9	2,7	688	3741	0,3	0,2
76	Намибия	..	..	142	*110*	..	..	..	..	0,0	4,7
77	Беларусь	..	..	..	..	..	1,4	0	103	..	0,5
78	Российская Федерация	..	..	..	44	..	0,5	2817	1116	..	0,6
79	Латвия	..	..	..	91	..	2,2	0	224	..	0,9
80	Перу	111	*83*	42	30	1,8	6,4	−67	3,532	1,0	0,8
81	Коста Рика	111	*92*	63	81	9,2	1,6	248	384	1,4	0,9
82	Ливан	105	*95*	..	*70*	..	11,3	70	1153	..	2,5
83	Таиланд	103	100	54	90	6,5	6,1	1465	9143	1,3	0,4
84	Панама	104	*86*	..	79	4,1	10,1	65	228	1,3	0,6
85	Турция	82	*109*	17	45	3,0	0,8	660	2000	1,4	0,1
86	Польша	95	*109*	59	53	5,5	5,6	2265	5058	0,0	2,0
87	Эстония	..	..	..	160	..	6,5	0	207	..	1,1
88	Словацкая Респ.	98	*86*	..	124	..	4,3	0	653	..	0,6
89	Ботсвана	97	*152*	116	101	20,3	2,3	115	64	11,8	2,2
90	Венесуэла	166	*82*	51	49	2,6	−0,0	1825	848	0,0	0,1
Незначительно выше среднего уровня		**110 m**	***95 m***			**..**	**..**	**..**	**..**	**0,1 w**	**0,1 w**
91	ЮАР	101	111	64	44	..	..	..	..	..	0,2
92	Хорватия	..	..	..	93	..	1,9	0	346	..	..
93	Мексика	145	*92*	24	48	4,8	8,7	8181	13068	0,0	0,1
94	Маврикий	77	103	113	120	8,4	7,9	48	304	3,0	0,4
95	Габон	154	*90*	96	101	−1,9	9,6	−93	−125	1,4	5,6
96	Бразилия	101	*101*	20	*15*	2,9	2,6	5656	19097	0,0	0,1
97	Тринидад и Тобаго	138	*86*	89	68	6,3	6,4	258	271	0,1	0,5
98	Чешская Респ.	98	*86*	..	108	0,0	9,2	0	5596	0,0	0,4
99	Малайзия	114	*92*	113	194	8,7	14,7	1913	11924	0,6	0,1
100	Венгрия	103	97	80	67	3,3	17,4	596	7,841	0,0	0,5
101	Чили	91	*94*	50	54	8,7	4,7	2447	4230	−0,0	0,3
102	Оман	182	*77*	100	*89*	3,3	1,3	33	126	3,1	1,0
103	Уругвай	91	*112*	36	*41*	5,3	1,8	479	217	0,1	0,5
104	Саудовская Аравия	175	*92*	101	*70*	..	..	..	..	0,0	0,0
105	Аргентина	123	*120*	12	*16*	4,6	4,1	3475	7204	0,0	0,1
106	Словения	..	..	..	113	..	4,0	0	838	..	..
107	Греция	96	*111*	47	57	..	..	..	..	0,1	0,0
Страны с низким и средним уровнем дохода		**111 m**	***93 m***			**2,9 w**	**4,5 w**	**51702 t**	**184188 t**	**1,0 w**	**3,3 w**
Африка (без стран Магриба)		**110 m**	***91 m***			**5,5 w**	**8,3 w**	**7906 t**	**9128 t**	**3,4 w**	**16,3 w**
Восточная Азия и Тихоокеанский регион		**..**	**..**			**2,9 w**	**7,8 w**	**7135 t**	**84137 t**	**0,7 w**	**1,1 w**
Южная Азия		**109 m**	***94 m***			**3,0 w**	**1,6 w**	**1238 t**	**5191 t**	**2,4 w**	**1,9 w**
Европа и Средняя Азия		**..**	**..**			**1,7 w**	**3,8 w**	**26164 t**	**30059 t**	**0,4 w**	**0,9 w**
Ближний Восток и Северная Африка		**147 m**	***92 m***			**1,9 w**	**0,4 w**	**−1040 t**	**1414 t**	**1,1 w**	**..**
Лат. Америка и страны Карибского бассейна		**111 m**	***94 m***			**4,2 w**	**4,3 w**	**24590 t**	**54261 t**	**0,3 w**	**1,7 w**
Страны с высоким уровнем дохода		**96 m**	***97 m***			**..**	**..**	**..**	**..**	**..**	**..**
108	Южная Корея	94	102	74	67					0,2	−0,0
109	Португалия	117	*92*	61	66					..	..
110	Испания	82	114	34	47					..	..
111	Новая Зеландия	90	108	62	62					..	..
112	Ирландия	96	90	108	136					..	..
113	† Израиль	99	109	91	69					4,1	1,6
114	† Кувейт	165	*88*	113	104					0,0	0,0
115	† ОАЭ	181	*93*	112	*139*					0,0	−0,0
116	Соединенное Королевство	104	102	52	57					..	..
117	Австралия	110	101	34	40					..	..
118	Италия	84	*107*	47	49					.	..
119	Канада	99	100	55	71					..	..
120	Финляндия	88	*95*	67	68					..	..
121	† Гонконг	118	*87*	181	297					0,0	0,0
122	Швеция	92	*102*	61	77					..	..
123	Нидерланды	101	103	103	99					..	..
124	Бельгия	96 [c]	101 [c]	128	143					..	..
125	Франция	89	106	44	43					..	..
126	† Сингапур	108	89	423	..					0,1	0,0
127	Австрия	92	*87*	76	77					..	..
128	США	101	102	21	24					..	..
129	Германия	84 [c]	96	..	46					..	..
130	Дания	91	100	66	64					..	..
131	Норвегия	142	95	81	71					..	..
132	Япония	73	127	28	17					..	..
133	Швейцария	85	*60*	77	68					..	..
Весь мир		**..**	**..**							**..**	**..**

a. Включая Эритрею. b. Включая Люксембург. c. Данные относятся к ФРГ до воссоединения.

Таблица 4. Народонаселение и трудовые ресурсы

		Численность населения						Численность трудовых ресурсов									
		Общая (млн. чел.)		Среднегод. прирост (%)		В возр. 15–64 (млн. чел.)		Общая * (млн. чел.)		Среднегод. прирост (%)		Женщины (%)		В сельском хоз–ве (%)		В промышленности (%)	
		1980	1995	1980–90	1990–95	1980	1995	1980	1995	1980–90	1990–95	1980	1995	1980	1990	1980	1990
Страны с низким уровнем дохода		**2378 t**	**3180 t**	**2,0 w**	**1,7 w**	**1351 t**	**1934 t**	**1156 t**	**1575 t**	**2,2 w**	**1,7 w**	**40 w**	**41 w**	**73 w**	**69 w**	**13 w**	**15 w**
кроме Китая и Индии		**709 t**	**1050 t**	**2,7 w**	**2,4 w**	**371 t**	**563 t**	**317 t**	**467 t**	**2,6 w**	**2,5 w**	**40 w**	**41 w**	**72 w**	**67 w**	**10 w**	**12 w**
1	Мозамбик	12	16	1,6	2,6	6	9	7	8	1,2	2,4	49	48	84	83	7	8
2	Эфиопия	38	56	3,1	1,9	19	28	17	25	2,9	2,5	42	41	86	80	2	2
3	Танзания	19	30	3,2	3,0	9	15	10	15	3,2	2,9	50	49	86	84	4	5
4	Бурунди	4	6	2,8	2,6	2	3	2	3	2,6	2,7	50	49	93	92	2	3
5	Малави	6	10	3,3	2,7	3	5	3	5	3,0	2,5	51	49	88	85	5	5
6	Чад	4	6	2,4	2,5	2	3	2	3	2,1	2,5	43	44	88	81	3	4
7	Руанда	5	6	3,0	–1,7	3	4	3	4	3,2	2,0	49	49	93	92	3	3
8	Сьерра–Леоне	3	4	2,1	1,0	2	2	1	2	1,8	2,0	36	36	70	67	14	15
9	Непал	15	21	2,6	2,5	8	12	7	10	2,4	2,4	39	40	95	95	1	0
10	Нигер	6	9	3,3	3,3	3	4	3	4	3,0	2,9	45	44	93	91	3	4
11	Буркина Фасо	7	10	2,6	2,8	4	5	4	5	2,0	2,1	48	47	92	92	3	2
12	Мадагаскар	9	14	2,9	3,1	5	7	4	6	2,5	3,1	45	45	85	84	6	7
13	Бангладеш	87	120	2,4	1,6	44	64	41	60	2,8	2,1	42	42	74	64	9	16
14	Уганда	13	19	2,4	3,2	6	9	7	9	2,2	2,7	48	48	89	93	4	5
15	Вьетнам	54	73	2,1	2,1	28	43	26	37	2,7	1,9	48	49	73	72	13	14
16	Гвинея–Биссау	1	1	1,8	2,1	0	1	0	1	1,3	1,8	40	40	86	85	2	2
17	Гаити	5	7	1,9	2,0	3	4	3	3	1,3	1,7	45	45	71	68	8	9
18	Мали	7	10	2,5	2,9	3	5	3	5	2,3	2,7	47	46	93	93	2	2
19	Нигерия	71	111	3,0	2,9	38	58	30	44	2,6	2,8	36	36	55	45	8	7
20	Респ. Йемен	9	15	3,3	5,0	4	8	2	5	3,7	4,9	33	29	70	58	13	16
21	Камбоджа	6	10	2,9	2,8	3	5	3	5	2,8	2,5	56	53	76	74	7	8
22	Кения	17	27	3,4	2,7	8	14	8	13	3,6	2,7	46	46	85	80	6	7
23	Монголия	2	2	2,9	2,1	1	1	1	1	3,1	2,9	46	46	40	32	21	22
24	Того	3	4	3,0	3,0	1	2	1	2	2,6	2,8	39	40	69	66	10	10
25	Гамбия	1	1	3,6	3,7	0	1	0	1	3,4	3,2	45	45	84	82	7	8
26	ЦАР	2	3	2,4	2,2	..	2	1	2	1,7	1,8	48	47	85	80	3	3
27	Индия	687	929	2,1	1,8	394	562	500	398	1,9	2,0	34	32	70	64	13	16
28	Лаос	3	5	2,7	3,0	2	3	2	2	2,3	2,7	45	47	80	78	6	6
29	Бенин	3	5	3,1	2,9	2	3	2	2	2,7	2,5	47	48	67	62	7	8
30	Никарагуа	3	4	2,9	3,1	1	2	1	2	2,9	4,0	28	36	39	28	24	26
31	Гана	11	17	3,3	2,8	6	9	5	8	3,1	2,7	51	51	61	60	13	13
32	Замбия	6	9	3,0	2,9	3	5	2	4	3,1	2,8	45	45	76	75	8	9
33	Ангола	7	11	2,7	3,1	4	5	3	5	2,1	2,8	47	46	76	75	8	8
34	Грузия	5	5	0,7	–0,2	3	4	3	3	0,4	–0,1	49	46	32	26	27	31
35	Пакистан	83	130	3,1	2,9	44	69	29	46	2,9	3,3	23	26	62	56	15	20
36	Мавритания	2	2	2,6	2,5	1	1	1	1	2,0	2,7	45	44	72	55	7	10
37	Азербайджан	6	8	1,5	1,0	4	5	3	3	1,0	1,7	47	44	35	31	28	29
38	Зимбабве	7	11	3,3	2,4	3	6	3	5	3,6	2,2	44	44	74	69	12	8
39	Гвинея	4	7	2,5	2,7	2	3	2	3	2,1	2,4	47	47	91	87	1	2
40	Гондурас	4	6	3,3	3,0	2	3	1	2	3,6	3,8	25	30	56	40	14	19
41	Сенегал	6	8	2,9	2,7	3	4	3	4	2,6	2,7	42	42	81	76	6	7
42	Китай	981	1200	1,5	1,1	586	819	539	709	2,2	1,1	45	45	76	74	14	15
43	Камерун	9	13	2,8	2,9	5	7	4	5	2,4	3,1	37	38	73	70	8	9
44	Кот–д'Ивуар	8	14	3,8	3,1	4	7	3	5	3,1	2,3	32	33	65	60	8	10
45	Албания	3	3	2,1	–0,1	2	2	1	2	2,6	0,8	39	41	57	55	23	23
46	Конго	2	3	3,1	2,9	1	1	1	1	3,1	2,6	43	43	58	48	13	14
47	Киргизия	4	5	1,9	0,5	2	3	2	2	1,6	1,2	48	47	34	32	29	36
48	Шри–Ланка	15	18	1,4	1,5	9	12	5	8	2,3	2,0	27	35	52	49	18	21
49	Армения	3	4	1,4	1,2	2	2	1	2	1,6	1,1	48	48	21	17	43	41
Страны со средним уровнем дох.		**1236 t**	**1591 t**	**1,8 w**	**1,4 w**	**717 t**	**981 t**	**513 t**	**688 t**	**2,1 w**	**1,8 w**	**36 w**	**38 w**	**38 w**	**32 w**	**28 w**	**27 w**
Незначит. ниже среднего уровня		**905 t**	**1153 t**	**1,7 w**	**1,4 w**	**527 t**	**712 t**	**387 t**	**507 t**	**1,8 w**	**1,7 w**	**38 w**	**40 w**	**41 w**	**36 w**	**27 w**	**27 w**
50	Лесото	1	2	2,7	2,1	1	1	1	1	2,3	2,3	38	37	41	41	33	28
51	Египет	41	58	2,5	2,0	25	34	14	21	2,5	2,7	26	29	61	45	17	23
52	Боливия	5	7	2,0	2,4	3	4	2	3	2,6	2,6	33	37	53	47	18	18
53	Македония	2	2	0,7	0,9	1	1	1	1	1,2	1,3	36	41	34	22	31	41
54	Молдова	4	4	0,9	–0,1	3	3	2	2	0,2	0,2	50	49	43	33	26	30
55	Узбекистан	16	23	2,5	2,1	9	13	6	9	2,2	2,8	48	46	38	34	25	25
56	Индонезия	148	193	1,8	1,6	85	120	59	80	2,9	2,5	35	40	59	57	12	14
57	Филиппины	48	69	2,4	2,2	27	39	19	28	2,7	2,7	35	37	52	45	15	15
58	Марокко	19	27	2,2	2,0	10	16	7	10	2,6	2,6	34	35	56	45	20	25
59	Сирия	9	14	3,3	3,0	4	7	2	4	3,0	3,5	23	26	39	34	28	24
60	Папуа Новая Гвинея	3	4	2,2	2,3	2	2	2	2	2,1	2,3	42	42	85	79	6	7
61	Болгария	9	8	–0,2	–0,7	6	6	5	4	–0,4	–0,6	45	48	20	14	45	50
62	Казахстан	15	17	1,2	–0,2	9	10	7	8	1,1	0,5	48	47	24	22	32	31
63	Гватемала	7	11	2,8	2,9	4	6	2	4	2,9	3,5	22	26	54	52	19	17
64	Эквадор	8	11	2,5	2,2	4	7	3	4	3,5	3,2	20	26	40	33	20	19
65	Доминиканская Респ.	6	8	2,2	1,9	3	5	2	3	3,1	2,6	25	29	32	25	24	29
66	Румыния	22	23	0,4	–0,4	14	15	11	11	–0,2	0,1	46	44	35	24	41	47
67	Ямайка	2	3	1,2	1,0	1	2	1	1	2,1	1,8	46	46	31	24	16	23
68	Иордания	2	4	3,7	5,7	1	2	1	1	4,9	5,5	15	21	24	21	32	32
69	Алжир	19	28	2,9	2,2	9	16	5	9	3,7	4,1	21	24	36	26	27	31
70	Сальвадор	5	6	1,0	2,2	2	3	2	2	1,7	3,4	27	34	43	36	19	21
71	Украина	50	52	0,4	–0,1	33	34	26	26	–0,1	–0,2	50	49	25	20	39	40
72	Парагвай	3	5	3,0	2,7	2	3	1	2	2,9	2,9	27	29	45	39	20	23

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Численность населения						Численность трудовых ресурсов									
		Общая (млн. чел.)		Среднегод. прирост (%)		В возр. 15–64 (млн. чел.)		Общая [a] (млн. чел.)		Среднегод. прирост (%)		Женщины (%)		В сельском хоз–ве (%)		В промышленности (%)	
		1980	1995	1980–90	1990–95	1980	1995	1980	1995	1980–90	1990–95	1980	1995	1980	1990	1980	1990
73	Тунис	6	9	2,5	1,9	3	5	2	3	2,7	3,0	29	30	39	28	30	32
74	Литва	3	4	0,9	−0,0	2	2	2	2	0,7	−0,2	50	48	28	18	38	40
75	Колумбия	28	37	1,9	1,8	16	23	9	16	3,9	2,7	26	37	39	25	20	22
76	Намибия	1	2	2,7	2,7	1	1	0	1	2,3	2,5	40	41	56	49	15	15
77	Беларусь	10	10	0,6	0,2	6	7	5	5	0,5	0,2	50	49	26	20	38	40
78	Российская Федерация	139	148	0,6	−0,0	95	99	76	77	0,2	0,0	49	49	16	14	44	42
79	Латвия	3	3	0,5	−1,2	2	2	1	1	0,2	−1,1	51	50	16	16	42	40
80	Перу	17	24	2,2	2,0	9	14	5	9	3,1	3,1	24	29	40	36	18	18
81	Коста Рика	2	3	2,8	2,3	1	2	1	1	3,8	2,5	21	30	35	26	23	27
82	Ливан	3	4	2,5	1,9	2	2	1	1	3,5	2,9	23	28	13	5	26	22
83	Таиланд	47	58	1,7	0,9	26	39	24	34	2,6	1,3	47	46	71	64	10	14
84	Панама	2	3	2,1	1,7	1	2	1	1	3,1	2,4	30	34	29	26	19	16
85	Турция	44	61	2,3	1,7	25	38	19	28	2,9	2,1	35	35	60	53	16	18
86	Польша	36	39	0,7	0,3	19	26	19	19	0,1	0,6	45	46	30	27	38	36
87	Эстония	1	1	0,6	−1,1	1	1	1	1	0,4	−0,8	51	49	15	14	43	41
88	Словацкая Респ.	5	5	0,6	0,3	3	4	2	3	0,9	0,7	45	48	14	12	36	32
89	Ботсвана	1	1	3,5	2,5	0	1	0	1	3,4	2,5	50	46	64	46	10	20
90	Венесуэла	15	22	2,6	2,3	8	13	5	8	3,5	3,0	27	33	15	12	28	28
Незначит. выше среднего уровня		**331 t**	**438 t**	**2,0 w**	**1,7 w**	**191 t**	**269 t**	**126 t**	**182 t**	**2,7 w**	**2,0 w**	**29 w**	**34 w**	**31 w**	**21 w**	**29 w**	**27 w**
91	ЮАР	29	41	2,4	2,2	16	24	11	16	2,7	2,4	35	37	17	14	35	32
92	Хорватия	5	5	0,4	0,0	3	3	2	2	0,3	0,1	40	43	24	15	32	32
93	Мексика	67	92	2,3	1,9	35	54	22	36	3,5	2,8	27	31	37	28	29	24
94	Маврикий	1	1	0,9	1,3	1	1	0	0	2,3	1,8	26	32	27	17	28	43
95	Габон	1	1	3,0	2,8	0	1	0	1	2,1	1,9	45	44	76	61	14	19
96	Бразилия	121	159	2,0	1,5	71	101	48	71	3,2	1,6	28	35	37	23	24	23
97	Тринидад и Тобаго	1	1	1,3	0,8	1	1	0	1	1,2	1,8	32	36	11	11	39	31
98	Чешская Респ.	10	10	0,1	−0,1	6	7	5	6	0,2	0,4	47	47	13	11	56	45
99	Малайзия	14	20	2,6	2,4	8	12	5	8	2,8	2,7	34	37	41	27	19	23
100	Венгрия	11	10	−0,3	−0,3	7	7	5	5	−0,8	0,1	43	44	18	15	43	38
101	Чили	11	14	1,7	1,5	7	9	4	6	2,7	2,1	26	32	21	19	25	25
102	Оман	1	2	3,9	6,0	1	1	0	1	3,4	5,1	7	14	50	48	22	26
103	Уругвай	3	3	0,6	0,6	2	2	1	1	1,6	1,0	31	40	17	14	28	27
104	Саудовская Аравия	9	19	5,2	3,7	5	10	3	6	6,5	3,2	8	13	45	20	16	20
105	Аргентина	28	35	1,5	1,3	17	21	11	14	1,3	2,0	28	31	13	12	34	32
106	Словения	2	2	0,5	−0,1	1	1	1	1	0,3	0,1	46	46	15	5	42	44
107	Греция	10	10	0,5	0,6	6	7	4	4	1,2	0,9	28	36	31	23	29	28
Страны с низк. и сред. уров. дохода		**3614 t**	**4771 t**	**2,0 w**	**1,6 w**	**2069 t**	**2916 t**	**1669 t**	**2263 t**	**2,2 w**	**1,7 w**	**38 w**	**40 w**	**63 w**	**58 w**	**17 w**	**18 w**
Африка (без стран Магриба)		**381 t**	**583 t**	**3,0 w**	**2,6 w**	**196 t**	**305 t**	**173 t**	**257 t**	**2,7 w**	**2,6 w**	**42 w**	**42 w**	**72 w**	**68 w**	**9 w**	**9 w**
Вост. Азия и Тихоокеаниск. регион		**1360 t**	**1706 t**	**1,6 w**	**1,3 w**	**796 t**	**1119 t**	**704 t**	**951 t**	**2,3 w**	**1,3 w**	**43 w**	**45 w**	**73 w**	**70 w**	**14 w**	**15 w**
Южная Азия		**903 t**	**1243 t**	**2,2 w**	**1,9 w**	**508 t**	**732 t**	**389 t**	**532 t**	**2,1 w**	**2,1 w**	**34 w**	**33 w**	**70 w**	**64 w**	**13 w**	**16 w**
Европа и Средняя Азия		**437 t**	**488 t**	**0,9 w**	**0,3 w**	**277 t**	**317 t**	**219 t**	**238 t**	**0,6 w**	**0,5 w**	**46 w**	**46 w**	**27 w**	**23 w**	**37 w**	**36 w**
Ближний Восток и Сев. Африка		**175 t**	**272 t**	**3,1 w**	**2,7 w**	**91 t**	**151 t**	**54 t**	**88 t**	**3,2 w**	**3,3 w**	**24 w**	**26 w**	**48 w**	**36 w**	**21 w**	**24 w**
Л. Америка и страны Карибск. басс.		**358 t**	**478 t**	**2,0 w**	**1,7 w**	**201 t**	**293 t**	**130 t**	**197 t**	**3,0 w**	**2,3 w**	**27 w**	**33 w**	**34 w**	**25 w**	**25 w**	**24 w**
Страны с высоким уровнем дохода		**816 t**	**902 t**	**0,7 w**	**0,7 w**	**522 t**	**605 t**	**368 t**	**432 t**	**1,2 w**	**0,9 w**	**39 w**	**42 w**	**9 w**	**5 w**	**35 w**	**31 w**
108	Южная Корея	38	45	1,2	0,9	24	32	16	22	2,3	1,9	39	40	37	18	27	35
109	Португалия	10	10	0,1	0,1	6	7	5	5	0,4	0,5	39	43	26	18	36	34
110	Испания	37	39	0,4	0,2	23	27	14	17	1,3	1,0	28	36	19	12	37	33
111	Новая Зеландия	3	4	0,8	1,4	2	2	1	2	2,0	1,5	34	44	11	10	33	25
112	Ирландия	3	4	0,3	0,5	2	2	1	1	0,4	1,7	28	33	19	14	34	29
113	† Израиль	4	6	1,8	3,5	2	3	1	2	2,3	3,5	34	40	6	4	32	29
114	† Кувейт	1	2	4,4	−4,9	1	1	0	1	5,8	−1,6	13	27	2	1	32	25
115	† ОАЭ	1	2	5,7	5,8	1	1	1	1	5,1	3,9	5	13	4	7	37	24
116	Сосд. Королевство	56	59	0,2	0,3	36	38	27	29	0,6	0,3	39	43	3	2	38	29
117	Австралия	15	18	1,5	1,1	10	12	7	9	2,3	1,4	37	43	6	5	32	26
118	Италия	56	57	0,1	0,2	36	39	23	25	0,8	0,4	33	38	13	9	38	32
119	Канада	25	30	1,2	1,3	17	20	12	15	1,9	1,0	40	45	7	3	33	25
120	Финляндия	5	5	0,4	0,5	3	3	2	3	0,6	0,1	46	48	12	8	35	31
121	† Гонконг	5	6	1,2	1,6	3	4	2	3	1,6	1,3	34	37	1	1	50	37
122	Швеция	8	9	0,3	0,6	5	6	4	5	1,0	0,3	44	48	..	..	..	..
123	Нидерланды	14	15	0,6	0,7	9	11	6	7	2,0	0,6	31	40	6	5	31	26
124	Бельгия	10	10	0,1	0,4	6	7	4	4	0,2	0,5	34	40	3	3	35	28
125	Франция	54	58	0,5	0,5	34	38	24	26	0,4	0,8	40	44	8	5	35	29
126	† Сингапур	2	3	1,7	2,0	2	2	1	1	2,3	1,7	35	38	2	0	44	36
127	Австрия	8	8	0,2	0,8	5	5	3	4	0,5	0,5	40	41	10	8	41	37
128	США	228	263	0,9	1,0	151	172	110	133	1,4	1,1	42	46	3	3	31	28
129	Германия	78	82	0,1	0,6	52	56	37	40	0,6	0,3	40	42	7	4	45	38
130	Дания	5	5	0,0	0,3	3	4	3	3	0,7	0,1	44	46	7	6	31	28
131	Норвегия	4	4	0,4	0,5	3	3	2	2	0,9	0,7	40	46	8	6	29	25
132	Япония	117	125	0,6	0,3	79	87	57	66	1,1	0,6	38	41	11	7	35	34
133	Швейцария	6	7	0,6	1,0	4	5	3	4	1,5	0,8	37	40	6	6	39	35
Весь мир		**429 t**	**5673 t**	**1,7 w**	**1,5 w**	**2590 t**	**3521 t**	**2037 t**	**2695 t**	**2,0 w**	**1,6 w**	**38 w**	**40 w**	**53 w**	**49 w**	**20 w**	**20 w**

a. Показатели трудовых ресурсов основаны на демографических оценках с использованием данных МОТ об уровнях экономически активного населения.

Таблица 5. Распределение доходов или потребления

		Год обследования	Коэффициент Джини	Удельный вес в доходах или потреблении: Нижние 10%	Нижние 20%	Второй квинтиль	Третий квинтиль	Четвертый квинтиль	Верхние 20%	Верхние 10%
Страны с низким уровнем дохода, кроме Китая и Индии										
1	Мозамбик		..	..	..	..	..	..	..	..
2	Эфиопия		..	..	..	..	..	..	..	..
3	Танзания	1993 [a,b]	38,1	2,9	6,9	10,9	15,3	21,5	45,4	30,2
4	Бурунди		..	..	..	..	..	..	..	..
5	Малави		..	..	..	..	..	..	..	..
6	Чад		..	..	..	..	..	..	..	..
7	Руанда	1983–85 [a,b]	28,9	4,2	9,7	13,2	16,5	21,6	39,1	24,2
8	Сьерра-Леоне		..	..	..	..	..	..	..	..
9	Непал	1995–96 [a,b]	36,7	3,2	7,6	11,5	15,1	21,0	44,8	29,8
10	Нигер	1992 [a,b]	36,1	3,0	7,5	11,8	15,5	21,1	44,1	29,3
11	Буркина Фасо		..	..	..	..	..	..	..	..
12	Мадагаскар	1993 [a,b]	43,4	2,3	5,8	9,9	14,0	20,3	50,0	34,9
13	Бангладеш	1992 [a,b]	28,3	4,1	9,3	13,5	17,2	22,0	37,9	23,7
14	Уганда	1992–93 [a,b]	40,8	3,0	6,8	10,3	14,4	20,4	48,1	33,4
15	Вьетнам	1993 [a,b]	35,7	3,5	7,8	11,4	15,4	21,4	44,0	29,0
16	Гвинея-Биссау	1991 [a,b]	56,2	0,5	2,1	6,5	12,0	20,6	58,9	42,4
17	Гаити		..	..	..	..	..	..	..	..
18	Мали		..	..	..	..	..	..	..	..
19	Нигерия	1992–93 [a,b]	45,0	1,3	4,0	8,9	14,4	23,4	49,3	31,3
20	Респ. Йемен		..	..	..	..	..	..	..	..
21	Камбоджа		..	..	..	..	..	..	..	..
22	Кения	1992 [a,b]	57,5	1,2	3,4	6,7	10,7	17,0	62,1	47,6
23	Монголия		..	..	..	..	..	..	..	..
24	Того		..	..	..	..	..	..	..	..
25	Гамбия		..	..	..	..	..	..	..	..
26	ЦАР		..	..	..	..	..	..	..	..
27	Индия	1992 [a,b]	33,8	3,7	8,5	12,1	15,8	21,1	42,6	28,4
28	Лаос	1992 [a,b]	30,4	4,2	9,6	12,9	16,3	21,0	40,2	26,4
29	Бенин		..	..	..	..	..	..	..	..
30	Никарагуа	1993 [a,b]	50,3	1,6	4,2	8,0	12,6	20,0	55,2	39,8
31	Гана	1992 [a,b]	33,9	3,4	7,9	12,0	16,1	21,8	42,2	27,3
32	Замбия	1993 [a,b]	46,2	1,5	3,9	8,0	13,8	23,8	50,4	31,3
33	Ангола		..	..	..	..	..	..	..	..
34	Грузия		..	..	..	..	..	..	..	..
35	Пакистан	1991 [a,b]	31,2	3,4	8,4	12,9	16,9	22,2	39,7	25,2
36	Мавритания	1988 [a,b]	42,4	0,7	3,6	10,6	16,2	23,0	46,5	30,4
37	Азербайджан		..	..	..	..	..	..	..	..
38	Зимбабве	1990 [a,b]	56,8	1,8	4,0	6,3	10,0	17,4	62,3	46,9
39	Гвинея	1991 [a,b]	46,8	0,9	3,0	8,3	14,6	23,9	50,2	31,7
40	Гондурас	1992 [c,d]	52,7	1,5	3,8	7,4	12,0	19,4	57,4	41,9
41	Сенегал	1991 [a,b]	54,1	1,4	3,5	7,0	11,6	19,3	58,6	42,8
42	Китай	1995 [c,d]	41,5	2,2	5,5	9,8	14,9	22,3	47,5	30,9
43	Камерун		..	..	..	..	..	..	..	..
44	Кот-д'Ивуар	1988 [a,b]	36,9	2,8	6,8	11,2	15,8	22,2	44,1	28,5
45	Албания		..	..	..	..	..	..	..	..
46	Конго		..	..	..	..	..	..	..	..
47	Киргизия		..	..	..	..	..	..	..	..
48	Шри-Ланка	1990 [a,b]	30,1	3,8	8,9	13,1	16,9	21,7	39,3	25,2
49	Армения		..	..	..	..	..	..	..	..
Страны со средним уровнем доходов Незначительно ниже среднего уровня										
50	Лесото	1986–87 [a,b]	56,0	0,9	2,8	6,5	11,2	19,4	60,1	43,4
51	Египет	1991 [a,b]	32,0	3,9	8,7	12,5	16,3	21,4	41,1	26,7
52	Боливия	1990 [c,d]	42,0	2,3	5,6	9,7	14,5	22,0	48,2	31,7
53	Македония		..	..	..	..	..	..	..	..
54	Молдова	1992 [c,d]	34,4	2,7	6,9	11,9	16,7	23,1	41,5	25,8
55	Узбекистан		..	..	..	..	..	..	..	..
56	Индонезия	1993 [a,b]	31,7	3,9	8,7	12,3	16,3	22,1	40,7	25,6
57	Филиппины	1988 [a,b]	40,7	2,8	6,5	10,1	14,4	21,2	47,8	32,1
58	Марокко	1990–91 [a,b]	39,2	2,8	6,6	10,5	15,0	21,7	46,3	30,5
59	Сирия		..	..	..	..	..	..	..	..
60	Папуа Новая Гвинея		..	..	..	..	..	..	..	..
61	Болгария	1992 [c,d]	30,8	3,3	8,3	13,0	17,0	22,3	39,3	24,7
62	Казахстан	1993 [c,d]	32,7	3,1	7,5	12,3	16,9	22,9	40,4	24,9
63	Гватемала	1989 [c,d]	59,6	0,6	2,1	5,8	10,5	18,6	63,0	46,6
64	Эквадор	1994 [a,b]	46,6	2,3	5,4	8,9	13,2	19,9	52,6	37,6
65	Доминиканская Респ.	1989 [c,d]	50,5	1,6	4,2	7,9	12,5	19,7	55,7	39,6
66	Румыния	1992 [c,d]	25,5	3,8	9,2	14,4	18,4	23,2	34,8	20,2
67	Ямайка	1991 [a,b]	41,1	2,4	5,8	10,2	14,9	21,6	47,5	31,9
68	Иордания	1991 [a,b]	43,4	2,4	5,9	9,8	13,9	20,3	50,1	34,7
69	Алжир	1988 [a,b]	38,7	2,8	6,9	11,0	15,1	20,9	46,1	31,5
70	Сальвадор		..	..	..	..	..	..	..	..
71	Украина	1992 [c,d]	25,7	4,1	9,5	14,1	18,1	22,9	35,4	20,8
72	Парагвай		..	..	..	..	..	..	..	..

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении.

		Год обследования	Коэффициент Джини	Удельный вес в доходах или потреблении						
				Нижние 10%	Нижние 20%	Второй квинтиль	Третий квинтиль	Четвертый квинтиль	Верхние 20%	Верхние 10%
73	Тунис	1990 a,b	40,2	2,3	5,9	10,4	15,3	22,1	46,3	30,7
74	Литва	1993 c,d	33,6	3,4	8,1	12,3	16,2	21,3	42,1	28,0
75	Колумбия	1991 c,d	51,3	1,3	3,6	7,6	12,6	20,4	55,8	39,5
76	Намибия		..	..	..	..	..	..	..	..
77	Беларусь	1993 c,d	21,6	4,9	11,1	15,3	18,5	22,2	32,9	19,4
78	Российская Федерация	1993 a,b	49,6	1,2	3,7	8,5	13,5	20,4	53,8	38,7
79	Латвия	1993 c,d	27,0	4,3	9,6	13,6	17,5	22,6	36,7	22,1
80	Перу	1994 a,b	44,9	1,9	4,9	9,2	14,1	21,4	50,4	34,3
81	Коста Рика	1989 c,d	46,1	1,2	4,0	9,1	14,3	21,9	50,7	34,1
82	Ливан		..	..	..	..	..	..	..	..
83	Таиланд	1992 a,b	46,2	2,5	5,6	8,7	13,0	20,0	52,7	37,1
84	Панама	1989 c,d	56,6	0,5	2,0	6,3	11,6	20,3	59,8	42,2
85	Турция		..	..	..	..	..	..	..	..
86	Польша	1992 a,b	27,2	4,0	9,3	13,8	17,7	22,6	36,6	22,1
87	Эстония	1993 c,d	39,5	2,4	6,6	10,7	15,1	21,4	46,3	31,3
88	Словацкая Респ.	1992 c,d	19,5	5,1	11,9	15,8	18,8	22,2	31,4	18,2
89	Ботсвана		..	..	..	..	..	..	..	..
90	Венесуэла	1990 c,d	53,8	1,4	3,6	7,1	11,7	19,3	58,4	42,7
Незначительно выше среднего уровня										
91	ЮАР	1993 a,b	58,4	1,4	3,3	5,8	9,8	17,7	63,3	47,3
92	Хорватия		..	..	..	..	..	..	..	..
93	Мексика	1992 a,b	50,3	1,6	4,1	7,8	12,5	20,2	55,3	39,2
94	Маврикий		..	..	..	..	..	..	..	..
95	Габон		..	..	..	..	..	..	..	..
96	Бразилия	1989 c,d	63,4	0,7	2,1	4,9	8,9	16,8	67,5	51,3
97	Тринидад и Тобаго		..	..	..	..	..	..	..	..
98	Чешская Респ.	1993 c,d	26,6	4,6	10,5	13,9	16,9	21,3	37,4	23,5
99	Малайзия	1989 c,d	48,4	1,9	4,6	8,3	13,0	20,4	53,7	37,9
100	Венгрия	1993 a,b	27,0	4,0	9,5	14,0	17,6	22,3	36,6	22,6
101	Чили	1994 c,d	56,5	1,4	3,5	6,6	10,9	18,1	61,0	46,1
102	Оман		..	..	..	..	..	..	..	..
103	Уругвай		..	..	..	..	..	..	..	..
104	Саудовская Аравия		..	..	..	..	..	..	..	..
105	Аргентина		..	..	..	..	..	..	..	..
106	Словения	1993 c,d	28,2	4,1	9,5	13,5	17,1	21,9	37,9	23,8
107	Греция		..	..	..	..	..	..	..	..
Страны с низким и средним уровнем дохода										
Африка (без стран Магриба)										
Восточная Азия и Тихоокеанский регион										
Южная Азия										
Европа и Средняя Азия										
Ближний Восток и Северная Африка										
Латинская Америка и страны Карибского бассейна										
Страны с высоким уровнем дохода										
108	Южная Корея		..	..	..	..	..	..	..	..
109	Португалия		..	..	..	..	..	..	..	..
110	Испания	1988 e,f	..	..	8,3	13,7	18,1	23,4	36,6	21,8
111	Новая Зеландия	1981–82 e,f	..	..	5,1	10,8	16,2	23,2	44,7	28,7
112	Ирландия		..	..	..	..	..	..	..	..
113	† Израиль	1979 e,f	..	..	6,0	12,1	17,8	24,5	39,6	23,5
114	† Кувейт		..	..	..	..	..	..	..	..
115	† ОАЭ		..	..	..	..	..	..	..	..
116	Соединенное Королевство	1988 e,f	..	..	4,6	10,0	16,8	24,3	44,3	27,8
117	Австралия	1985 e,f	..	..	4,4	11,1	17,5	24,8	42,2	25,8
118	Италия	1986 e,f	..	..	6,8	12,0	16,7	23,5	41,0	25,3
119	Канада	1987 e,f	..	..	5,7	11,8	17,7	24,6	40,2	24,1
120	Финляндия	1981 e,f	..	..	6,3	12,1	18,4	25,5	37,6	21,7
121	† Гонконг	1980 e,f	..	..	5,4	10,8	15,2	21,6	47,0	31,3
122	Швеция	1981 e,f	..	..	8,0	13,2	17,4	24,5	36,9	20,8
123	Нидерланды	1988 e,f	..	..	8,2	13,1	18,1	23,7	36,9	21,9
124	Бельгия	1978–79 e,f	..	..	7,9	13,7	18,6	23,8	36,0	21,5
125	Франция	1989 e,f	..	..	5,6	11,8	17,2	23,5	41,9	26,1
126	† Сингапур	1982–83 e,f	..	..	5,1	9,9	14,6	21,4	48,9	33,5
127	Австрия		..	..	..	..	..	..	..	..
128	США	1985 e,g	..	..	4,7	11,0	17,4	25,0	41,9	25,0
129	Германия	1988 e,f	..	..	7,0	11,8	17,1	23,9	40,3	24,4
130	Дания	1981 e,f	..	..	5,4	12,0	18,4	25,6	38,6	22,3
131	Норвегия	1979 e,f	..	..	6,2	12,8	18,9	25,3	36,7	21,2
132	Япония	1979 e,f	..	..	8,7	13,2	17,5	23,1	37,5	22,4
133	Швейцария	1982 e,f	..	..	5,2	11,7	16,4	22,1	44,6	29,8
Весь мир										

a. Доля расходов по процентилям населения. b. Классифицировано по расходам на душу населения. c. Доли доходов по процентилям населения. d. Классифицировано по доходу на душу населения. e. Доли доходов по процентилям домохозяйств. f. Классифицировано по доходам домохозяйств.

Таблица 6. Здравоохранение

		Удельный вес населения, имеющего доступ к						Коэфф. младенч. смертности (на 1000 родившихся)		Распространение недоедания (% до 5)	Уровень использ. контрацеп. (%)	Общий коэфф. рождаемости		Коэф. материн. смертности (на 100000 родившихся)
		мед. обслужив.		питьевой воде		канализации								
		1980	1993	1980	1994–95	1980	1994–95	1980	1995	1989–95	1989–95	1980	1995	1989–95
Страны с низким уровнем дохода, кроме Китая и Индии								**98 w**	**69 w**			**4,3 w**	**3,2 w**	
								116 w	**89 w**			**6,3 w**	**5,0 w**	
1	Мозамбик	..	..	*9*	28	*10*	23	145	113	..	..	6,5	6,2	1,512 [a]
2	Эфиопия	..	*55*	*4*	*27*	..	*10*	155	112	47	4	6,6	7,0	1,528 [a]
3	Танзания	*72*	*93*	..	*49*	..	*86*	104	82	28	10	6,7	5,8	748 [a]
4	Бурунди	..	*80*	..	*58*	..	*48*	121	98	..	..	6,8	6,5	1,327 [a]
5	Малави	*40*	..	..	54	..	63	169	133	27	13	7,6	6,5	620 [b]
6	Чад	..	*26*	..	29	..	32	147	117	..	..	5,9	5,9	1,594 [a]
7	Руанда	..	..	..	..	..	..	128	133	28	21	8,3	6,2	1,512 [a]
8	Сьерра-Леоне	*26*	..	..	..	*13*	..	190	179	23	..	6,5	6,5	..
9	Непал	*10*	..	*11*	48	*0*	*6*	132	91	70	..	6,4	5,3	515 [a]
10	Нигер	..	*30*	..	57	..	15	150	119	..	4	7,4	7,4	593 [b]
11	Буркина Фасо	..	..	*35*	..	*5*	14	121	99	..	8	7,5	6,7	939 [a]
12	Мадагаскар	..	..	..	32	..	17	138	89	32	17	6,5	5,8	..
13	Бангладеш	*80*	*74*	..	83	..	30	132	79	84	40	6,1	3,5	887 [a]
14	Уганда	..	..	..	*42*	..	60	116	98	23	15	7,2	6,7	506 [c]
15	Вьетнам	75	..	..	38	..	21	57	41	45	..	5,0	3,1	105 [d]
16	Гвинея–Биссау	*30*	..	*24*	*27*	..	20	168	136	..	..	6,0	6,0	..
17	Гаити	..	..	..	28	..	24	123	72	27	18	5,9	4,4	600 [b]
18	Мали	20	..	..	44	..	44	184	123	..	..	7,1	6,8	1,249 [a]
19	Нигерия	*40*	*67*	..	43	..	*63*	99	80	43	6	6,9	5,5	..
20	Респ. Йемен	*16*	..	..	*52*	..	*51*	141	100	30	..	7,9	7,4	1,471 [a]
21	Камбоджа	..	..	..	*13*	..	..	201	108	..	..	4,7	4,7	..
22	Кения	..	..	..	*49*	..	*43*	72	58	23	27	7,8	4,7	..
23	Монголия	*90*	..	..	..	..	..	82	55	10	..	5,4	3,4	..
24	Того	..	..	..	67	..	20	110	88	..	..	6,6	6,4	626 [a]
25	Гамбия	90	..	*42*	61	..	34	159	126	..	..	6,5	5,3	..
26	ЦАР	..	..	*16*	..	..	..	117	98	..	..	5,8	5,1	649
27	Индия	*50*	..	..	63	..	29	116	68	63	43	5,0	3,2	437 [d]
28	Лаос	..	..	..	41	..	30	127	90	40	..	6,7	6,5	..
29	Бенин	..	*42*	..	*70*	..	*22*	122	95	36	..	6,5	6,0	..
30	Никарагуа	..	..	..	57	..	..	90	46	12	44	6,2	4,1	..
31	Гана	..	*25*	..	56	..	*29*	100	73	27	20	6,5	5,1	742 [a]
32	Замбия	..	..	..	47	..	42	90	109	27	15	7,0	5,7	..
33	Ангола	*70*	*24*	..	32	..	16	153	124	20	..	6,9	6,9	..
34	Грузия	..	..	..	..	..	..	25	18	..	..	2,3	*2,2*	55 [d]
35	Пакистан	*65*	*85*	*38*	60	*16*	30	124	90	40	14	7,0	5,2	..
36	Мавритания	..	..	..	*41*	..	*64*	120	96	..	..	6,3	5,2	..
37	Азербайджан	..	..	..	..	..	..	30	25	..	..	3,2	2,3	29 [d]
38	Зимбабве	*55*	..	..	*74*	*5*	*58*	82	55	16	..	6,8	3,8	..
39	Гвинея	..	*45*	..	49	*12*	6	161	128	18	..	6,1	6,5	880 [d]
40	Гондурас	..	..	..	70	..	68	70	45	19	47	6,5	4,6	..
41	Сенегал	..	*40*	..	..	..	..	91	62	20	7	6,7	5,7	..
42	Китай	..	..	..	*83*	..	..	42	34	17	83	2,5	1,9	115 [e]
43	Камерун	*20*	..	..	*41*	..	*40*	94	56	14	16	6,5	5,7	..
44	Кот-д'Ивуар	..	..	*20*	*82*	*17*	54	108	86	..	11	7,4	5,3	887 [a]
45	Албания	*100*	..	*92*	..	..	*100*	47	30	..	..	3,6	2,6	23 [d]
46	Конго	..	..	..	*60*	..	*9*	89	90	..	..	6,2	6,0	822 [a]
47	Киргизия	..	..	..	75	..	*53*	43	30	..	..	4,1	3,3	80 [d]
48	Шри-Ланка	*90*	..	..	57	..	66	34	16	38	..	3,5	2,3	30 [d]
49	Армения	..	..	..	..	..	..	26	16	..	..	2,3	1,8	35 [d]
Страны со средн. уровнем доходов Незначит. ниже среднего уровня								**65 w**	**39 w**			**3,8 w**	**3,0 w**	
								68 w	**41 w**			**3,7 w**	**3,0 w**	
50	Лесото	..	..	*18*	57	*12*	35	108	76	21	23	5,6	4,6	598 [a]
51	Египет	*100*	*99*	*90*	*84*	*70*	..	120	56	9	48	5,1	3,4	..
52	Боливия	..	..	..	60	..	*44*	118	69	13	45	5,5	4,5	373 [b]
53	Македония	..	..	..	..	..	..	54	23	..	..	2,5	2,2	12 [d]
54	Молдова	..	..	..	..	..	*50*	35	22	..	..	2,4	2,0	34 [d]
55	Узбекистан	..	..	..	..	..	*18*	47	30	..	..	4,8	3,7	43 [d]
56	Индонезия	..	..	..	63	..	55	90	51	39	55	4,3	2,7	390
57	Филиппины	..	..	..	84	..	75	52	39	30	40	4,8	3,7	208 [b]
58	Марокко	..	*62*	*32*	*59*	*50*	*63*	99	55	9	50	5,4	3,4	372 [a]
59	Сирия	..	*99*	*71*	87	*45*	*78*	56	32	..	..	7,4	4,8	179 [d]
60	Папуа Новая Гвинея	..	..	..	*31*	..	26	67	64	..	..	5,7	4,8	..
61	Болгария	..	..	*96*	..	..	*99*	20	15	..	..	2,0	1,2	20 [d]
62	Казахстан	..	..	..	..	..	..	33	27	..	..	2,9	2,3	53 [d]
63	Гватемала	..	..	..	*64*	..	*71*	75	44	..	32	6,2	4,7	464 [a]
64	Эквадор	..	..	..	70	..	64	67	36	45	57	5,0	3,2	..
65	Доминиканская Респ.	..	..	..	79	..	85	76	37	10	56	4,2	2,9	..
66	Румыния	..	..	*77*	..	*50*	*49*	29	23	..	57	2,4	1,4	48 [d]
67	Ямайка	..	..	..	*70*	..	*74*	21	13	10	55	3,7	2,4	..
68	Иордания	..	*90*	*89*	89	*76*	30	41	31	17	..	6,8	4,8	132 [a]
69	Алжир	..	..	*77*	..	..	..	98	34	9	51	6,7	3,5	140 [d]
70	Сальвадор	..	..	..	62	..	73	81	36	22	53	5,3	3,7	..
71	Украина	..	..	..	*97*	*50*	*49*	17	15	..	..	2,0	1,5	33 [d]
72	Парагвай	..	..	..	..	..	*30*	50	41	4	48	4,8	4,0	180 [d]

Примечание: сопоставимость и охват данных описаны в Техническом приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Удельный вес населения, имеющего доступ к						Коэфф. младенч. смертности (на 1000 родившихся)		Распространение недоедания (% до 5)	Уровень использ. контрацеп. (%)	Общий коэфф. рождаемости		Коэф. материн. смертности (на 100000 родившихся)
		мед. обслужив.		питьевой воде		канализации								
		1980	1993	1980	1994–95	1980	1994–95	1980	1995	1989–95	1989–95	1980	1995	1989–95
73	Тунис	*95*	*90*	*72*	*86*	*46*	*72*	71	39	..	..	5,2	2,9	138 [a]
74	Литва	..	..	..	..	..	..	20	14	..	..	2,0	1,5	16 [d]
75	Колумбия	88	..	..	96	..	70	45	26	10	72	3,8	2,8	107 [a]
76	Намибия	..	..	..	*57*	..	*36*	90	62	..	29	5,9	5,0	518
77	Беларусь	..	..	..	..	*50*	*100*	16	13	..	..	2,0	1,4	25 [d]
78	Российская Федерация	..	..	..	..	..	..	22	18	..	..	1,9	1,4	52 [d]
79	Латвия	..	..	..	..	..	..	20	16	..	..	2,0	1,3	..
80	Перу	..	..	..	60	..	47	81	47	16	55	4,5	3,1	..
81	Коста Рика	..	..	..	100	..	99	20	13	2	..	3,7	2,8	..
82	Ливан	..	..	*92*	..	*59*	..	48	32	..	..	4,0	2,8	..
83	Таиланд	*30*	*59*	..	*81*	..	*87*	49	35	13	..	3,5	1,8	..
84	Панама	..	..	..	82	..	87	32	23	7	..	3,7	2,7	..
85	Турция	..	..	*67*	*92*	..	*94*	109	48	..	..	4,3	2,7	183 [c]
86	Польша	*100*	..	*67*	..	*50*	*100*	21	14	..	..	2,3	1,6	10 [d]
87	Эстония	..	..	..	..	..	..	17	14	..	..	2,0	1,3	41 [d]
88	Словацкая Респ.	..	..	..	..	*43*	*51*	21	11	..	..	2,3	1,5	8 [d]
89	Ботсвана	..	..	..	*70*	..	*55*	69	56	..	..	6,7	4,4	220 [a]
90	Венесуэла	..	..	..	88	..	*55*	36	23	6	..	4,1	3,1	200 [d]
Незначит. выше среднего уровня								**57 w**	**35 w**			**3,9 w**	**2,9 w**	
91	ЮАР	..	..	..	..	..	46	67	50	..	..	4,9	3,9	404 [a]
92	Хорватия	..	..	..	*96*	..	*68*	21	16	..	..	*1,9*	1,5	10 [d]
93	Мексика	51	..	..	87	..	70	51	33	..	..	4,5	3,0	..
94	Маврикий	*100*	*99*	..	*100*	..	*100*	32	16	..	75	2,7	2,2	112 [d]
95	Габон	..	..	..	*67*	..	*76*	116	89	..	..	4,5	5,2	483 [a]
96	Бразилия	..	..	..	*92*	..	*73*	70	44	18	..	3,9	2,4	200 [d]
97	Тринидад и Тобаго	..	..	..	*82*	..	*56*	35	13	..	..	3,3	2,1	..
98	Чешская Респ.	..	..	..	..	..	..	16	8	..	69	2,0	1,3	12 [d]
99	Малайзия	..	*88*	..	*90*	*75*	*94*	30	12	23	..	4,2	3,4	34 [f]
100	Венгрия	..	..	..	..	..	*94*	23	11	..	..	1,9	1,6	10 [d]
101	Чили	..	..	..	96	..	71	32	12	1	..	2,8	2,3	..
102	Оман	*75*	*89*	*15*	56	..	72	41	18	..	9	9,9	7,0	..
103	Уругвай	..	..	..	*83*	..	*82*	37	18	..	..	2,7	2,2	..
104	Саудовская Аравия	*85*	*98*	*91*	*93*	*76*	*86*	65	21	..	..	7,3	6,2	18 [d]
105	Аргентина	..	..	..	*64*	..	*89*	35	22	..	..	3,3	2,7	140 [d]
106	Словения	..	..	..	..	..	*90*	15	7	..	..	2,1	1,3	5 [d]
107	Греция	..	..	..	..	..	*96*	18	8	..	..	2,2	1,4	..
Страны с низк. и сред. уровнем дохода								**87 w**	**60 w**			**4,1 w**	**3,1 w**	
Африка (без стран Магриба)								**114 w**	**92 w**			**6,7 w**	**5,7 w**	
Восточн. Азия и Тихоокеанск. регион								**56 w**	**40 w**			**3,1 w**	**2,2 w**	
Южная Азия								**120 w**	**75 w**			**5,3 w**	**3,5 w**	
Европа и Средняя Азия								**40 w**	**26 w**			**2,5 w**	**2,0 w**	
Ближний Восток и Северная Африка								**97 w**	**54 w**			**6,1 w**	**4,2 w**	
Лат. Америка и страны Карибск. басс.								**60 w**	**37 w**			**4,1 w**	**2,8 w**	
Страны с высоким уровнем дохода								**13 w**	**7 w**			**1,9 w**	**1,7 w**	
108	Южная Корея	..	*100*	..	*89*	..	*100*	26	10	..	..	2,6	1,8	30 [d]
109	Португалия	..	..	*57*	..	..	*100*	24	7	..	..	2,2	1,4	21
110	Испания	..	..	*98*	*99*	*95*	*97*	12	7	..	..	2,2	1,2	..
111	Новая Зеландия	..	*100*	*87*	..	..	..	13	7	..	..	2,1	2,1	..
112	Ирландия	..	..	..	..	..	*100*	11	6	..	60	3,2	1,9	..
113	† Израиль	..	..	..	*99*	..	*70*	15	8	..	..	3,2	2,4	..
114	† Кувейт	*100*	..	*100*	..	*100*	..	27	11	..	..	5,3	3,0	18 [d]
115	† ОАЭ	*96*	*90*	*100*	*98*	*75*	*95*	55	16	..	..	5,4	3,6	20 [a]
116	Соединенное Королевство	..	..	..	*100*	..	*96*	12	6	..	..	1,9	1,7	..
117	Австралия	*99*	..	*99*	*95*	*99*	*90*	11	6	..	..	1,9	1,9	..
118	Италия	..	..	*99*	..	*99*	*100*	15	7	..	..	1,6	1,2	..
119	Канада	..	..	*97*	*100*	*60*	*85*	10	6	..	..	1,7	1,7	..
120	Финляндия	..	..	..	*100*	*100*	*100*	8	5	..	..	1,6	1,8	..
121	† Гонконг	..	..	..	..	..	..	11	5	..	..	2,0	1,2	..
122	Швеция	..	..	..	..	*85*	*100*	7	4	..	..	1,7	1,7	..
123	Нидерланды	..	..	*100*	*100*	*100*	*100*	9	6	..	..	1,6	1,6	..
124	Бельгия	..	..	..	..	*99*	*100*	12	8	..	..	1,7	1,6	..
125	Франция	..	..	..	*100*	*85*	*96*	10	6	..	..	1,9	1,7	..
126	† Сингапур	..	..	*100*	*100*	..	*100*	12	4	14	..	1,7	1,7	..
127	Австрия	..	..	*100*	..	*85*	*100*	14	6	..	..	1,6	1,5	..
128	США	..	..	..	*90*	*98*	*85*	13	8	..	..	1,8	2,1	..
129	Германия	..	..	..	..	..	*100*	12	6	..	..	1,6	1,2	..
130	Дания	..	..	*100*	*100*	*100*	*100*	8	6	..	..	1,5	1,8	..
131	Норвегия	..	..	..	*100*	*100*	*100*	8	5	..	..	1,7	1,9	..
132	Япония	..	*100*	..	*95*	..	*85*	8	4	3	..	1,8	1,5	6 [d]
133	Швейцария	..	..	..	*100*	*85*	*100*	9	6	..	..	1,6	1,5	..
Весь мир								**80 w**	**55 w**			**3,7 w**	**2,9 w**	

a. Оценка ЮНИСЕФ/ВОЗ основана на статистическом моделировании. b. Косвенные оценки основаны на выборочных обследованиях. c. По данным выборочных обследований.
d. Официальная оценка. e. По данным обследования, охватывающего 30 провинций. f. По данным гражданской регистрации.

Таблица 7. Образование

		Удельный вес учащихся школ в соответствующей возрастной группе										Удельный вес учащихся, достигших 4-го класса				Неграмотность взрослых (%)	
		Начальное образование				Среднее образование				Высшее							
		женщины		мужчины		женщины		мужчины				женщины		мужчины		женщины	мужчины
		1980	1993	1980	1993	1980	1993	1980	1993	1980	1993	1980	1990	1980	1990	1995	1995
Страны с низким уровнем дохода, кроме Китая и Индии		**81 w** **64 w**	**98 w** ..	**104 w** **85 w**	**112 w** ..	**26 w** **14 w**	**41 w** ..	**42 w** **25 w**	.. ..	**3 w** **3 w**	.. ..					**45 w** **55 w**	**24 w** **37 w**
1	Мозамбик	84	51	114	69	*5*	6	8	9	0	*0*	..	54	..	60	77	42
2	Эфиопия[a]	23	*19*	44	*27*	6	*11*	11	*12*	0	*1*	48	56	42	56	75	55
3	Танзания	86	69	99	71	2	5	4	6	..	..	89	90	90	89	43	21
4	Бурунди	21	63	32	76	2	5	4	9	1	*1*	83	79	83	79	78	51
5	Малави	48	77	72	*84*	2	*3*	5	6	1	*1*	55	68	62	73	58	28
6	Чад	..	*30*	..	62	..	..	..	..	..	*1*	..	65	..	74	65	38
7	Руанда	60	76	66	*78*	3	9	4	*11*	0	..	74	76	73	73	48	30
8	Сьерра-Леоне	43	..	61	..	8	..	20	..	1	..	..	..	..	..	82	55
9	Непал	49	*87*	117	129	9	*23*	33	*46*	3	*6*	..	..	..	..	86	59
10	Нигер	18	*21*	33	35	*3*	*4*	7	9	0	*1*	79	..	82	..	93	79
11	Буркина Фасо	14	*30*	23	*47*	*2*	6	4	*11*	0	..	79	90	79	86	91	71
12	Мадагаскар	133	72	139	75	..	14	..	14	3	*4*	..	72	..	68	..	..
13	Бангладеш	46	105	76	128	9	12	26	26	3	..	50	46	29	44	74	51
14	Уганда	45	83	56	99	3	10	7	17	1	1	..	..	..	..	50	26
15	Вьетнам	106	..	111	..	40	..	44	..	2	2	67	..	71	..	9	4
16	Гвинея-Биссау	45	..	94	..	*2*	*2*	10	10	..	..	47	..	63	..	58	32
17	Гаити	70	..	82	..	13	..	14	..	1	..	64	60	63	60	58	52
18	Мали	19	24	34	38	5	6	12	12	1	..	77	84	73	87	77	61
19	Нигерия	104	*82*	135	*105*	14	*27*	27	*32*	2	..	..	76	..	74	53	35
20	Респ. Йемен	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
21	Камбоджа	..	*46*	..	*48*	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	*47*	*20*
22	Кения	110	91	120	92	16	*23*	23	*28*	1	..	85	78	84	76	30	14
23	Монголия	107	..	107	..	97	*87*	85	..	..	..	..	..	..	..	..	..
24	Того	91	81	146	122	16	12	51	34	2	*3*	84	82	90	87	63	35
25	Гамбия	35	61	67	84	7	*13*	16	*25*	..	..	..	..	..	..	75	47
26	ЦАР	51	..	92	*92*	7	..	21	..	1	*2*	..	..	..	..	48	32
27	Индия	67	91	98	113	20	..	39	..	5	..	52	..	57	..	62	35
28	Лаос	104	*92*	123	*123*	16	*19*	25	*31*	0	*2*	31	..	31	..	56	31
29	Бенин	41	*44*	87	*88*	9	7	24	*17*	2	..	73	58	77	58	74	51
30	Никарагуа	102	105	96	101	45	44	39	39	13	9	55	62	51	55	33	35
31	Гана	71	*70*	89	*83*	31	*28*	51	*44*	2	..	82	..	87	..	47	24
32	Замбия	83	99	97	109	11	..	22	..	2	..	..	..	..	..	29	14
33	Ангола	..	..	..	..	..	..	..	..	0	1	..	37	..	49	..	..
34	Грузия	..	..	..	..	..	..	..	..	30	..	..	..	..	..	..	..
35	Пакистан	27	49	51	80	8	..	20	..	..	..	41	45	53	55	76	50
36	Мавритания	26	62	47	76	4	11	17	19	..	*4*	86	83	96	82	74	50
37	Азербайджан	..	*87*	..	*91*	..	*88*	..	*89*	25	*26*	..	..	..	..	..	..
38	Зимбабве	..	114	..	123	..	40	..	51	1	6	..	..	..	..	20	10
39	Гвинея	25	30	48	61	10	*6*	24	*17*	5	..	..	78	..	81	78	50
40	Гондурас	99	*112*	98	*111*	31	37	29	*29*	8	9	..	..	..	..	27	27
41	Сенегал	57	*50*	56	67	7	*11*	15	*21*	3	3	90	..	93	..	77	57
42	Китай	103	116	121	120	37	51	54	60	1	4	..	..	..	..	27	10
43	Камерун	89	..	107	..	13	..	24	..	2	2	81	..	81	..	48	25
44	Кот-д'Ивуар	63	58	95	80	12	*17*	27	*33*	3	..	91	82	94	85	70	50
45	Албания	111	97	116	95	63	..	70	..	8	10	96	..	97	..	..	..
46	Конго	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	91	..	91	..	33	17
47	Киргизия	..	..	..	..	..	..	..	..	28	*21*	..	..	..	..	..	..
48	Шри-Ланка	100	105	105	106	57	78	52	71	3	6	.	96	..	95	13	7
49	Армения	..	93	..	87	..	90	..	80	30	*49*	..	..	..	..	..	..
Страны со средним уровнем доходов **Незначительно ниже средн. уровня**		**99 w** **97 w**	**101 w** **101 w**	**106 w** **106 w**	**105 w** **106 w**	**48 w** **50 w**	**62 w** **61 w**	**53 w** **56 w**	**64 w** **65 w**	**21 w** **24 w**	**20 w** **22 w**					**23 w** ..	**14 w** ..
50	Лесото	120	105	85	90	21	31	14	21	*2*	*2*	77	85	61	75	38	19
51	Египет	61	89	84	105	39	*69*	61	81	16	*17*	83	..	75	..	61	36
52	Боливия	81	..	92	..	32	..	42	..	16	*23*	50	..	52	..	24	10
53	Македония	..	87	..	88	..	*55*	..	*53*	28	16	..	..	..	..	..	..
54	Молдова	..	77	..	*78*	..	*72*	..	67	*29*	*35*	..	..	..	..	..	..
55	Узбекистан	..	79	..	80	..	92	..	96	30	33	..	..	..	..	..	..
56	Индонезия	100	*112*	115	*116*	23	*39*	35	*48*	..	*10*	..	..	..	..	22	10
57	Филиппины	112	..	113	..	69	..	61	..	24	26	..	82	..	78	6	5
58	Марокко	63	*60*	102	*85*	20	*29*	32	*40*	6	10	89	81	90	83	69	45
59	Сирия	88	99	111	111	35	42	57	52	17	*18*	91	96	94	97	44	14
60	Папуа Новая Гвинея	51	67	66	*80*	8	*10*	15	15	2	..	..	70	..	72	37	19
61	Болгария	98	84	98	87	84	70	85	66	16	23	95	91	98	93	..	..
62	Казахстан	..	86	..	86	..	91	..	89	34	42	..	..	..	..	..	..
63	Гватемала	65	*78*	77	*89*	17	23	20	25	8	..	56	..	66	..	51	38
64	Эквадор	116	*122*	119	*124*	53	56	53	*54*	35	..	76	..	78	..	12	8
65	Доминиканская Респ.	..	*99*	..	*95*	..	43	..	30	..	..	..	..	..	..	18	18
66	Румыния	101	*86*	102	*87*	69	*82*	73	*83*	12	*12*	..	94	..	93	..	..
67	Ямайка	104	*108*	103	*109*	71	*70*	63	*62*	7	*6*	..	100	..	98	11	19
68	Иордания	102	95	105	*94*	73	*54*	79	*52*	27	*19*	95	97	95	99	21	7
69	Алжир	81	96	108	*111*	26	55	40	66	6	*11*	91	95	92	96	51	26
70	Сальвадор	75	*80*	75	79	23	*30*	26	*27*	4	*15*	55	..	52	..	30	27
71	Украина	..	*87*	..	*87*	..	*95*	..	65	42	46	..	..	..	..	.	..
72	Парагвай	101	110	107	114	..	38	..	36	8	10	..	78	..	79	9	7

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Удельный вес учащихся школ в соответствующей возрастной группе										Удельный вес учащихся, достигших 4–го класса				Неграмотность взрослых (%)	
		Начальное образование				Среднее образование				Высшее							
		женщины		мужчины		женщины		мужчины				женщины		мужчины		женщины	мужчины
		1980	1993	1980	1993	1980	1993	1980	1993	1980	1993	1980	1990	1980	1990	1995	1995
73	Тунис	88	113	118	123	20	49	34	55	5	11	90	93	94	95	45	21
74	Литва	..	*90*	..	*95*	..	*79*	..	*76*	49	39	..	..	..	..	..	..
75	Колумбия	126	120	123	118	41	*68*	40	*57*	9	*10*	46	74	42	72	9	9
76	Намибия	..	*138*	..	*134*	..	*61*	..	*49*	..	*3*	..	64	..	65	..	..
77	Беларусь	..	*95*	..	*96*	..	*96*	..	*89*	39	44	..	..	..	..	..	..
78	Российская Федерация	102	107	102	107	97	91	95	84	46	45	..	..	..	..	..	..
79	Латвия	..	*82*	..	*83*	..	*90*	..	*84*	45	39	..	..	..	..	..	..
80	Перу	111	..	117	..	54	..	63	..	17	*40*	83	..	85	..	17	6
81	Коста Рика	104	105	106	106	51	49	44	45	21	*30*	84	91	80	90	5	5
82	Ливан	..	*114*	..	*117*	..	*78*	..	*73*	30	*29*	..	..	..	..	10	5
83	Таиланд	97	97	100	*98*	28	*37*	30	*38*	13	*19*	..	..	..	..	8	4
84	Панама	105	..	108	..	65	65	58	..	21	*23*	88	88	87	85	10	9
85	Турция	90	*98*	102	*107*	24	*48*	44	*74*	5	*16*	..	98	..	98	28	8
86	Польша	99	97	100	98	80	87	75	82	18	26	..	..	..	..	..	..
87	Эстония	..	*83*	..	*84*	..	*96*	..	*87*	43	38	..	..	..	..	..	..
88	Словацкая Респ.	..	*101*	..	*101*	..	*90*	..	*87*	..	*17*	..	..	..	..	..	..
89	Ботсвана	100	*120*	83	*113*	20	*55*	17	*49*	1	*3*	98	94	91	92	40	20
90	Венесуэла	..	97	..	95	25	41	18	29	21	29	..	..	..	..	10	8
Незначительно выше средн. уровня		**103 w**	**..**	**106 w**	**..**	**43 w**	**..**	**43 w**	**..**	**13 w**	**16 w**					**14 w**	**12 w**
91	ЮАР	..	110	..	111	..	84	..	71	..	*13*	..	..	..	..	18	18
92	Хорватия	..	..	..	..	..	86	..	80	..	27	..	..	..	..	..	..
93	Мексика	121	110	122	114	46	58	51	57	14	14	*63*	..	*85*	..	13	8
94	Маврикий	91	106	94	107	49	60	51	58	1	*4*	97	98	97	99	21	13
95	Габон	..	*136*	..	*132*	..	..	..	..	..	*3*	79	80	82	82	47	26
96	Бразилия	97	..	101	..	36	..	31	..	11	12	..	..	..	..	17	17
97	Тринидад и Тобаго	100	94	98	94	..	78	.	74	4	8	89	97	83	96	3	1
98	Чешская Респ.	..	*100*	..	*99*	..	*88*	..	*85*	18	16	..	..	..	..	..	..
99	Малайзия	92	93	93	93	46	61	50	56	4	..	..	99	..	98	22	11
100	Венгрия	97	95	96	95	67	82	72	79	14	17	96	97	96	97	..	..
101	Чили	108	98	110	99	56	67	49	65	12	27	81	95	78	95	5	5
102	Оман	36	82	69	87	6	57	19	64	..	*5*	..	..	..	..	..	..
103	Уругвай	107	108	107	109	62	..	61	..	17	30	99	98	93	98	2	3
104	Саудовская Аравия	49	*73*	74	*78*	23	*43*	36	*54*	7	*14*	90	..	91	..	50	29
105	Аргентина	106	*107*	106	*108*	..	*75*	..	*70*	22	*41*	76	..	73	..	4	4
106	Словения	..	97	..	97	..	*90*	..	*88*	..	*28*	..	..	..	..	..	..
107	Греция	103	..	103	..	77	..	85	..	17	..	98	..	98	..	..	..
Страны с низк. и сред. уровн. дохода		**87 w**	**99 w**	**105 w**	**110 w**	**33 w**	**49 w**	**45 w**	**..**	**8 w**	**..**					**39 w**	**21 w**
Африка (без стран Магриба)		**68 w**	**65 w**	**90 w**	**78 w**	**10 w**	**22 w**	**20 w**	**27 w**	**1 w**	**..**					**54 w**	**35 w**
Вост. Азия и Тихоокеанск. регион		**102 w**	**116 w**	**118 w**	**120 w**	**36 w**	**51 w**	**51 w**	**60 w**	**3 w**	**5 w**					**24 w**	**9 w**
Южная Азия		**61 w**	**87 w**	**91 w**	**110 w**	**18 w**	**35 w**	**36 w**	**..**	**5 w**	**..**					**64 w**	**37 w**
Европа и Средняя Азия		**..**	**97 w**	**..**	**97 w**	**..**	**90 w**	**..**	**81 w**	**31 w**	**32 w**					**..**	**..**
Ближний Восток и Сев. Африка		**74 w**	**91 w**	**98 w**	**103 w**	**32 w**	**51 w**	**52 w**	**65 w**	**11 w**	**14 w**					**50 w**	**28 w**
Л. Америка и страны Карибск. басс.		**105 w**	**..**	**108 w**	**..**	**41 w**	**..**	**40 w**	**..**	**14 w**	**15 w**					**14 w**	**12 w**
Страны с высоким уровнем дохода		**103 w**	**103 w**	**103 w**	**103 w**	**..**	**98 w**	**..**	**97 w**	**35 w**	**56 w**					**..**	**..**
108	Южная Корея	111	102	109	100	74	92	82	93	15	48	96	100	96	100	b	b
109	Португалия	123	*118*	124	*122*	40	..	34	..	11	*23*	..	..	..	..	..	..
110	Испания	109	105	110	104	89	120	85	107	23	*41*	94	95	92	94	..	..
111	Новая Зеландия	111	101	111	102	84	104	82	103	27	58	..	99	..	98	b	b
112	Ирландия	100	*103*	100	*103*	95	*110*	85	*101*	18	*34*	100	99	97	98	b	b
113	† Израиль	..	*96*	..	*95*	..	*91*	..	*84*	29	*35*	..	97	..	98	..	..
114	† Кувейт	100	..	105	..	76	..	84	..	11	..	..	..	..	..	25	18
115	† ОАЭ	88	108	90	112	49	94	55	84	3	11	..	93	..	94	20	21
116	Соединенное Королевство	103	113	103	112	85	94	82	91	19	37	..	..	..	..	b	b
117	Австралия	110	107	112	108	72	86	70	83	25	42	97	100	94	98	b	b
118	Италия	100	99	100	98	70	82	73	81	27	37	..	..	..	..	b	b
119	Канада	99	*104*	99	*106*	89	*103*	87	*104*	52	*103*	97	98	94	95	b	b
120	Финляндия	96	100	97	100	105	130	94	110	32	63	99	98	99	98	b	b
121	† Гонконг	106	..	107	..	65	..	63	..	10	*21*	..	..	..	..	12	4
122	Швеция	97	100	96	100	93	100	83	99	31	*38*	*100*	..	*99*	..	b	b
123	Нидерланды	101	99	99	*96*	90	*120*	95	*126*	29	*45*	100	..	97	..	b	b
124	Бельгия	103	*100*	104	*99*	92	*104*	90	*103*	26	..	81	..	78	..	b	b
125	Франция	110	105	112	107	92	107	77	104	25	50	..	..	..	..	b	b
126	† Сингапур	106	..	109	..	59	..	56	..	8	..	*100*	100	*99*	100	14	4
127	Австрия	98	103	99	103	87	104	98	109	22	43	97	99	92	97	b	b
128	США	100	106	101	107	..	97	..	98	56	81	..	..	..	..	b	b
129	Германия[c]	..	*98*	..	*97*	..	*100*	..	*101*	..	36	98	99	96	97	b	b
130	Дания	95	*98*	96	*97*	104	*115*	105	*112*	28	*41*	..	..	..	..	b	b
131	Норвегия	100	99	100	99	96	114	92	118	26	54	..	..	..	..	b	b
132	Япония	101	102	101	102	94	97	92	95	31	*30*	100	100	100	100	b	b
133	Швейцария	..	102	..	100	..	89	..	93	18	31	94	..	92	..	b	b
Весь мир		**90 w**	**99 w**	**104 w**	**109 w**	**39 w**	**57 w**	**50 w**	**..**	**13 w**	**..**					**..**	**..**

a. Данные за 1980 год включают Эритрею. b. По данным ЮНЕСКО, неграмотными являются менее 5 процентов населения. c. Данные за период до 1990 года относятся к ФРГ до воссоединения.

Таблица 8. Потребление коммерческих энергоносителей

		Энергопотребление (нефтяной эквивалент)							Чистый импорт энергоносит. как доля от энергопотребл.		Промышл. выбросы углекисл. газа[a]			
		Всего (тыс. т)		На душу населения (кг)		Среднегодовой прирост (%)	ВВП на кг (1987 $)				Всего (млн. т)		На душу населения (т)	
		1980	1994	1980	1994	1980–94	1980	1994	1980	1994	1980	1992	1980	1992
Страны с низким уровнем дохода, кроме Китая и Индии		**587124 t** **80087 t**	**1154712 t** **137034 t**	**248 w** **114 w**	**369 w** **134 w**	**4,4 w** **2,3 w**	**0,9 w** **..**	**1,1 w** **2,6 w**			**2063 t** **223 t**	***3880 t*** **443 t**	**0,9 w** **0,3 w**	***1,3 w*** ***0,5 w***
1	Мозамбик	1123	619	93	40	−2,5	1,4	3,3	−15	74	3	1	0,3	0,1
2	Эфиопия	624	1193	17	22	5,2	..	6,9	91	87	2	5	0,0	0,1
3	Танзания	1023	975	55	34	0,7	..	4,5	92	*83*	*2*	*2*	0,1	0,1
4	Бурунди	58	143	14	23	6,8	13,9	8,3	98	97	0	0	0,0	0,0
5	Малави	334	370	54	39	1,5	5,2	5,4	70	59	1	1	0,1	0,1
6	Чад	93	100	21	16	0,6	6,2	10,9	100	100	0	0	0,0	0,0
7	Руанда	190	209	37	34	−0,4	9,3	4,9	85	78	0	0	0,0	0,1
8	Сьерра-Леоне	310	323	96	77	0,5	2,3	2,4	100	100	1	0	0,2	0,1
9	Непал	174	582	12	28	8,7	12,5	7,3	91	88	1	1	0,0	0,1
10	Нигер	210	327	38	37	2,1	12,1	7,3	93	85	1	1	0,1	0,1
11	Буркина Фасо	144	160	21	16	1,1	11,2	16,0	100	100	0	1	0,1	0,1
12	Мадагаскар	391	479	45	36	1,7	6,7	5,6	90	83	2	1	0,2	0,1
13	Бангладеш	2809	7566	32	64	7,7	4,5	3,1	60	28	8	17	0,1	0,2
14	Уганда	320	*425*	25	23	1,3	..	22,6	52	58	1	1	0,1	0,1
15	Вьетнам	4024	7267	75	*101*	3,1	..	7,5	32	−55	17	22	0,3	*0,3*
16	Гвинея-Биссау	31	39	38	37	2,1	3,8	5,8	100	100	0	0	0,2	0,2
17	Гаити	240	200	45	29	1,2	9,5	7,9	77	93	1	1	0,1	0,1
18	Мали	164	205	25	22	1,8	11,2	11,5	87	80	0	0	0,1	0,0
19	Нигерия	9879	17503	139	162	3,8	3,1	2,2	−968	−484	68	97	1,0	0,9
20	Респ. Йемен	1364	3044	160	*206*	4,1	..	..	100	*−463*	3	*10*	0,4	0,7
21	Камбоджа	393	512	60	52	2,2	..	2,4	97	96	0	0	0,0	0,1
22	Кения	1991	2872	120	110	3,1	3,1	3,5	95	83	6	5	0,4	0,2
23	Монголия	1943	2550	1168	1058	2,0	1,2	1,2	38	15	7	9	4,0	4,0
24	Того	195	183	75	46	1,8	6,3	*6,9*	99	*100*	1	1	*0,2*	*0,2*
25	Гамбия	53	60	83	56	0,9	3,5	4,9	100	100	0	0	0,2	0,2
26	ЦАР	59	93	26	29	2,7	16,2	12,1	71	76	0	0	0,0	0,1
27	Индия	93907	226658	137	248	6,6	1,9	1,6	21	21	350	769	0,5	0,9
28	Лаос	107	182	33	38	2,6	..	9,1	−121	−18	0	0	0,1	0,1
29	Бенин	149	107	43	20	−3,5	8,3	18,0	93	−194	0	1	0,1	0,1
30	Никарагуа	756	1273	270	300	3,3	5,1	2,7	83	65	2	2	0,7	0,6
31	Гана	1303	1542	121	93	2,5	3,6	4,4	57	66	2	4	0,2	0,2
32	Замбия	1685	*1296*	294	149	−2,6	1,3	1,8	32	31	4	2	0,6	0,3
33	Ангола	937	931	133	89	0,3	..	7,0	−722	−2576	5	5	0,8	0,5
34	Грузия	..	3325	..	614	..	..	0,7	..	85	..	14	..	2,5
35	Пакистан	11698	32133	142	254	7,4	1,8	1,5	38	40	32	72	0,4	0,6
36	Мавритания	214	229	138	103	0,5	3,8	4,8	100	100	1	3	0,4	1,4
37	Азербайджан	15001	16274	2433	2182	−2,7	..	0,2	1	1	..	64	..	8,7
38	Зимбабве	2797	4722	399	438	3,9	1,5	*1,4*	28	*24*	10	*19*	1,4	*1,8*
39	Гвинея	356	418	80	65	1,3	..	6,1	89	86	1	1	0,2	0,2
40	Гондурас	843	1173	230	204	2,1	4,2	4,4	76	*82*	2	5	0,6	0,6
41	Сенегал	875	803	158	97	−0,1	4,2	6,3	100	100	3	3	0,5	0,4
42	Китай	413130	791040	421	664	5,0	0,3	0,7	−4	−1	1489	2668	1,5	2,3
43	Камерун	774	1335	89	103	2,6	10,0	6,9	−269	−333	4	2	0,4	0,2
44	Кот-д'Ивуар	1435	1406	175	103	1,4	6,8	6,8	87	70	5	6	0,6	0,5
45	Албания	3058	1093	1145	341	−4,8	0,6	2,4	0	5	7	4	2,8	1,2
46	Конго	262	847	157	331	3,7	5,7	2,8	−1193	−1013	0	4	0,2	1,6
47	Киргизия	..	2755	..	616	..	..	0,9	..	47	..	15	..	3,4
48	Шри-Ланка	1411	1728	96	97	1,9	3,4	5,1	91	80	3	5	0,2	0,3
49	Армения	1071	1441	346	384	1,6	4,3	1,4	..	79	..	4	..	1,1
Страны со средн. уровн. доходов **Незначит. ниже средн. уровня**		**1873142 t** **1448776 t**	***2313337 t*** **1647009 t**	**1537 w** ***1632 w***	***1475 w*** ***1449 w***	**−1,7 w** **−3,0 w**	**..** **..**	**..** **..**			**2831 t** **1664 t**	**7221 t** **5565 t**	**2,9 w** **2,6 w**	**4,8 w** ***5,1 w***
50	Лесото	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	0	..	0,0
51	Египет	15176	34071	371	600	5,7	1,6	1,2	−120	−79	45	84	1,1	1,5
52	Боливия	1713	2698	320	373	1,6	2,7	2,1	−107	−61	5	7	0,8	1,0
53	Македония	..	2686	..	1279	..	..	..	..	44	..	4	..	2,0
54	Молдова	..	4763	..	1095	..	..	..	..	99	0	14	0,0	3,5
55	Узбекистан	..	*41825*	..	*1869*	..	..	*0,3*	..	−0	..	123	..	5,7
56	Индонезия	25028	69740	169	366	8,3	2,1	1,8	−275	−120	95	185	0,6	*1,0*
57	Филиппины	13406	21199	277	316	3,5	2,4	1,9	79	71	37	50	0,8	0,8
58	Марокко	4927	8509	254	327	4,1	3,1	2,9	87	95	16	27	0,8	1,1
59	Сирия	5343	13675	614	997	6,1	1,9	1,2	−78	−130	19	42	2,2	3,3
60	Папуа Новая Гвинея	705	990	228	236	2,4	3,9	4,8	89	−150	2	2	0,6	0,6
61	Болгария	28476	20568	3213	2438	−2,7	0,7	1,0	74	56	75	54	8,4	6,4
62	Казахстан	76799	56664	5153	3371	−2,3	..	0,3	0	−25	..	298	..	17,6
63	Гватемала	1443	2165	209	210	3,2	5,0	4,3	84	74	4	6	0,6	0,6
64	Эквадор	4209	6345	529	565	2,7	2,3	2,2	−156	−231	13	19	1,7	1,8
65	Доминиканская Респ.	2083	2591	366	337	1,4	2,0	2,5	93	94	6	10	1,1	1,4
66	Румыния	63846	39387	2876	1733	−3,1	0,5	0,7	19	27	191	122	8,6	5,4
67	Ямайка	2169	2703	1017	1083	2,3	1,3	1,5	99	100	8	8	4,0	3,3
68	Иордания	1710	4306	784	1067	5,2	..	1,5	100	96	5	11	2,2	3,0
69	Алжир	12078	24834	647	906	4,9	4,1	2,6	−452	−318	66	79	3,5	3,0
70	Сальвадор	1000	2032	220	370	4,0	4,5	2,6	63	70	2	4	0,5	0,7
71	Украина	108290	165132	2164	*3180*	−1,4	..	*0,4*	−1	48	..	611	..	11,7
72	Парагвай	550	1402	175	299	6,9	6,0	3,5	88	−123	1	5	0,5	0,6

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Энергопотребление (нефтяной эквивалент)							Чистый импорт энергоносит. как доля от энергопотребл.		Промышл. выбросы углекисл. газа[a]			
		Всего (тыс. т)		На душу населения (кг)		Среднегодовой прирост (%)	ВВП на кг (1987 $)				Всего (млн. т)		На душу населения (т)	
		1980	1994	1980	1994	1980–94	1980	1994	1980	1994	1980	1992	1980	1992
73	Тунис	..	7555	..	595	..	..	*0,8*	..	*70*	..	22	..	5,9
74	Литва	13972	22470	501	2030	3,5	2,1	2,1	7	–99	39	61	1,4	1,8
75	Колумбия	..	..	..	622	..	..	..	..	..	..	0	..	0,0
76	Намибия	2385	24772	247	..	*13,4*	..	0,8	–8	88	..	102	..	9,9
77	Беларусь	750240	595440	5397	2392	–2,6	0,6	0,5	0	–53	..	2103	..	14,1
78	Российская Федерация	..	3997	..	4014	..	..	1,2	..	90	..	15	..	5,6
79	Латвия	8139	8555	471	1569	*–0,2*	2,5	2,7	–36	0	24	22	1,4	1,0
80	Перу	1292	1843	566	367	3,5	3,1	5,4	86	67	2	4	1,1	1,2
81	Коста Рика	2376	3790	840	558	2,3	..	..	97	98	6	11	2,2	2,9
82	Ливан	12093	44395	259	964	13,4	2,8	2,2	96	61	40	112	0,9	2,0
83	Таиланд	1376	1597	703	769	1,2	3,2	3,9	97	*87*	4	4	1,9	*1,7*
84	Панама	31314	57580	705	618	4,4	1,9	1,8	45	53	76	145	1,7	2,5
85	Турция	*124500*	92537	3499	957	–2,0	0,5	*0,7*	3	–2	460	*342*	*12,9*	8,9
86	Польша	..	5560	..	2401	..	..	0,7	..	39	0	21	0,3	13,5
87	Эстония	..	17343	..	3709	..	..	0,9	..	72	..	37	..	7,0
88	Словацкая Респ.	35011	46300	2354	3243	*2,3*	1,3	1,2	–280	–269	90	116	6,0	5,7
89	Ботсвана	424366	666328	1282	387	2,6	2,3	1,7	..	..	1167	1656	3,7	4,0
90	Венесуэла	384	*549*	426	2186	2,6	2,1	*4,7*	32	55	1	*2*	*1,1*	*1,6*
Незначит. выше средн. уровня		***424366* t**	**666328 t**	**1282 w**	***1544* w**	**2,6 w**	**2,3 w**	***1,7* w**			***1167* t**	**1656 t**	**3,7 w**	***4,0* w**
91	ЮАР	60511	86995	2074	2146	2,1	1,2	1,0	–14	–35	213	290	7,3	7,5
92	Хорватия	..	6667	..	1395	..	..	..	..	43	..	16	..	3,4
93	Мексика	97434	140840	1464	1561	2,6	1,3	1,2	–49	–48	260	333	3,9	3,8
94	Маврикий	339	431	351	387	2,8	3,7	6,3	94	92	1	1	0,6	1,3
95	Габон	759	692	1098	652	–0,4	5,0	5,5	–1106	–2212	5	6	6,9	5,5
96	Бразилия	72141	112795	595	718	3,9	3,4	2,8	65	39	184	217	1,5	1,4
97	Тринидад и Тобаго	3863	6935	*3570*	*5436*	2,9	1,5	0,7	–240	–87	17	21	15,4	16,5
98	Чешская Респ.	29394	39982	2873	3868	45,2	..	0,8	–29	7	..	136	..	13,1
99	Малайзия	9522	33410	692	1699	10,0	2,4	1,7	–58	–71	28	70	2,0	3,8
100	Венгрия	28322	24450	2645	2383	–0,9	0,8	1,0	49	47	82	60	7,7	5,8
101	Чили	7743	14155	695	1012	5,0	2,3	2,3	50	68	27	35	2,4	2,6
102	Оман	1346	5018	1223	2392	9,1	2,9	2,4	–1024	–787	6	10	5,3	5,3
103	Уругвай	2208	*1971*	758	*622*	3,2	3,4	*4,6*	89	*67*	6	*5*	2,0	*1,6*
104	Саудовская Аравия	35496	83772	3787	4566	5,5	2,7	1,1	–1361	–463	131	221	14,0	13,1
105	Аргентина	39669	51405	1411	1504	1,6	2,8	2,7	8	–18	107	117	3,8	3,5
106	Словения	..	5195	..	2612	..	..	..	..	51	..	6	..	2,8
107	Греция	15973	23560	1656	2260	3,3	2,8	2,2	77	62	51	74	5,3	7,2
Страны с низк. и средн. уров. дох.		**2460266 t**	***3468049* t**	**686 w**	***739* w**	**–0,1 w**	**1,4 w**	***1,1* w**			**4893 t**	***11101* t**	**1,5 w**	**2,4 w**
Африка (без стран Магриба)		**94721 t**	***133471* t**	**249 w**	***237* w**	**1,2 w**	**2,2 w**	***2,0* w**			**353 t**	***472* t**	**0,9 w**	***0,9* w**
Вост. Азия и Тихоокеанск. регион		**514066 t**	**1000586 t**	**378 w**	***593* w**	**4,8 w**	**0,7 w**	**0,9 w**			**1846 t**	***3378* t**	**1,4 w**	***2,1* w**
Южная Азия		**110906 t**	**271293 t**	**123 w**	***222* w**	**6,4 w**	**2,0 w**	***1,7* w**			**395 t**	**866 t**	**0,4 w**	**0,7 w**
Европа и Средняя Азия		**1279071 t**	**1288624 t**	**3105 w**	**2647 w**	**–4,6 w**	**..**	**0,6 w**			**944 t**	**4506 t**	**..**	**9,3 w**
Ближний Восток и Сев. Африка		**143540 t**	**323064 t**	**825 w**	***1220* w**	**4,8 w**	**3,2 w**	***1,7* w**			**500 t**	***849* t**	**2,9 w**	***3,4* w**
Л. Амер. и страны Карибск. басс.		**317962 t**	***451011* t**	***888* w**	***960* w**	**2,9 w**	***2,3* w**	**2,0 w**			***855* t**	**1029 t**	**2,4 w**	***2,3* w**
Страны с высок. уровнем дохода		**3789479 t**	**4543482 t**	**4644 w**	***5066* w**	**1,9 w**	**2,9 w**	***3,4* w**			**9877 t**	***10246* t**	**12,4 w**	***11,9* w**
108	Южная Корея	41426	132538	1087	2982	9,5	1,8	1,8	77	86	126	290	3,3	6,6
109	Португалия	10291	18090	1054	1827	4,7	3,5	2,8	86	88	27	47	2,8	4,8
110	Испания	68692	96200	1837	2458	2,8	3,6	3,6	77	69	200	223	5,4	5,7
111	Новая Зеландия	9202	15070	2956	4245	4,1	3,4	2,8	39	15	18	26	5,7	7,6
112	Ирландия	8485	11200	2495	3137	2,2	3,1	3,9	78	68	25	31	7,4	8,7
113	† Израиль	8616	14624	2222	2717	4,9	3,4	3,7	98	96	21	42	5,4	8,1
114	† Кувейт	9500	13968	6909	8622	0,3	2,7	2,0	–739	–693	25	16	18,0	11,2
115	† ОАЭ	8558	25137	8205	*10531*	6,3	3,6	..	–996	*–454*	*36*	*71*	34,8	33,9
116	Соединенное Королевство	201200	220270	3572	3772	0,8	2,8	3,5	2	*–10*	588	566	10,4	*9,8*
117	Австралия	70399	95280	4792	5341	2,3	2,4	2,6	–22	–83	203	268	13,8	15,3
118	Италия	139190	154600	2466	2707	1,4	4,8	5,5	86	81	372	408	6,6	7,2
119	Канада	193170	229730	7854	7854	1,5	1,7	2,0	–7	–47	430	410	17,5	14,4
120	Финляндия	24998	30520	5250	5997	1,7	2,9	3,0	72	58	55	41	11,5	8,2
121	† Гонконг	5628	13243	1117	2185	6,4	5,3	5,3	100	100	16	29	3,3	5,0
122	Швеция	40992	50250	4933	5723	1,3	3,4	3,3	61	38	71	57	8,6	6,6
123	Нидерланды	65106	70440	4601	4580	1,3	3,0	3,7	–10	7	153	139	10,8	9,2
124	Бельгия	46122	51790	4684	5120	1,5	2,8	3,2	83	78	128	102	13,0	10,1
125	Франция	190660	234160	3539	4042	2,0	4,1	4,4	75	95	484	362	9,0	6,3
126	† Сингапур	6049	23743	2651	8103	9,9	2,2	1,6	100	100	30	50	13,2	17,7
127	Австрия	23449	26500	3105	3301	1,6	4,6	5,4	67	66	52	57	6,9	7,2
128	США	1801000	2037980	7908	7819	1,6	2,1	2,6	14	19	4623	4881	20,3	*19,1*
129	Германия	359170	336490	4587	4128	–0,1	..	..	49	58	1068	878	13,6	10,9
130	Дания	19488	20700	3804	3977	0,8	4,4	5,5	97	28	63	54	12,3	10,4
131	Норвегия	18865	23060	4611	5318	1,6	3,9	4,6	–195	–638	40	60	9,8	14,1
132	Япония	347120	481850	2972	3856	2,8	5,5	6,2	88	81	934	1093	8,0	8,8
133	Швейцария	20840	25380	3298	3629	1,7	7,3	7,4	66	57	41	44	6,5	6,4
Весь мир		**6249745 t**	***8011531* t**	***1419* w**	***1433* w**	**1,0 w**	**2,3 w**	**2,4 w**			**14770 t**	**21347 t**	**3,6 w**	**4,0 w**

a. Во время промышленных процессов.

Таблица 9. Землепользование и урбанизация

		Землепользование (% от общей теорритории)						Городское население						
		Пашня		Бессменные пастбища		Прочие земли		В % от общей численности населения		Среднегод. прирост (%)	Городские агломерации с населением 1 млн. чел. и более как доля от			
											городск. насел.		всего насел.	
		1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1995	1980-95	1980	1995	1980	1995
Страны с низким уровнем дохода, кроме Китая и Индии		**12 w** **8 w**	**12 w** **8 w**	**31 w** **32 w**	**32 w** **32 w**	**57 w** **60 w**	**55 w** **60 w**	**21 w** **21 w**	**29 w** **28 w**	**4,0 w** **4,6 w**	**32 w** **28 w**	**34 w** **31 w**	**7 w** **6 w**	**10 w** **9 w**
1	Мозамбик	4	4	56	56	40	40	13	38	8,5	48	36	6	14
2	Эфиопия	..	11	..	20	..	69	11	13	4,5	30	29	3	4
3	Танзания	3	4	40	40	57	56	15	24	6,7	30	24	5	6
4	Бурунди	46	46	39	39	15	15	4	8	6,8	0	0	0	0
5	Малави	14	18	20	20	66	62	9	13	6,0	0	0	0	0
6	Чад	3	3	36	36	62	62	19	21	3,4	0	0	0	0
7	Руанда	41	47	28	28	30	24	5	8	4,7	0	0	0	0
8	Сьерра-Леоне	7	8	31	31	62	62	25	39	4,9	0	0	0	0
9	Непал	17	17	14	15	69	68	7	14	7,8	0	0	0	0
10	Нигер	3	3	8	8	90	89	13	23	7,2	0	0	0	0
11	Буркина Фасо	10	13	22	22	68	65	9	27	11,3	0	0	0	0
12	Мадагаскар	5	5	41	41	54	53	18	27	5,7	0	0	0	0
13	Бангладеш	70	74	5	5	25	21	11	18	5,6	46	47	5	9
14	Уганда	28	34	9	9	63	57	9	12	5,2	0	0	0	0
15	Вьетнам	20	21	1	1	79	78	19	21	2,7	27	31	5	7
16	Гвинея-Биссау	10	12	38	38	51	50	17	22	3,7	0	0	0	0
17	Гаити	32	33	18	18	49	49	24	32	3,9	55	56	13	18
18	Мали	2	2	25	25	74	73	19	27	5,3	0	0	0	0
19	Нигерия	33	36	44	44	23	20	27	39	5,6	23	27	6	11
20	Респ. Йемен	3	3	30	30	67	67	20	34	7,6	0	0	0	0
21	Камбоджа	12	22	3	8	85	70	12	21	6,7	..	..	..	..
22	Кения	8	8	37	37	55	55	16	28	7,0	32	28	5	8
23	Монголия	1	1	79	75	20	24	52	60	3,6	0	0	0	0
24	Того	43	45	4	4	53	52	23	31	5,1	0	0	0	0
25	Гамбия	16	17	19	19	65	64	18	26	6,3	0	0	0	0
26	ЦАР	3	3	5	5	92	92	35	39	3,1	0	0	0	0
27	Индия	57	57	4	4	39	39	23	27	3,1	25	35	6	10
28	Лаос	3	4	3	3	94	93	13	22	6,3	0	0	0	0
29	Бенин	16	17	4	4	80	79	32	42	5,1	0	0	0	0
30	Никарагуа	10	10	40	45	50	44	53	62	3,9	42	44	23	27
31	Гана	15	19	37	37	48	44	31	36	4,3	30	27	9	10
32	Замбия	7	7	40	40	53	53	40	45	4,0	23	33	9	15
33	Ангола	3	3	43	43	54	54	21	32	5,9	63	64	13	20
34	Грузия	17	16	39	24	44	60	52	58	1,3	42	43	22	25
35	Пакистан	26	28	6	6	67	66	28	35	4,6	39	53	11	18
36	Мавритания	0	0	38	38	62	62	29	54	6,8	0	0	0	0
37	Азербайджан	22	23	27	25	51	52	53	56	1,7	48	44	26	25
38	Зимбабве	7	7	44	44	49	48	22	32	5,7	0	0	0	0
39	Гвинея	3	3	44	44	54	53	19	30	5,8	65	77	12	23
40	Гондурас	16	18	13	14	71	68	36	48	5,2	0	0	0	0
41	Сенегал	12	12	30	30	58	58	36	42	4,0	49	55	18	23
42	Китай	11	10	36	43	53	47	19	30	4,2	41	35	8	11
43	Камерун	15	15	4	4	81	81	31	45	5,3	19	22	6	10
44	Кот-д'Ивуар	10	12	41	41	49	47	35	44	5,2	44	46	15	20
45	Албания	26	26	15	15	59	59	34	37	2,1	0	0	0	0
46	Конго	0	0	29	29	70	70	41	59	5,6	0	0	0	0
47	Киргизия	8	7	47	44	45	48	38	39	1,6	0	0	0	0
48	Шри-Ланка	29	29	7	7	64	64	22	22	1,6	0	0	0	0
49	Армения	..	..	..	..	..	..	66	69	1,6	51	51	34	35
Страны со средн. уровнем доходов Незначит. ниже среднего уровня		**9 w** **10 w**	**10 w** **11 w**	**28 w** ..	**23 w** **18 w**	**62 w** ..	**67 w** **71 w**	**52 w** **48 w**	**60 w** **56 w**	**2,8 w** **2,8 w**	**31 w** **28 w**	**33 w** **30 w**	**16 w** **13 w**	**20 w** **17 w**
50	Лесото	10	11	66	66	24	24	13	23	6,5	0	0	0	0
51	Египет	2	4	0	0	98	96	44	45	2,5	52	51	23	23
52	Боливия	2	2	25	24	73	73	46	58	3,9	30	29	14	17
53	Македония	..	26	..	25	..	49	53	60	1,5	0	0	0	0
54	Молдова	67	66	11	13	23	21	40	52	2,4	0	0	0	0
55	Узбекистан	10	11	57	50	33	39	41	42	2,5	28	24	11	10
56	Индонезия	14	17	7	7	79	77	22	34	4,8	33	39	7	13
57	Филиппины	29	31	3	4	67	65	38	53	4,9	33	25	12	14
58	Марокко	18	21	47	47	35	32	41	49	3,3	26	37	11	18
59	Сирия	31	30	46	45	24	25	47	53	4,1	60	52	28	28
60	Папуа Новая Гвинея	1	1	0	0	99	99	13	16	3,6	0	0	0	0
61	Болгария	38	38	18	16	44	46	61	71	0,6	20	23	12	16
62	Казахстан	13	13	70	70	16	17	54	60	1,6	12	13	6	8
63	Гватемала	16	18	12	24	72	58	37	42	3,6	0	0	0	0
64	Эквадор	9	11	15	18	77	71	47	58	3,9	29	44	14	26
65	Доминиканская Респ.	29	31	43	43	27	26	51	65	3,8	49	51	25	33
66	Румыния	46	43	19	21	35	36	49	55	1,0	18	17	9	9
67	Ямайка	22	20	24	24	54	56	47	55	2,2	0	0	0	0
68	Иордания	4	5	9	9	87	87	60	72	5,8	49	39	29	28
69	Алжир	3	3	15	13	82	83	43	56	4,5	25	24	11	13
70	Сальвадор	35	35	29	29	36	35	42	45	2,0	0	0	0	0
71	Украина	61	59	12	13	27	28	62	70	1,0	22	22	14	15
72	Парагвай	4	6	40	55	56	40	42	54	4,7	0	0	0	0

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Землепользование (% от общей теорритории)						Городское население						
		Пашня		Бессменные пастбища		Прочие земли		В % от общей численности населения		Среднегод. прирост (%)	Городские агломерации с населением 1 млн. чел. и более как доля от			
											городск. насел.		всего насел.	
		1980	1994	1980	1994	1980	1994	1980	1995	1980-95	1980	1995	1980	1995
73	Тунис	30	32	22	20	48	48	51	57	3,0	34	40	17	23
74	Литва	49	47	8	7	43	46	61	72	1,8	0	0	0	0
75	Колумбия	5	5	37	39	58	56	64	73	2,7	34	38	22	28
76	Намибия	1	1	46	46	53	53	23	38	6,2	0	0	0	0
77	Беларусь	31	31	16	14	53	55	56	71	2,0	24	24	14	17
78	Российская Федерация	8	8	..	5	..	87	70	73	0,8	23	26	16	19
79	Латвия	28	28	12	13	60	59	68	73	0,5	0	0	0	0
80	Перу	3	3	21	21	76	76	65	72	2,9	40	44	26	31
81	Коста Рика	10	10	39	46	51	44	43	50	3,7	0	0	0	0
82	Ливан	30	30	1	1	69	69	73	87	3,7	..	..	..	..
83	Таиланд	36	41	1	2	63	58	17	20	2,6	59	56	10	11
84	Панама	7	9	17	20	75	71	50	56	2,8	0	0	0	0
85	Турция	37	36	13	16	50	48	44	70	5,4	39	35	17	24
86	Польша	49	48	13	13	38	39	58	65	1,2	31	28	18	18
87	Эстония	24	27	8	7	68	66	70	73	0,4	0	0	0	0
88	Словацкая Респ.	41	34	13	17	45	49	52	59	1,3	0	0	0	0
89	Ботсвана	1	1	45	45	54	54	15	31	8,4	0	0	0	0
90	Венесуэла	4	4	20	20	76	75	83	93	3,3	20	29	16	27
Незначит. выше среднего уровня		**7 w**	**7 w**	**30 w**	**32 w**	**63 w**	**60 w**	**64 w**	**73 w**	**2,8 w**	**38 w**	**38 w**	**24 w**	**28 w**
91	ЮАР	11	11	67	67	22	23	48	51	2,7	23	38	11	19
92	Хорватия	29	22	28	20	42	59	50	64	2,0	0	0	0	0
93	Мексика	13	13	39	39	48	48	66	75	3,1	41	37	27	28
94	Маврикий	53	52	3	3	44	44	42	41	0,6	0	0	0	0
95	Габон	2	2	18	18	80	80	36	50	5,4	0	0	0	0
96	Бразилия	6	6	20	22	74	72	66	78	3,0	42	42	27	33
97	Тринидад и Тобаго	23	24	2	2	75	74	63	68	1,7	0	0	0	0
98	Чешская Респ.	41	44	13	12	45	45	64	65	0,2	18	18	12	12
99	Малайзия	15	23	1	1	85	76	42	54	4,3	16	11	7	6
100	Венгрия	58	54	14	12	28	34	57	65	0,5	34	30	19	20
101	Чили	6	6	17	18	77	76	81	86	2,0	41	41	33	36
102	Оман	0	0	5	5	95	95	8	13	8,6	0	0	0	0
103	Уругвай	8	7	78	77	14	15	85	90	1,0	49	46	42	42
104	Саудовская Аравия	1	2	40	56	60	42	67	79	6,0	28	27	19	21
105	Аргентина	10	10	52	52	38	38	83	88	1,8	42	44	35	39
106	Словения	..	14	..	25	..	61	48	64	2,2	0	0	0	0
107	Греция	30	27	41	41	29	32	58	65	1,4	54	54	31	35
Страны с низк. и сред. уров. дохода		**10 w**	**11 w**	**29 w**	**27 w**	**60 w**	**63 w**	**32 w**	**39 w**	**3,3 w**	**32 w**	**33 w**	**10 w**	**13 w**
Африка (без стран Магриба)		**6 w**	**7 w**	**34 w**	**34 w**	**60 w**	**59 w**	**23 w**	**31 w**	**5,0 w**	**23 w**	**26 w**	**5 w**	**8 w**
Вост. Азия и Тихоокеанск. регион		**11 w**	**12 w**	**30 w**	**34 w**	**59 w**	**54 w**	**21 w**	**31 w**	**4,2 w**	**37 w**	**34 w**	**8 w**	**11 w**
Южная Азия		**44 w**	**45 w**	**11 w**	**10 w**	**45 w**	**45 w**	**22 w**	**26 w**	**3,4 w**	**27 w**	**38 w**	**6 w**	**10 w**
Европа и Средняя Азия		**13 w**	**13 w**	**..**	**16 w**	**..**	**71 w**	**58 w**	**65 w**	**1,6 w**	**24 w**	**25 w**	**14 w**	**16 w**
Ближний Восток и Сев. Африка		**5 w**	**6 w**	**21 w**	**24 w**	**74 w**	**70 w**	**48 w**	**56 w**	**4,2 w**	**36 w**	**36 w**	**17 w**	**20 w**
Л. Америка и страны Карибск. басс.		**7 w**	**7 w**	**28 w**	**29 w**	**65 w**	**63 w**	**65 w**	**74 w**	**2,8 w**	**37 w**	**38 w**	**24 w**	**28 w**
Страны с высоким уровнем дохода		**12 w**	**12 w**	**25 w**	**24 w**	**62 w**	**63 w**	**75 w**	**75 w**	**0,7 w**	**41 w**	**43 w**	**31 w**	**33 w**
108	Южная Корея	22	21	1	1	77	78	57	81	3,5	65	64	37	52
109	Португалия	34	32	9	11	57	58	29	36	1,3	46	53	13	19
110	Испания	41	40	22	21	37	38	73	77	0,6	27	23	20	18
111	Новая Зеландия	13	14	53	50	34	35	83	84	1,0	0	0	0	0
112	Ирландия	16	19	67	45	17	36	55	58	0,5	0	0	0	0
113	† Израиль	20	21	6	7	74	72	89	..	..	41	..	37	35
114	† Кувейт	0	0	8	8	92	92	90	97	0,9	67	68	60	66
115	† ОАЭ	0	0	2	2	97	97	72	84	5,8	0	0	0	0
116	Соединенное Королевство	29	25	47	46	24	29	89	90	0,3	28	26	25	23
117	Австралия	6	6	57	54	37	40	86	85	1,3	55	68	47	58
118	Италия	42	38	17	15	40	47	67	66	0,1	39	30	26	20
119	Канада	5	5	3	3	92	92	76	77	1,4	38	47	29	36
120	Финляндия	8	9	1	0	91	91	60	63	0,8	0	0	0	0
121	† Гонконг	7	7	1	1	92	92	92	95	1,5	100	95	91	90
122	Швеция	7	7	2	1	91	92	83	83	0,4	20	21	17	17
123	Нидерланды	24	28	35	31	41	41	88	89	0,6	8	16	7	14
124	Бельгия	..	24	..	21	..	55	95	97	0,3	13	11	12	11
125	Франция	34	35	23	19	42	45	73	73	0,5	29	28	21	21
126	† Сингапур	13	2	0	0	87	98	100	100	1,8	106	95	106	95
127	Австрия	20	18	25	24	56	57	55	56	0,5	49	46	27	26
128	США	21	21	26	26	53	53	74	76	1,2	49	51	36	39
129	Германия	36	34	17	15	47	51	83	87	0,6	46	47	38	41
130	Дания	63	56	6	7	31	37	84	85	0,2	32	30	27	25
131	Норвегия	3	3	0	0	97	97	71	73	0,7	0	0	0	0
132	Япония	13	12	2	2	85	87	76	78	0,6	44	48	34	37
133	Швейцария	10	11	40	29	49	60	57	61	1,2	0	0	0	0
Весь мир		**11 w**	**11 w**	**28 w**	**26 w**	**60 w**	**63 w**	**40 w**	**45 w**	**2,5 w**	**35 w**	**36 w**	**14 w**	**16 w**

Таблица 10. Лесное хозяйство и водные ресурсы

		Лесные массивы						Годовое потребление пресной воды, 1995 [b]			
		Общая площадь (тыс. кв. км) 1990	Ежегодное сокращение площади лесов, 1980-90 тыс. кв. км	Ежегодное сокращение площади лесов, 1980-90 % от общ. площади	Национальные заповедные зоны, 1994 [a] тыс. кв. км	Национальные заповедные зоны, 1994 [a] число	Национальные заповедные зоны, 1994 [a] как % от общ. площади	всего (куб. км)	в % от водных ресурсов	На душу населения (куб. м) бытовое	На душу населения (куб. м) прочее
Страны с низким уровнем дохода, кроме Китая и Индии		**7916 t** **6152 t**	**65,5 t** **53,3 t**	**0,8 w** **0,8 w**	**2001,1 t** **1276,9 t**	**1842 t** **795 t**	**5,2 w** **4,9 w**				
1	Мозамбик	173	1,4	0,8	0,0	1	0,0	0,6	0,4 [c]	13	42
2	Эфиопия	142	0,4	0,3	60,2	23	6,0	2,2	2,0	6	45
3	Танзания	336	4,4	1,2	139,4	31	15,8	1,2	1,3 [c]	7	28
4	Бурунди	2	0,0	0,6	0,9	3	3,5	0,1	2,8	7	13
5	Малави	35	0,5	1,4	10,6	9	11,3	0,9	5,0 [c]	7	13
6	Чад	114	0,9	0,7	114,9	9	9,1	0,2	0,4 [c]	6	29
7	Руанда	2	0,0	0,2	3,3	2	13,3	0,8	12,2	6	18
8	Сьерра-Леоне	19	0,1	0,6	0,8	2	1,1	0,4	0,2	7	92
9	Непал	50	0,5	1,0	11,1	12	8,1	2,7	1,6	6	144
10	Нигер	24	0,1	0,4	84,2	5	6,6	0,5	0,9 [c]	9	33
11	Буркина Фасо	44	0,3	0,7	26,6	12	9,7	0,4	1,4	5	13
12	Мадагаскар	158	1,3	0,8	11,2	36	1,9	16,3	4,8 [c]	16	1568
13	Бангладеш	8	0,4	4,1	1,0	8	0,7	22,5	1,0 [c]	7	213
14	Уганда	63	0,6	1,0	19,1	31	9,6	0,2	0,3 [c]	7	14
15	Вьетнам	83	1,4	1,5	13,3	52	4,1	28,9	7,7	54	361
16	Гвинея-Биссау	20	0,2	0,8	..	..	..	0,0	0,0 [c]	3	8
17	Гаити	0	0,0	5,1	0,1	3	0,4	0,0	0,4	2	5
18	Мали	121	1,1	0,8	40,1	11	3,3	1,4	1,4 [c]	3	159
19	Нигерия	156	1,2	0,7	29,7	19	3,3	3,6	1,3	13	28
20	Респ. Йемен	41	0,0	0,0	0,0	0	0,0	3,4	136,0	17	318
21	Камбоджа	122	1,5	1,0	30,0	20	17,0	0,5	0,1	3	61
22	Кения	12	0,1	0,6	35,0	36	6,2	2,1	7,0 [c]	14	37
23	Монголия	139	1,3	0,9	61,7	15	3,9	0,6	2,2	30	243
24	Того	14	0,2	1,5	6,5	11	11,9	0,1	0,8 [c]	17	11
25	Гамбия	1	0,0	0,8	0,2	5	2,3	0,0	0,5 [c]	2	27
26	ЦАР	306	1,3	0,4	61,1	13	9,8	0,1	0,0	5	20
27	Индия	517	3,4	0,6	143,4	339	4,8	380,0	18,2 [c]	18	594
28	Лаос	132	1,3	0,9	..	..	..	1,0	0,4	21	239
29	Бенин	49	0,7	1,3	7,8	2	7,0	0,1	0,4 [c]	7	19
30	Никарагуа	60	1,2	1,9	9,0	59	7,4	0,9	0,5	92	275
31	Гана	96	1,4	1,4	11,0	9	4,9	0,3	0,6 [c]	12	23
32	Замбия	323	3,6	1,1	63,6	21	8,6	1,7	1,5 [c]	54	32
33	Ангола	231	1,7	0,7	26,4	5	2,1	0,5	0,3	8	49
34	Грузия	28	0,2	0,7	1,9	15	2,7	4,0	6,5	156	586
35	Пакистан	19	0,8	3,5	37,2	55	4,8	153,4	32,8 [c]	21	2032
36	Мавритания	6	0,0	0,0	17,5	4	1,7	1,6	14,0 [c]	59	436
37	Азербайджан	10	0,1	1,3	1,9	12	2,2	15,8	56,4 [c]	90	2158
38	Зимбабве	89	0,6	0,7	30,7	25	7,9	1,2	6,1 [c]	19	117
39	Гвинея	67	0,9	1,2	1,6	3	0,7	0,7	0,3	14	126
40	Гондурас	46	1,1	2,2	8,6	43	7,7	1,5	2,1 [c]	12	282
41	Сенегал	75	0,5	0,7	21,8	9	11,3	1,4	3,5 [c]	10	191
42	Китай	1247	8,8	0,7	580,8	463	6,2	460,0	16,4	28	433
43	Камерун	204	1,2	0,6	20,5	14	4,4	0,4	0,1	17	20
44	Кот-д'Ивуар	109	1,2	1,0	19,9	12	6,3	0,7	0,9	15	52
45	Албания	14	−0,0	−0,0	0,3	11	1,2	0,2	0,9 [c]	6	88
46	Конго	199	0,3	0,2	11,8	10	3,4	0,0	0,0 [c]	12	7
47	Киргизия	7	0,1	1,2	2,8	5	1,5	11,7	24,0	82	2647
48	Шри-Ланка	17	0,3	1,4	8,0	56	12,3	6,3	14,6	10,0	493,0
49	Армения	3	0,2	3,9	2,1	4	7,6	3,8	45,8 [c]	149	996
Страны со средним уровнем доходов Незначительно ниже среднего уровня		**20913 t** **13525 t**	**114,4 t** **65,6 t**	**0,5 w** **0,5 w**	**2994,3 t** **2199,7 t**	**2662 t** **1664 t**	**5,0 w** **5,6 w**				
50	Лесото	0	0,0	0,0	0,1	1	0,2	0,1	1,0	7	24
51	Египет	0	0,0	0,0	7,9	12	0,8	56,4	97,1 [c]	67	889
52	Боливия	493	6,3	1,2	92,3	25	8,5	1,2	0,4	20	181
53	Македония	9	0,0	0,1	2,2	16	8,5	..	..	..	..
54	Молдова	4	−0,2	−6,7	0,1	3	0,4	3,7	29,1 [c]	60	793
55	Узбекистан	14	1,0	5,5	2,4	10	0,6	82,2	76,4 [c]	165	3956
56	Индонезия	1095	12,1	1,1	185,6	168	10,2	16,6	0,7	12	83
57	Филиппины	78	3,2	3,4	6,1	27	2,0	29,5	9,1	123	562
58	Марокко	90	−1,2	−1,4	3,7	11	0,8	10,9	36,2	23	404
59	Сирия	7	−0,3	−4,3	0,0	0	0,0	3,3	9,4	30	405
60	Папуа Новая Гвинея	360	1,1	0,3	0,8	5	0,2	0,1	0,0	8	20
61	Болгария	37	−0,1	−0,2	3,7	46	3,3	13,9	6,8 [c]	43	1501
62	Казахстан	0	0,0	0,0	9,9	20	0,4	37,9	30,2	92	2202
63	Гватемала	42	0,8	1,8	13,3	18	12,3	0,7	0,6	13	127
64	Эквадор	120	2,4	1,8	111,1	15	40,1	5,6	1,8	41	541
65	Доминиканская Респ.	11	0,4	2,9	10,5	17	21,7	3,9	14,9	22	423
66	Румыния	63	−0,0	−0,0	10,7	39	4,7	26,0	12,5 [c]	91	1044
67	Ямайка	2	0,3	7,8	0,0	1	0,2	0,3	3,9	11	148
68	Иордания	1	−0,0	−1,0	2,9	10	3,3	0,5	32,1	50	123
69	Алжир	41	0,3	0,8	119,2	19	5,0	4,5	30,4 [c]	35	125
70	Сальвадор	1	0,0	2,3	0,1	2	0,2	1,0	5,3	17	228
71	Украина	92	−0,2	−0,3	4,9	19	0,8	34,7	40,0 [c]	108	565
72	Парагвай	129	4,0	2,8	15,0	20	3,8	0,4	0,1 [c]	16	93

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Лесные массивы						Годовое потребление пресной воды, 1995 [b]			
		Общая площадь	Ежегодное сокращение площади лесов, 1980-90		Национальные заповедные зоны, 1994 [a]				в % от		
		(тыс. кв. км)	тыс.	% от общ.	тыс.		как % от общ.	всего	водных	На душу населения (куб. м)	
		1990	кв. км	площади	кв. км	число	площади	(куб. км)	ресурсов	бытовое	прочее
73	Тунис	7	−0,1	−1,9	0,4	6	0,3	3,1	79,5 [c]	41	276
74	Литва	20	−0,0	−0,0	6,3	76	9,6	4,4	19,0 [c]	83	1107
75	Колумбия	541	3,7	0,7	93,8	80	9,0	5,3	0,5	71	103
76	Намибия	126	0,4	0,3	102,2	12	12,4	0,2	0,3 [c]	7	103
77	Беларусь	63	−0,3	−0,4	2,6	11	1,3	3,0	5,4 [c]	94	200
78	Российская Федерация	7681	15,5	0,2	705,4	209	4,2	117,0	2,7 [c]	134	656
79	Латвия	28	−0,1	−0,2	7,8	45	12,5	0,7	2,2 [c]	110	152
80	Перу	679	2,7	0,4	41,8	22	3,3	6,1	15,3	57	243
81	Коста Рика	14	0,5	3,0	6,5	28	12,7	1,4	1,4	31	749
82	Ливан	1	0,0	0,6	0,0	1	0,4	0,8	15,6	30	241
83	Таиланд	127	5,2	3,5	70,2	111	13,7	31,9	17,8 [c]	24	578
84	Панама	31	0,6	1,9	13,3	14	17,8	1,3	0,9	91	664
85	Турция	202	0,0	0,0	10,7	49	1,4	33,5	17,3 [c]	140	445
86	Польша	87	−0,1	−0,1	30,7	111	10,1	12,3	21,9 [c]	42	279
87	Эстония	19	−0,2	−1,2	4,1	38	9,7	3,3	21,2	105	1992
88	Словацкая Респ.	18	0,0	0,1	10,2	40	21,1	1,8	5,8	..	..
89	Ботсвана	143	0,8	0,5	106,6	9	18,8	0,1	0,6 [c]	5	94
90	Венесуэла	457	6,0	1,2	263,2	100	29,8	4,1	0,3 [c]	164	218
Незначительно выше среднего уровня		**7387 t**	**48,8 t**	**0,6 w**	**794,6 t**	**998 t**	**3,9 w**				
91	ЮАР	45	−0,4	−0,8	69,7	238	5,7	13,3	26,6 [c]	47	348
92	Хорватия	20	0,0	0,1	3,9	30	7,0	..	..	..	..
93	Мексика	486	6,8	1,3	98,5	68	5,2	77,6	21,7	54	845
94	Маврикий	1	0,0	0,2	0,0	1	2,0	0,4	16,4	66	344
95	Габон	182	1,2	0,6	10,5	6	4,1	0,1	0,0	41	16
96	Бразилия	5611	36,7	0,6	321,9	272	3,8	36,5	0,5 [c]	54	191
97	Тринидад и Тобаго	2	−0,0	−2,1	0,2	5	3,1	0,1	2,9	40	108
98	Чешская Респ.	26	−0,0	−0,0	10,7	34	13,8	2,7	4,7	109	157
99	Малайзия	176	4,0	2,1	14,8	51	4,5	9,4	2,1	177	592
100	Венгрия	17	−0,1	−0,5	5,7	53	6,2	6,8	5,7 [c]	59	601
101	Чили	88	−0,1	−0,1	137,3	66	18,3	16,8	3,6	98	1528
102	Оман	41	0,0	0,0	9,9	28	4,6	0,5	24,0	17	547
103	Уругвай	7	−0,0	−0,6	0,3	8	0,2	0,7	0,5 [c]	14	227
104	Саудовская Аравия	12	0,0	0,0	62,0	10	2,9	3,6	163,6	224	273
105	Аргентина	592	0,8	0,1	43,7	84	1,6	27,6	2,8 [c]	94	949
106	Словения	10	0,0	0,0	1,1	10	5,4	..	..	..	..
107	Греция	60	0,0	0,0	2,2	21	1,7	5,0	8,6 [c]	42	481
Страны с низк. и средним уровнем дохода		**28828 t**	**179,8 t**	**0,6 w**	**4995,4 t**	**4504 t**	**5,1 w**				
Африка (без стран Магриба)		**5322 t**	**40,7 t**	**0,7 w**	**1362,5 t**	**673 t**	**5,8 w**				
Восточная Азия и Тихоокеанский регион		**3986 t**	**43,5 t**	**1,0 w**	**966,3 t**	**1172 t**	**6,2 w**				
Южная Азия		**658 t**	**5,5 t**	**0,8 w**	**212,4 t**	**485 t**	**4,4 w**				
Европа и Средняя Азия		**8630 t**	**16,6 t**	**0,2 w**	**860,0 t**	**964 t**	**3,6 w**				
Ближний Восток и Северная Африка		**446 t**	**−1,4 t**	**−0,3 w**	**290,8 t**	**170 t**	**3,0 w**				
Лат. Америка и страны Карибск. бассейна		**9786 t**	**74,8 t**	**0,7 w**	**1303,4 t**	**1040 t**	**6,5 w**				
Страны с высоким уровнем дохода		**10766 t**	**−46,4 t**	**−0,5 w**	**3607,9 t**	**5506 t**	**11,9 w**				
108	Южная Корея	65	0,1	0,1	6,9	27	7,0	27,6	41,8	117	515
109	Португалия	31	−0,1	−0,5	5,8	24	6,3	7,3	10,5 [c]	111	628
110	Испания	256	−0,0	−0,0	42,5	214	8,5	30,8	27,6 [c]	94	687
111	Новая Зеландия	75	−0,0	−0,0	60,7	182	22,6	2,0	0,6	271	318
112	Ирландия	4	−0,0	−1,2	0,5	11	0,7	0,8	1,6 [c]	37	196
113	† Израиль	1	−0,0	−0,3	3,1	15	14,9	1,9	84,1 [c]	65	343
114	† Кувейт	0	0,0	0,0	0,3	2	1,5	0,5	..	336	189
115	† ОАЭ	0	0,0	0,0	0,0	0	0,0	0,9	300,0	97	787
116	Соединенное Королевство	24	−0,2	−1,1	51,1	168	21,1	11,8	16,6	41	164
117	Австралия	1456	−0,0	−0,0	940,8	889	12,3	14,6	4,3	607	327
118	Италия	86	0,0	0,0	22,8	171	7,7	56,2	33,7 [c]	138	848
119	Канада	4533	−47,1	−1,1	823,6	627	8,9	45,1	1,6	288	1314
120	Финляндия	234	−0,1	−0,0	27,4	81	9,0	2,2	1,9	53	387
121	† Гонконг	0	−0,0	−0,5	..	..	..	..	..	..	..
122	Швеция	280	−0,1	−0,0	29,8	197	7,2	2,9	1,6 [c]	123	218
123	Нидерланды	3	−0,0	−0,3	4,3	85	12,6	7,8	8,7 [c]	26	492
124	Бельгия	6	−0,0	−0,3	0,8	3	2,3	9,0	72,2 [c]	101	816
125	Франция	135	−0,1	−0,1	56,0	102	10,2	37,7	19,1 [c]	106	559
126	† Сингапур	0	0,0	2,3	0,0	1	4,9	0,2	31,7	38	46
127	Австрия	39	−0,1	−0,4	20,8	170	25,2	2,4	2,6 [c]	101	203
128	США	2960	3,2	0,1	1302,1	1585	14,2	467,3	18,9 [c]	244	1626
129	Германия	107	−0,5	−0,4	91,9	497	26,3	46,3	27,1 [c]	64	518
130	Дания	5	0,0	0,0	13,9	114	32,8	1,2	9,2 [c]	70	163
131	Норвегия	96	−1,2	−1,4	55,4	113	18,0	2,0	0,5 [c]	98	390
132	Япония	238	0,0	0,0	27,6	80	7,3	90,8	16,6	125	610
133	Швейцария	12	−0,1	−0,6	7,3	109	18,5	1,2	2,4 [c]	40	133
Весь мир		**39595 t**	**133,4 t**	**0,3 w**	**8603,2 t**	**10010 t**	**6,7 w**				

a. Данные могут относиться к более ранним годам и приводятся по последним сводкам World Conservation Monitoring Centre. b. По данным любого года в период с 1970 по 1995 годы. c. Общий объем водных ресурсов включает речной сток из приграничных государств.

Таблица 11. Динамика экономического роста

		Среднегодовой прирост (%)													
		ВВП		Дефлятор ВВП		Сельское хоз-во		Промышленность		Сфера услуг*		Экспорт товаров и услуг		Вал. объем внутр. капиталовложений	
		1980–90	1990–95	1980–90	1990–95	1980–90	1990–95	1980–90	1990–95	1980–90	1990–95	1980–90	1990–95	1980–90	1990–95
Страны с низким уровнем дохода, кроме Китая и Индии		**6,0 w** **2,7 w**	**6,8 w** **1,8 w**	**13,4 w** **28,4 w**	**56,6 w** **170,8 w**	**3,6 w** **2,6 w**	**3,1 w** **1,9 w**	**7,7 w** **2,9 w**	**11,6 w** ..	**6,9 w** **2,8 w**	**6,4 w** ..	**6,1 w** **2,5 w**	**11,0 w** **4,4 w**	**6,2 w** **–1,3 w**	**10,5 w** **1,2 w**
1	Мозамбик	–0,2	7,1	38,4	48,6	1,6	2,4	–9,8	*–2,4*	–0,1	15,0	–5,0	7,2	–2,5	8,6
2	Эфиопия[b]	*2,3*	..	3,4	..	*1,4*	..	*1,8*	..	*3,1*	..	0,3	..	3,5	..
3	Танзания	3,8	3,2	35,7	22,4	4,9	4,1	3,4	8,4	1,6	1,7	..	..	..	..
4	Бурунди	4,4	–2,3	4,4	8,5	3,1	–4,1	4,5	–5,0	5,4	–1,5	4,5	–2,6	4,5	–5,0
5	Малави	2,3	0,7	15,0	30,4	2,0	1,7	2,9	0,4	3,4	–1,0	2,5	2,5	–2,8	–11,2
6	Чад	6,3	1,9	1,1	8,9	2,7	6,9	8,0	–9,9	9,9	1,2	7,7	–15,8	19,0	–2,9
7	Руанда	2,3	–12,8	3,9	18,2	0,7	–10,8	1,8	–17,0	5,4	–12,3	3,5	17,8	3,7	–6,3
8	Сьерра-Леоне	1,6	–4,2	62,2	59,6	4,4	–2,8	5,7	–2,8	–1,1	–5,9	2,8	–15,2	–6,5	–20,0
9	Непал	4,6	5,1	11,1	11,0	4,0	1,5	6,0	9,5	4,8	7,2	1,1	25,8	1,8	6,3
10	Нигер	–1,1	0,5	2,9	6,5	1,8	..	–5,3	..	–5,2	..	–4,6	–5,2	–5,9	0,3
11	Буркина Фасо	3,7	2,6	3,1	6,2	3,1	4,6	3,7	1,4	4,7	1,7	–0,6	–1,2	8,6	–5,8
12	Мадагаскар	1,3	0,1	16,9	23,5	2,5	1,6	0,9	0,5	0,8	–0,6	–2,0	4,9	4,9	–4,5
13	Бангладеш	4,3	4,1	9,5	4,6	2,7	1,1	4,9	7,5	5,7	5,4	7,7	14,2	1,4	8,2
14	Уганда	3,1	6,6	125,6	23,7	2,3	3,8	6,0	11,0	3,0	8,2	2,3	11,7	9,6	7,9
15	Вьетнам	4,7	8,3	210,7	26,3	4,3	5,2	..	..	..	..	..	..	..	..
16	Гвинея-Биссау	4,5	3,5	56,1	49,5	6,7	4,8	0,4	1,9	3,3	2,2	–1,7	11,3	5,8	1,2
17	Гаити	–0,2	–6,5	7,5	22,4	..	..	..	..	..	..	1,2	–19,0	–0,6	–45,7
18	Мали	1,8	2,5	5,3	10,1	4,3	3,1	2,7	5,3	–1,7	1,2	5,2	5,3	5,4	6,1
19	Нигерия	1,6	1,6	16,6	47,1	3,3	2,3	–1,0	–1,2	3,2	4,5	–0,3	1,1	–8,6	1,2
20	Респ. Йемен	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
21	Камбоджа	..	6,4	..	56,2	..	2,1	..	11,3	..	8,3	..	..	..	..
22	Кения	4,2	1,4	9,0	18,5	3,3	–0,4	5,9	1,5	4,9	3,1	4,3	3,0	0,8	0,0
23	Монголия	5,5	–3,3	–1,2	126,7	2,9	..	4,6	..	18,5	..	3,1	12,8	1,7	..
24	Того	1,8	*–3,4*	4,7	4,9	5,6	3,3	1,1	–6,0	–0,3	–8,6	0,6	–10,6	2,9	–16,4
25	Гамбия	3,4	1,6	18,7	5,0	0,4	2,6	6,0	0,4	3,9	2,5	0,6	–0,8	0,8	3,0
26	ЦАР	1,7	1,0	5,6	8,5	2,7	1,5	3,1	–4,6	–0,1	–1,6	–3,7	4,4	4,8	–8,7
27	Индия[c]	5,8	4,6	8,0	10,1	3,1	3,1	7,1	5,1	6,7	6,1	5,9	12,5	6,5	5,3
28	Лаос	3,8	6,5	37,8	10,1	..	..	..	..	..	..	10,3	5,9	–2,7	..
29	Бенин	2,6	4,1	1,6	7,9	5,1	4,9	2,1	3,5	1,2	3,5	–2,7	6,3	–6,2	12,1
30	Никарагуа	–2,0	1,1	422,6	98,3	–2,2	0,3	–1,7	–4,4	–2,0	2,2	–3,8	7,2	–4,7	4,1
31	Гана	3,0	4,3	42,4	23,8	1,0	2,4	3,3	4,4	6,4	6,5	2,5	6,7	4,5	0,9
32	Замбия	0,8	–0,2	42,4	107,8	3,6	–0,5	1,0	–1,2	0,1	0,7	–3,3	10,8	–2,7	–10,2
33	Ангола	3,7	–4,1	5,9	774,5	0,5	–1,8	6,4	0,9	2,2	–10,8	13,3	2,9	–6,8	0,1
34	Грузия	0,5	–26,9	1,9	2280,2	0,7	–31,4	1,8	–34,1	–1,4	–22,3	..	..	0,3	–21,2
35	Пакистан	6,3	4,6	6,7	11,2	4,3	3,4	7,3	5,7	6,8	5,0	8,1	7,7	5,9	4,0
36	Мавритания	1,7	4,0	8,6	6,8	1,7	4,9	4,9	3,9	0,4	3,2	3,4	–1,0	–4,1	–1,3
37	Азербайджан	..	–20,2	..	747,6	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
38	Зимбабве	3,5	1,0	11,5	27,6	2,4	1,6	3,6	–3,6	2,9	1,7	5,4	5,5	1,5	1,5
39	Гвинея	..	3,8	..	10,1	..	4,5	..	2,3	..	4,5	..	1,3	..	0,6
40	Гондурас	2,7	3,5	5,7	19,2	2,7	2,9	3,3	4,9	2,5	1,3	1,1	0,2	2,9	10,0
41	Сенегал	3,1	1,9	6,5	7,6	2,8	1,3	3,7	2,0	3,0	2,0	3,9	–0,9	3,9	4,7
42	Китай	10,2	12,8	5,8	12,4	5,9	4,5	11,1	18,1	13,6	10,0	11,5	15,6	11,0	15,5
43	Камерун	3,1	–1,8	5,9	5,1	2,2	2,2	5,9	–6,8	2,1	–1,4	5,9	2,2	–2,7	–4,1
44	Кот-д'Ивуар	0,1	0,7	3,4	10,4	–0,5	0,3	4,4	1,7	–1,3	0,2	1,9	–0,9	–28,8	138,3
45	Албания	3,0	1,4	–1,9	76,4	2,4	7,6	3,2	–15,6	3,2	5,9	..	..	–0,3	38,4
46	Конго	3,6	–0,6	0,5	7,8	3,4	–0,9	5,2	1,2	2,5	–2,1	4,8	4,0	–11,9	–7,9
47	Киргизия	..	–14,7	..	337,3	..	–7,6	..	..	..	..	..	..	..	..
48	Шри-Ланка	4,2	4,8	10,8	10,4	2,2	2,4	4,6	6,5	4,7	6,3	6,8	11,0	0,6	6,8
49	Армения	3,3	–21,2	0,3	896,6	–3,9	–0,6	5,1	–28,7	4,6	–19,7	..	..	6,2	–17,7
Страны со средним уровнем доходов Незначительно ниже среднего уровня		**1,9 w** **2,3 w**	**0,1 w** **–1,5 w**	**64,8 w** **17,5 w**	**298,8 w** **286,7 w**	.. ..	**0,9 w** **0,5 w**	.. ..	.. ..	**2,6 w** ..	**3,9 w** ..	.. ..	.. ..	.. ..	.. ..
50	Лесото	4,3	7,5	13,6	11,0	2,6	–3,4	7,2	12,3	5,2	6,1	4,1	11,4	6,9	12,1
51	Египет	5,0	1,3	11,7	13,3	1,5	2,1	2,6	0,4	8,4	1,5	5,2	4,2	2,7	–1,5
52	Боливия	–0,0	3,8	316,7	10,5	2,0	..	–2,9	..	–0,1	..	3,5	6,7	–9,9	4,2
53	Македония	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
54	Молдова	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
55	Узбекистан	..	–4,4	..	628,4	..	–0,9	..	–6,7	..	–6,6	..	..	..	–9,2
56	Индонезия	6,1	7,6	8,5	7,6	3,4	2,9	6,9	10,1	7,0	7,4	2,9	10,8	7,0	16,3
57	Филиппины	1,0	2,3	14,9	9,2	1,0	1,6	–0,9	2,2	2,8	2,7	3,5	9,4	–2,1	3,2
58	Марокко	4,2	1,2	7,2	3,9	6,7	–5,9	3,0	1,7	4,2	2,8	6,8	3,1	2,5	–2,5
59	Сирия	1,5	7,4	15,3	8,5	–0,6	..	6,6	..	..	..	3,6	..	–7,0	..
60	Папуа Новая Гвинея	1,9	9,3	5,3	5,7	1,8	4,7	1,9	17,8	2,0	4,8	3,5	13,3	–0,9	0,4
61	Болгария	4,0	–4,3	1,2	81,2	–2,1	–1,9	5,2	–7,5	7,2	–20,7	–3,5	–0,7	2,4	–7,1
62	Казахстан	..	–11,9	..	805,5	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
63	Гватемала	0,8	4,0	14,6	14,2	2,3	2,5	2,1	4,2	2,1	4,9	–2,1	4,8	–1,8	10,7
64	Эквадор	2,0	3,4	36,4	37,2	4,4	2,5	1,2	4,9	1,8	2,7	5,4	7,4	–3,8	5,3
65	Доминиканская Респ.	2,7	3,9	21,5	11,7	0,4	2,5	2,2	3,3	3,7	4,5	2,8	4,6	3,7	4,9
66	Румыния	0,5	–1,4	2,5	158,4	..	–0,4	..	–2,1	..	–2,8	..	..	..	–10,0
67	Ямайка	2,0	2,9	18,6	38,5	0,6	8,3	2,4	–0,5	1,9	6,0	5,4	–1,0	–0,1	5,8
68	Иордания	–1,5	8,2	7,0	4,7	13,2	10,2	–1,3	7,9	–8,2	6,2	5,9	8,2	7,3	6,5
69	Алжир	2,8	0,1	8,0	25,8	4,6	1,3	2,3	–1,1	3,8	1,3	4,1	0,2	–2,3	–4,7
70	Сальвадор	0,2	6,3	16,4	11,2	–1,1	1,2	0,1	2,9	0,7	9,3	–3,4	13,6	2,2	14,7
71	Украина	..	–14,3	..	1040,5	..	–9,7	..	–21,6	..	..	..	..	..	..
72	Парагвай	2,5	3,1	24,4	18,0	3,6	1,4	–0,3	1,9	3,4	4,1	11,5	13,8	–0,8	2,6

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Среднегодовой прирост (%)													
		ВВП		Дефлятор ВВП		Сельское хоз-во		Промышленность		Сфера услуг[a]		Экспорт товаров и услуг		Вал. объем внутр. капиталовложений	
		1980–90	1990–95	1980–90	1990–95	1980–90	1990–95	1980–90	1990–95	1980–90	1990–95	1980–90	1990–95	1980–90	1990–95
73	Тунис	3,3	3,9	7,4	5,4	2,8	−2,1	3,1	4,0	3,6	5,6	5,6	5,6	−1,8	1,4
74	Литва	..	−9,7	..	241,4	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
75	Колумбия	3,7	4,6	24,6	23,3	2,9	1,4	5,0	3,0	3,1	6,4	7,5	7,2	0,5	19,0
76	Намибия	1,1	3,8	13,6	9,3	1,8	6,8	−1,1	2,9	2,7	4,6	1,5	6,9	11,9	−2,8
77	Беларусь	..	−9,3	..	878,8	..	−11,2	..	−10,9	..	−6,9	..	..	..	−17,0
78	Российская Федерация	1,9	−9,8	3,2	517,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
79	Латвия	3,4	−13,7	0,0	149,1	2,3	−16,4	4,3	−25,1	3,1	−2,1	..	..	3,4	−37,1
80	Перу	−0,2	5,3	229,6	62,4	..	..	..	..	..	..	−1,7	8,3	−4,2	7,4
81	Коста Рика	3,0	5,1	23,5	19,1	3,1	3,6	2,8	5,2	3,1	5,6	6,1	9,5	5,3	6,6
82	Ливан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
83	Таиланд	7,6	8,4	3,9	4,6	4,0	3,1	9,9	10,8	7,3	7,8	14,0	14,2	9,4	10,2
84	Панама	0,3	6,3	2,4	1,8	..	4,4	..	14,9	..	5,5	..	4,3	..	15,3
85	Турция	5,3	3,2	45,3	75,6	1,3	0,9	7,8	4,2	4,4	3,3	16,9	9,4	5,3	2,0
86	Польша	1,9	2,4	53,7	34,9	−0,1	−2,0	−0,9	3,7	5,1	2,4	4,5	9,4	0,9	1,1
87	Эстония	2,1	−9,2	2,4	151,4	..	−8,9	..	−14,9	..	−3,8	..	..	..	−13,4
88	Словацкая Респ.	2,0	−2,8	1,8	16,0	1,6	1,0	2,0	−10,4	0,8	6,2	..	17,8	1,1	−7,7
89	Ботсвана	10,3	4,2	13,1	9,2	2,2	0,7	11,4	1,4	11,0	7,7	..	..	..	..
90	Венесуэла	1,1	2,4	19,3	38,4	3,0	1,9	1,6	3,4	0,5	1,7	2,8	4,9	−5,3	3,8
Незначительно выше среднего уровня		**1,3 w**	**2,6 w**	**138,0 w**	**320,5 w**	**2,4 w**	**1,8 w**	**0,7 w**	**2,6 w**	**2,0 w**	**3,4 w**	**5,9 w**	**7,4 w**	**−1,4 w**	**5,6 w**
91	ЮАР	1,3	0,6	14,8	11,5	3,0	−0,3	−1,1	−0,1	3,1	0,9	1,9	2,4	−4,8	4,7
92	Хорватия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
93	Мексика	1,0	1,1	70,4	15,5	0,6	0,4	1,0	0,5	1,1	1,5	6,6	6,8	−3,1	−1,2
94	Маврикий	6,2	4,9	9,4	6,7	2,9	−1,4	10,3	5,6	5,4	6,4	10,4	4,8	10,2	1,7
95	Габон	0,5	−2,5	1,9	13,0	1,7	−0,2	1,0	2,7	−0,3	−10,0	2,8	4,1	−4,6	−0,5
96	Бразилия	2,7	2,7	284,5	965,3	2,8	3,7	2,0	1,7	3,5	3,6	7,5	7,4	0,2	3,5
97	Тринидад и Тобаго	−2,5	1,0	4,1	7,2	−5,8	1,3	−5,5	0,2	−3,3	−0,1	8,9	12,5	−10,1	1,0
98	Чешская Респ.	1,7	−2,6	1,5	18,3	..	..	..	..	..	..	..	..	2,3	0,9
99	Малайзия	5,2	8,7	1,7	3,9	3,8	2,6	7,2	11,0	4,2	8,6	10,9	14,4	2,6	16,0
100	Венгрия	1,6	−1,0	8,6	22,3	0,6	−7,0	−2,6	0,5	3,6	−4,6	4,0	−1,5	−0,4	6,6
101	Чили	4,1	7,3	20,9	14,7	5,6	5,2	3,7	6,1	4,2	8,4	7,0	9,2	9,6	11,9
102	Оман	8,3	6,0	−3,6	−2,9	7,9	..	10,3	..	6,0	..	..	..	..	..
103	Уругвай	0,4	4,0	61,3	55,6	0,0	4,5	−0,2	0,1	0,9	6,2	4,3	4,4	−7,8	12,9
104	Саудовская Аравия	−1,2	1,7	−3,7	1,0	13,4	..	−2,3	..	−1,2	..	..	..	..	..
105	Аргентина	−0,3	5,7	389,0	20,5	0,9	0,5	−0,9	5,9	−0,0	6,4	3,7	6,9	−4,7	16,0
106	Словения	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
107	Греция	1,4	1,1	18,3	13,1	−0,1	3,1	1,3	−0,8	4,9	0,6	7,1	4,5	−0,9	1,9
Страны с низк. и средн. уровнем дохода		**2,8 w**	**2,1 w**	**50,6 w**	**235,8 w**	**3,1 w**	**2,0 w**	**3,9 w**	**4,9 w**	**3,6 w**	**4,5 w**	..	..	**1,8 w**	**6,5 w**
Африка (без стран Магриба)		**1,7 w**	**1,4 w**	**19,0 w**	**47,4 w**	**1,9 w**	**1,5 w**	**0,6 w**	**0,2 w**	**2,5 w**	**1,5 w**	**1,9 w**	**2,5 w**	**−4,0 w**	**3,6 w**
Вост. Азия и Тихоокеанский регион		**7,6 w**	**10,3 w**	**10,1 w**	**11,5 w**	**4,8 w**	**3,9 w**	**8,9 w**	**15,0 w**	**9,0 w**	**8,4 w**	**8,8 w**	**13,9 w**	**8,5 w**	**14,4 w**
Южная Азия		**5,7 w**	**4,6 w**	**8,0 w**	**9,9 w**	**3,2 w**	**3,0 w**	**6,9 w**	**5,3 w**	**6,6 w**	**6,0 w**	**6,4 w**	**11,9 w**	**6,1 w**	**5,3 w**
Европа и Средняя Азия		**2,3 w**	**−6,5 w**	**12,2 w**	**461,5 w**	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ближний Восток и Северная Африка		**0,2 w**	**2,3 w**	**8,2 w**	**19,4 w**	**4,5 w**	**3,3 w**	**1,1 w**	..	**1,2 w**	..	..	..	..	..
Лат. Америка и страны Карибск. басс.		**1,7 w**	**3,2 w**	**179,4 w**	**380,9 w**	**2,0 w**	**2,3 w**	**1,4 w**	**2,5 w**	**1,9 w**	**3,8 w**	**5,4 w**	**7,0 w**	**−1,5 w**	**5,7 w.**
Страны с высоким уровнем дохода		**3,2 w**	**2,0 w**	**4,8 w**	**2,4 w**	**2,3 w**	**0,6 w**	**3,2 w**	**0,7 w**	**3,4 w**	**2,3 w**	**5,2 w**	**6,4 w**	**4,1 w**	**−0,2 w**
108	Южная Корея	9,4	7,2	5,9	6,2	2,8	1,3	13,1	7,3	8,2	7,9	12,0	13,4	11,9	7,2
109	Португалия	2,9	0,8	18,1	8,7	..	..	..	..	..	..	8,7	3,3	..	..
110	Испания	3,2	1,1	9,3	5,2	..	−1,7	..	..	..	..	5,7	10,1	5,7	−2,6
111	Новая Зеландия	1,8	3,6	10,8	0,6	4,4	0,9	1,3	3,8	1,7	3,5	4,1	5,2	1,7	12,4
112	Ирландия	3,1	4,7	6,6	2,2	..	..	..	..	..	..	8,9	10,7	..	−3,8
113	† Израиль	3,5	6,4	101,5	12,2	..	..	..	..	..	..	5,5	9,5	2,2	11,5
114	† Кувейт	0,9	12,2	−2,4	−2,0	14,7	..	1,0	..	0,9	..	−2,3	..	−4,5	..
115	† ОАЭ	−2,0	..	0,7	..	9,6	9,3	−4,2	−1,8	3,4	4,9	0,0	..	−8,7	..
116	Соединенное Королевство	3,2	1,4	5,7	3,6	..	..	..	..	..	..	3,9	4,3	6,4	..
117	Австралия	3,4	3,5	7,3	1,3	3,3	−2,4	2,8	3,3	3,7	3,7	7,0	6,8	2,7	5,8
118	Италия	2,4	1,0	9,9	4,7	0,6	1,6	..	..	..	..	4,1	8,1	2,1	−3,2
119	Канада	3,4	1,8	4,4	1,5	1,5	0,3	2,9	1,2	3,7	1,8	6,0	9,5	5,2	2,3
120	Финляндия	3,3	−0,5	6,8	1,8	−0,2	−0,0	3,3	−1,2	5,3	−2,7	2,2	9,8	3,0	−8,3
121	† Гонконг	6,9	5,6	7,7	8,1	..	..	..	..	..	..	14,4	13,5	4,0	11,7
122	Швеция	2,3	−0,1	7,4	3,2	1,5	−1,9	2,8	−0,7	2,5	−0,1	4,3	6,7	4,3	−7,2
123	Нидерланды	2,3	1,8	1,6	2,2	3,4	3,0	1,6	0,4	2,6	2,1	4,5	3,7	3,1	−0,3
124	Бельгия	1,9	1,1	4,4	3,1	1,8	4,0	2,2	..	1,8	..	4,6	4,6	3,2	−0,9
125	Франция	2,4	1,0	6,0	2,1	2,0	−1,1	1,1	−1,0	3,0	1,5	3,7	4,0	2,8	−2,8
126	† Сингапур	6,4	8,7	2,0	3,7	−6,2	0,5	5,4	9,2	7,2	8,4	10,0	..	3,7	6,0
127	Австрия	2,1	1,9	3,7	3,5	1,1	−1,8	1,9	1,7	2,3	2,2	4,6	2,5	2,5	3,6
128	США	3,0	2,6	4,1	2,4	4,0	3,6	2,8	1,2	3,1	2,1	5,2	7,3	3,4	4,1
129	Германия[d]	2,2	..	2,6	..	1,7	..	1,2	..	2,9	..	4,4	..	2,0	..
130	Дания	2,4	2,0	5,5	1,8	3,1	0,3	2,9	1,6	2,3	1,3	4,4	2,8	4,0	−1,1
131	Норвегия	2,9	3,5	5,5	1,3	0,9	..	3,5	..	2,6	..	5,0	5,1	0,6	..
132	Япония	4,0	1,0	1,7	0,9	1,3	−2,2	4,2	−0,0	3,9	2,3	4,5	3,4	5,3	−0,8
133	Швейцария	2,2	0,1	3,7	2,3	..	..	..	..	..	..	3,4	1,5	4,9	−0,0
Весь мир		**3,1 w**	**2,0 w**	**15,0 w**	**56,6 w**	**2,8 w**	**1,3 w**	**3,3 w**	**1,4 w**	**3,4 w**	**2,6 w**	**5,3 w**	**6,8 w**	**3,7 w**	**0,8 w**

a. Услуги включают нераспределенные статьи. b. Данные за период до 1992 года включают Эритрею. c. Данные о приросте ВВП были пересмотрены после того как статистика к данной публикации была подготовлена. d. Данные за период до 1990 года относятся к ФРГ до воссоединения.

Таблица 12. Структура экономики: производство

		ВВП (млн. долларов)		Структура валового внутреннего продукта (%)							
				Сельское хоз–во добавленная ст–ть		Промышленность добавленная ст–ть		Обраб. пром–сть[a] добавленная ст–ть		Сфера услуг[a] добавленная ст–ть	
		1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Страны с низким уровнем дохода, кроме Китая и Индии		**739236 t** ***390472 t***	**1352256 t** **316889 t**	**34 w** ***25 w***	**25 w** **33 w**	**32 w** **..**	**38 w** **25 w**	**21 w** **..**	**27 w** ***13 w***	**32 w** ***33 w***	**35 w** **41 w**
1	Мозамбик	2028	1469	37	33	31	12	..	..	32	55
2	Эфиопия[c]	5179	5287	56	57	12	10	6	3	31	33
3	Танзания	5702	3602	46	58	18	17	11	8	37	24
4	Бурунди	920	1062	62	56	13	18	7	12	25	26
5	Малави	1238	1465	37	42	19	27	12	18	44	31
6	Чад	727	1138	54	44	12	22	.	16	34	35
7	Руанда	1165	1128	50	37	23	17	16	3	27	46
8	Сьерра–Леоне	1166	824	33	42	21	27	5	6	47	31
9	Непал	1946	4252	62	42	12	22	4	10	26	36
10	Нигер	2538	1860	43	39	23	18	4	..	35	44
11	Буркина Фасо	1709	2325	33	34	22	27	16	21	45	39
12	Мадагаскар	4042	3198	30	34	16	13	..	13	54	53
13	Бангладеш	12950	29110	50	31	16	18	11	10	34	52
14	Уганда	1267	5655	72	50	4	14	4	6	23	36
15	Вьетнам	..	20351	..	28	..	30	..	22	..	42
16	Гвинея–Биссау	105	257	44	46	20	24	..	7	36	30
17	Гаити	1462	2043	..	44	..	12	..	9	..	44
18	Мали	1629	2431	61	46	10	17	4	6	29	37
19	Нигерия	93082	26817	27	28	40	53	8	5	32	18
20	Респ. Йемен	..	4790	..	22	..	27	..	14	..	51
21	Камбоджа	..	2771	..	51	..	14	..	6	..	34
22	Кения	7265	9095	33	29	21	17	13	11	47	54
23	Монголия	2328	861	14	..	28	..	..	..	57	..
24	Того	1136	981	27	38	25	21	8	9	48	41
25	Гамбия	233	384	30	28	16	15	7	7	53	58
26	ЦАР	797	1128	40	44	20	13	7	..	40	43
27	Индия	172321	324082	38	29	26	29	18	19	36	41
28	Лаос	..	1760	..	52	..	18	..	14	..	30
29	Бенин	1405	1522	35	34	12	12	8	7	52	53
30	Никарагуа	2144	1911	23	33	31	20	26	16	45	46
31	Гана	4445	6315	58	46	12	16	8	6	30	38
32	Замбия	3884	4075	14	22	41	40	18	30	44	37
33	Ангола	..	3722	..	12	..	59	..	3	..	28
34	Грузия	..	2325	25	67	36	22	29	18	39	11
35	Пакистан	23690	60649	30	26	25	24	16	17	46	50
36	Мавритания	709	1068	30	27	26	30	..	13	44	43
37	Азербайджан	..	5475	..	27	..	32	..	..	..	41
38	Зимбабве	5355	6522	14	15	34	36	25	30	52	48
39	Гвинея	..	3086	..	24	..	31	..	5	..	45
40	Гондурас	2566	3937	24	21	24	33	15	18	52	46
41	Сенегал	3016	4867	19	20	25	18	15	12	57	62
42	Китай	201688	697647	30	21	49	48	41	38	21	31
43	Камерун	6741	7931	29	39	23	25	9	10	48	38
44	Кот–д'Ивуар	10175	10069	27	31	20	20	13	18	53	50
45	Албания	..	2192	28	56	37	21	..	..	35	23
46	Конго	1706	2163	12	10	47	38	7	6	42	51
47	Киргизия	..	3028	..	44	..	24	..	..	..	32
48	Шри–Ланка	4024	12915	28	23	30	25	18	16	43	52
49	Армения		2058	18	44	58	35		25	25	20
Страны со средним уровнем доходов Незначительно ниже среднего уровня		**2461307 t** **..**	**4033376 t** **2025853 t**	**..** **..**	***11 w*** ***13 w***	**..** **..**	***35 w*** **36 w**	**..** **..**	***18 w*** **..**	**..** **..**	***52 w*** ***49 w***
50	Лесото	368	1029	24	10	29	56	7	18	47	34
51	Египет	22913	47349	18	20	37	21	12	15	45	59
52	Болгария	3074	6151	18	.	55	..	15	..	47	..
53	Македония	..	1975	..	..	..	..	..	..	..	..
54	Молдова	..	3518	..	50	..	28	..	26	..	22
55	Узбекистан	..	21590	.	33	..	34	..	18	..	34
56	Индонезия	78015	198079	24	17	42	42	13	24	34	41
57	Филиппины	32500	74180	25	22	39	32	26	23	36	46
58	Марокко	18821	32412	18	14	31	33	17	19	51	53
59	Сирия	13062	16783	20	..	23	..	..	..	56	..
60	Папуа Новая Гвинея	2548	4901	33	26	27	38	10	8	40	34
61	Болгария	20040	12366	14	15	54	34	..	..	32	51
62	Казахстан	..	21413	..	12	..	30	..	6	..	57
63	Гватемала	7879	14489	..	25	..	19	..	..	..	56
64	Эквадор	11733	17939	12	12	38	36	18	21	50	52
65	Доминиканская Респ.	6631	11277	20	15	28	22	15	15	52	64
66	Румыния	..	35535	..	21	..	40	..	..	..	39
67	Ямайка	2679	4406	8	9	38	38	17	18	54	53
68	Иордания	..	6105	..	8	..	27	..	14	..	65
69	Алжир	42345	41435	10	13	54	47	9	9	36	41
70	Сальвадор	3574	9471	38	14	22	22	16	..	40	65
71	Украина	..	80127	..	18	..	42	..	37	..	41
72	Парагвай	4579	7743	29	24	27	22	16	16	44	54

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Структура валового внутреннего продукта (%)									
		ВВП (млн. долларов)		Сельское хоз–во добавленная ст–ть		Промышленность добавленная ст–ть		Обраб. пром–сть[a] добавленная ст–ть		Сфера услуг[b] добавленная ст–ть	
		1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
73	Тунис	8743	18035	14	12	31	29	12	19	55	59
74	Литва	..	7089	..	11	..	36	..	30	..	53
75	Колумбия	33399	76112	19	*14*	32	*32*	23	*18*	49	*54*
76	Намибия	2190	3033	12	*14*	53	*29*	5	9	35	*56*
77	Беларусь	..	20561	..	13	..	35	..	22	..	52
78	Российская Федерация	..	344711	*8*	7	*54*	*38*	..	*31*	*38*	*55*
79	Латвия	..	6034	*14*	9	*50*	31	*45*	18	*36*	60
80	Перу	20661	57424	10	7	42	38	20	24	48	55
81	Коста Рика	4831	9235	18	17	27	24	19	19	55	58
82	Ливан	..	11143	..	7	..	*24*	..	*10*	..	*69*
83	Таиланд	32354	167056	23	11	29	40	22	29	48	49
84	Панама	3592	7413	..	11	..	15	..	..	..	74
85	Турция	68790	164789	26	16	22	31	14	21	51	53
86	Польша	57068	117663	..	6	..	39	..	26	..	54
87	Эстония	..	4087	..	8	..	28	..	17	..	64
88	Словацкая Респ.	..	17414	..	6	..	33	..	..	..	61
89	Ботсвана	971	4318	13	5	44	46	4	4	43	48
90	Венесуэла	69377	75016	5	5	46	38	16	17	49	56
Незначительно выше среднего уровня		**989317 t**	**1981511 t**	**8 w**	**9 w**	**47 w**	**37 w**	**20 w**	**18 w**	**43 w**	**53 w**
91	ЮАР	78744	136035	7	5	50	31	23	24	43	64
92	Хорватия	..	18081	..	12	..	25	..	20	..	62
93	Мексика	194914	250038	8	8	33	26	22	19	59	67
94	Маврикий	1132	3919	12	9	26	33	15	*23*	62	58
95	Габон	4285	4091	7	*8*	60	*52*	5	*11*	33	*40*
96	Бразилия	235025	688085	11	14	44	37	33	24	45	49
97	Тринидад и Тобаго	6236	5327	2	3	60	42	9	9	38	54
98	Чешская Респ.	29123	44772	7	*6*	63	*39*	..	..	30	*55*
99	Малайзия	24488	85511	22	13	38	43	21	33	40	44
100	Венгрия	22165	45712	..	8	..	33	..	24	..	59
101	Чили	27572	67297	7	..	37	..	21	..	55	..
102	Оман	5082	12102	3	..	69	..	1	..	28	..
103	Уругвай	10132	17847	14	9	34	26	26	18	53	65
104	Саудовская Аравия	156487	125501	1	..	81	..	5	..	18	..
105	Аргентина	76962	281066	6	6	41	31	29	*20*	52	63
106	Словения	..	18350	..	5	..	39	..	1	..	57
107	Греция	40147	90550	27	*21*	48	*36*	30	*21*	24	*43*
Страны с низк. и средним уровнем дохода		**3192729 t**	**5393142 t**	**16 w**	**14 w**	**..**	**36 w**	**..**	***20* w**	**..**	**48 w**
Африка (без стран Магриба)		**292557 t**	**296748 t**	**24 w**	**20 w**	**36 w**	**30 w**	**12 w**	**15 w**	**38 w**	**48 w**
Восточная Азия и Тихоокеанский регион		**464719 t**	**1341265 t**	**27 w**	**18 w**	**39 w**	**44 w**	**27 w**	**32 w**	**32 w**	**38 w**
Южная Азия		**219283 t**	**439203 t**	**39 w**	**30 w**	**24 w**	**27 w**	**15 w**	**17 w**	**35 w**	**41 w**
Европа и Средняя Азия		**..**	**1103330 t**	**..**	***11* w**	**..**	***33* w**	**..**	**..**	**..**	***46* w**
Ближний Восток и Северная Африка		**463031 t**	**..**	**8 w**	**..**	**57 w**	**..**	**7 w**	**..**	**32 w**	**..**
Лат. Америка и страны Карибск. басс.		**758569 t**	**1688195 t**	**10 w**	**10 w**	**37 w**	**33 w**	**25 w**	**21 w**	**51 w**	**55 w**
Страны с высоким уровнем дохода		**7758074 t**	**22485548 t**	**3 w**	***2* w**	**37 w**	***32* w**	**24 w**	***21* w**	**58 w**	***66* w**
108	Южная Корея	63661	455476	15	7	40	*43*	29	*27*	45	*50*
109	Португалия	28526	102337	..	..	..	..	..	..	..	..
110	Испания	211543	558617	..	*3*	..	..	..	..	..	..
111	Новая Зеландия	22469	57070	11	..	31	..	22	..	58	..
112	Ирландия	20080	60780	..	..	..	..	..	..	..	..
113	† Израиль	22579	91965	..	..	..	..	..	..	..	..
114	† Кувейт	28639	26650	0	0	75	53	6	11	25	46
115	† ОАЭ	29625	39107	1	*2*	77	*57*	4	*8*	22	*40*
116	Соединенное Королевство	537382	1105822	2	*2*	43	*32*	27	*21*	54	*66*
117	Австралия	160109	348782	5	*3*	36	*28*	19	*15*	58	*70*
118	Италия	452648	1086932	6	*3*	39	31	28	*21*	55	66
119	Канада	263193	568928	5	..	40	..	22	..	55	..
120	Финляндия	51306	125432	12	*6*	49	*37*	35	*28*	39	57
121	† Гонконг	28495	143689	1	*0*	32	*17*	24	9	67	*83*
122	Швеция	125557	228679	4	*2*	37	*32*	25	*23*	59	66
123	Нидерланды	171861	395900	3	*3*	32	*27*	18	*18*	64	*70*
124	Бельгия	118022	269081	2	*2*	34	..	24	..	64	..
125	Франция	664597	1536089	4	*2*	34	*27*	24	*19*	62	*71*
126	† Сингапур	11718	83695	1	0	38	36	29	27	61	64
127	Австрия	76882	233427	4	*2*	40	*34*	28	*24*	56	*63*
128	США	2708150	6952020	3	*2*	34	*26*	22	*18*	64	*72*
129	Германия	..	2415764	..	..	..	..	..	..	..	..
130	Дания	66322	172220	6	*4*	33	*29*	22	*21*	61	*67*
131	Норвегия	63283	145954	4	..	36	..	15	..	60	..
132	Япония	1059253	5108540	4	*2*	42	*38*	29	*24*	54	*60*
133	Швейцария	101646	300508	..	..	..	..	..	..	..	..
Весь мир		**10768090 t**	**27846241 t**	**7 w**	**5 w**	**38 w**	**33 w**	**23 w**	**21 w**	**53 w**	**63 w**

a. Доля обрабатывающей промышленности показана отдельно, так как она является наиболее динамичной сферой. b. Услуги включают нераспределенные статьи. c. Данные за период до 1992 года включают Эритрею.

Таблица 13. Структура экономики: спрос

		Структура валового внутреннего продукта (%)											
		Общее потребление в госсекторе		Частное потребление		Вал. объем внутр. капиталовложений		Валовые внутр. сбережения		Экспорт товаров и услуг		Баланс ресурсов	
		1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Страны с низким уровнем дохода, кроме Китая и Индии		**12 w** ..	**12 w** **13 w**	**66 w** ..	**59 w** **80 w**	**24 w** ..	**32 w** **20 w**	**27 w** ..	**30 w** **10 w**	**13 w** *16 w*	**19 w** ..	**−2 w** *−8 w*	**−1 w** *−6 w*
1	Мозамбик	21	*20*	78	*75*	22	*60*	1	*5*	20	*23*	−22	−55
2	Эфиопия	*14* [a]	12	*83* [a]	81	*9* [a]	17	*3* [a]	7	*11* [a]	15	*−6* [a]	−11
3	Танзания	*12*	10	*69*	97	*29*	31	*19*	−7	*14*	30	*−10*	−38
4	Бурунди	9	12	92	95	14	11	−1	−7	9	12	−15	−18
5	Малави	19	20	70	76	25	15	11	4	25	*29*	−14	−11
6	Чад	*8*	*17*	*99*	*93*	*4*	*9*	−6	*−10*	24	*13*	−17	*−19*
7	Руанда	12	14	83	93	16	13	5	−7	15	6	−11	−20
8	Сьерра-Леоне	8	11	91	98	18	*6*	2	−9	23	13	−16	−15
9	Непал	7	8	82	79	18	23	11	12	12	24	−7	−12
10	Нигер	10	*17*	67	*82*	37	*6*	23	*1*	24	*13*	−14	*−4*
11	Буркина Фасо	10	*16*	95	*78*	17	*22*	−6	6	10	*14*	−23	*−16*
12	Мадагаскар	12	7	89	91	15	11	−1	3	13	23	−16	−8
13	Бангладеш	6	14	92	78	15	17	2	8	6	14	−13	−8
14	Уганда	*11*	10	*89*	83	6	16	−0	7	19	12	−6	−9
15	Вьетнам	..	7	..	77	..	27	..	16	..	36	..	−11
16	Гвинея-Биссау	29	8	77	98	30	16	−6	−5	8	13	−36	−22
17	Гаити	10	*6*	82	*101*	17	*2*	8	−7	22	*4*	−9	−9
18	Мали	10	11	91	79	17	26	−2	10	16	22	−19	−16
19	Нигерия	12	10	56	*69*	22	*18*	32	*20*	29	*25*	10	4
20	Респ. Йемен	..	*29*	..	*61*	..	*12*	..	*10*	..	*43*	..	*−2*
21	Камбоджа	..	*11*	..	*82*	..	*19*	..	*6*	..	*11*	..	*−13*
22	Кения	20	15	62	72	29	19	18	13	28	33	−11	−6
23	Монголия	b	..	74	..	46	..	27	..	19	..	*−36*	2
24	Того	22	11	53	80	30	14	25	9	51	31	−5	*−4*
25	Гамбия	20	19	*79*	*76*	26	*21*	1	5	47	53	−26	−15
26	ЦАР	15	13	94	80	7	15	−10	6	26	18	−17	−9
27	Индия	10	10	73	68	21	25	17	22	7	12	−4	−2
28	Лаос	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	*−10*
29	Бенин	9	*9*	96	*82*	15	*20*	−5	*9*	23	*27*	−20	*−6*
30	Никарагуа	20	*14*	83	*95*	17	*18*	−2	*−9*	24	*24*	−19	*−27*
31	Гана	11	12	84	77	6	19	5	10	8	25	−1	−8
32	Замбия	26	9	55	88	23	12	19	3	41	31	−4	−7
33	Ангола	..	47	..	9	..	27	..	43	..	74	..	33
34	Грузия	13	7	56	103	29	3	..	−9	..	17	..	−1
35	Пакистан	10	12	83	73	18	19	7	16	12	16	−12	−3
36	Мавритания	25	9	68	80	36	15	7	11	37	50	−29	−3
37	Азербайджан	..	b	..	96	..	16	..	4	..	27	..	−16
38	Зимбабве	20	*19*	64	*64*	19	*22*	16	*17*	30	*34*	−3	−6
39	Гвинея	..	8	..	81	..	15	..	11	..	21	..	−4
40	Гондурас	13	14	70	73	25	23	17	14	36	36	−8	−10
41	Сенегал	22	11	78	79	15	16	−0	10	28	32	−16	−5
42	Китай	15	12	51	46	35	40	35	42	6	21	−0	2
43	Камерун	10	9	70	71	21	15	20	21	27	26	−1	6
44	Кот-д'Ивуар	17	12	63	67	27	13	20	20	35	41	−6	7
45	Албания	9	15	56	93	35	16	..	−8	..	14	..	−24
46	Конго	18	12	47	64	36	27	36	23	60	62	−0	−4
47	Киргизия	..	23	..	67	..	16	..	10	..	26	..	−18
48	Шри-Ланка	9	12	80	74	34	25	11	14	32	36	−23	−11
49	Армения	16	13	47	116	29	9	..	−29	..	24	..	−53
Страны со средним уровнем доходов Незначительно ниже среднего уровня		.. ..	**14 w** ..	.. ..	**59 w** ..	.. ..	**25 w** ..	.. ..	**25 w** ..	.. ..	**24 w** ..	.. ..	**−1 w** ..
50	Лессото	36	23	124	85	42	87	−60	−9	20	21	−102	−96
51	Египет	16	13	69	81	28	17	15	6	31	21	−12	−3
52	Боливия	14	*13*	67	*79*	15	*15*	19	*8*	21	*20*	4	−7
53	Македония	..	14	..	82	..	15	..	4	..	37	..	−11
54	Молдова	..	20	..	81	..	7	..	−1	..	35	..	−7
55	Узбекистан	..	*25*	..	*59*	..	*23*	..	*24*	..	*63*	..	−0
56	Индонезия	11	8	52	56	24	38	37	36	33	25	13	1
57	Филиппины	9	11	67	74	29	23	24	15	24	36	−5	−8
58	Марокко	18	15	68	71	24	21	14	13	17	27	−10	−8
59	Сирия	23	..	67	..	28	..	10	..	18	..	−17	..
60	Папуа Новая Гвинея	24	12	61	48	25	24	15	39	43	61	−10	15
61	Болгария	6	15	55	61	34	21	39	25	36	49	5	2
62	Казахстан	..	15	..	65	..	22	..	19	..	34	..	−3
63	Гватемала	8	*6*	79	*86*	16	*17*	13	*8*	22	*19*	−3	−6
64	Эквадор	15	13	60	67	26	19	26	21	25	29	−0	2
65	Доминиканская Респ.	8	4	77	80	25	20	15	16	19	26	−10	0
66	Румыния	5	12	60	66	40	26	35	21	35	28	..	−5
67	Ямайка	20	9	64	80	16	17	16	10	51	69	0	−7
68	Иордания	..	*22*	..	*75*	..	*26*	..	*3*	..	*49*	..	*−24*
69	Алжир	14	16	43	56	39	32	43	29	34	27	4	−3
70	Сальвадор	14	8	72	86	13	19	14	6	34	21	1	−16
71	Украина	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	−3
72	Парагвай	6	7	76	79	32	*23*	18	*14*	15	*36*	−13	*−10*

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Структура валового внутреннего продукта (%)											
		Общее потребление в госсекторе		Частное потребление		Вал. объем внутр. капиталовложений		Валовые внутр. сбережения		Экспорт товаров и услуг		Баланс ресурсов	
		1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
73	Тунис	14	16	62	63	29	24	24	20	40	45	−5	−4
74	Литва	..	20	..	63	..	19	..	16	..	58	..	−3
75	Колумбия	10	9	70	75	19	20	20	16	16	15	1	−3
76	Намибия	17	*31*	44	*52*	29	*20*	39	*17*	76	*53*	10	−7
77	Беларусь	..	22	..	58	..	25	..	20	..	43	..	−5
78	Российская Федерация	15	16	62	58	22	25	..	26	..	22	..	3
79	Латвия	8	20	60	65	26	21	..	16	..	43	..	−5
80	Перу	11	6	57	83	29	17	32	11	22	12	3	−5
81	Коста Рика	18	17	66	60	27	25	16	24	26	41	−10	−1
82	Ливан	..	*12*	..	*110*	..	*29*	..	*−22*	..	*10*	..	−62
83	Таиланд	12	10	65	54	29	43	23	36	24	42	−6	−7
84	Панама	..	15	..	64	..	24	..	22	..	39	..	−2
85	Турция	10	10	78	70	18	25	11	20	5	20	−7	−5
86	Польша	9	18	67	63	26	17	23	19	28	28	−3	2
87	Эстония	..	23	..	58	..	27	..	18	..	75	..	−9
88	Словацкая Респ.	..	20	..	50	..	28	..	30	..	63	..	2
89	Ботсвана	19	32	53	45	38	25	28	23	53	49	−10	−2
90	Венесуэла	12	6	55	73	26	16	33	21	29	27	7	5
Незначительно выше среднего уровня		**12 w**	**15 w**	**56 w**	**61 w**	**25 w**	**21 w**	**32 w**	**23 w**	**27 w**	**22 w**	**7 w**	***−1 w***
91	ЮАР	13	21	50	61	28	18	36	18	36	22	8	−0
92	Хорватия	..	33	..	66	..	14	..	1	..	40	..	−13
93	Мексика	10	10	65	71	27	15	25	19	11	25	−2	3
94	Маврикий	14	12	75	65	21	25	10	22	51	58	−10	−3
95	Габон	13	10	26	42	28	26	61	48	65	61	33	22
96	Бразилия	9	17	70	62	23	22	21	21	9	7	−2	−1
97	Тринидад и Тобаго	12	13	46	62	31	14	42	25	50	39	11	11
98	Чешская Респ.	..	20	..	60	..	25	..	20	..	52	..	−5
99	Малайзия	17	12	51	51	30	41	33	37	58	96	3	−3
100	Венгрия	10	11	61	68	31	23	29	21	39	35	−2	−2
101	Чили	12	9	67	62	25	27	20	29	23	29	−4	2
102	Оман	25	*31*	28	*42*	22	*17*	47	*27*	63	*49*	25	*10*
103	Уругвай	12	13	76	74	17	14	12	13	15	19	−6	−1
104	Саудовская Аравия	16	*27*	22	*43*	22	*20*	62	*30*	71	*40*	41	*10*
105	Аргентина	b	b	76	82	25	18	24	18	5	9	−1	0
106	Словения	..	21	..	58	..	22	..	21	..	56	..	−1
107	Греция	16	19	60	74	29	19	23	7	21	22	−5	−12
Страны с низким и средним уровнем дохода		**14 w**	**14 w**	**57 w**	**63 w**	**26 w**	**27 w**	**30 w**	**22 w**	**23 w**	**22 w**	**2 w**	**−1 w**
Африка (без стран Магриба)		**14 w**	**17 w**	**60 w**	**67 w**	**23 w**	**19 w**	**27 w**	**16 w**	**31 w**	**28 w**	**3 w**	**−3 w**
Восточная Азия и Тихоокеанский регион		**12 w**	**11 w**	**58 w**	**51 w**	**28 w**	**39 w**	**28 w**	**38 w**	**16 w**	**29 w**	**1 w**	**−1 w**
Южная Азия		**9 w**	**11 w**	**75 w**	**69 w**	**20 w**	**23 w**	**15 w**	**20 w**	**8 w**	**14 w**	**−6 w**	**−3 w**
Европа и Средняя Азия		..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Ближний Восток и Северная Африка		**16 w**	..	**39 w**	..	**26 w**	..	**45 w**	..	**47 w**	..	**16 w**	..
Лат. Америка и страны Карибск. бассейна		**11 w**	**12 w**	**67 w**	**67 w**	**25 w**	**20 w**	**23 w**	**19 w**	**16 w**	**17 w**	**−2 w**	**−2 w**
Страны с высоким уровнем дохода		**17 w**	**15 w**	**60 w**	**63 w**	**23 w**	**21 w**	**23 w**	**21 w**	**22 w**	**22 w**	**0 w**	**2 w**
108	Южная Корея	12	10	64	54	32	37	25	36	34	33	−7	−1
109	Португалия	14	17	65	65	34	28 c	21	18	24	28	−13	−9
110	Испания	13	16	66	62	23	21	21	22	16	24	−2	0
111	Новая Зеландия	18	15	62	60	21	24	20	26	30	32	−1	2
112	Ирландия	19	15	67	57	27	13	14	27	48	75	−13	15
113	† Израиль	39	29	50	58	22	24	11	13	40	29	−11	−10
114	† Кувейт	11	33	31	49	14	12	58	18	78	55	44	6
115	† ОАЭ	11	*18*	17	*54*	28	*27*	72	*27*	78	*70*	43	*1*
116	Соединенное Королевство	22	21	59	64	17	16 c	19	15	27	28	2	−1
117	Австралия	18	17	59	60	25	23	24	22	16	20	−2	−1
118	Италия	15	16	61	62	27	18	24	22	22	26	−3	3
119	Канада	19	19	55	60	24	19	25	21	28	37	2	2
120	Финляндия	18	21	54	54	29	16	28	24	33	38	−1	8
121	† Гонконг	6	9	60	59	35	35	34	33	90	147	−1	−2
122	Швеция	29	26	51	55	21	14	19	19	29	41	−2	4
123	Нидерланды	17	14	61	57	22	22	22	29	51	53	−0	7
124	Бельгия	18	15	63	62	22	18	19	24	63	74	−3	6
125	Франция	18	20	59	60	24	18	23	20	22	23	−1	2
126	† Сингапур	10	9	53	40	46	33	38	..	207	..	−9	..
127	Австрия	18	19	56	55	28	27	26	26	37	38	−2	−1
128	США	18	16	63	*68*	20	*16*	19	*15*	10	11	−1	−2
129	Германия	..	20	..	58	..	21	..	23	..	23	..	1
130	Дания	27	25	56	54	19	16	17	21	33	35	−1	6
131	Норвегия	18	21	51	50	25	23 c	31	29	43	38	6	6
132	Япония	10	10	59	60	32	29	31	31	14	9	−1	2
133	Швейцария	13	14	67	59	24	23	20	27	37	36	−4	4
Весь мир		**16 w**	**15 w**	**59 w**	**63 w**	**24 w**	**23 w**	**25 w**	**21 w**	**22 w**	**22 w**	**1 w**	**1 w**

a. Включая Эритрею. b. Отдельные данные об общем потреблении в госсекторе отсутствуют; они включены в частное потребление. c. Включая статистическую погрешность.

Таблица 14. Бюджет центрального правительства

		Удельный вес в ВВП								Удельный вес в валовых расходах[b]				Общий дефицит/излишек[c] (% ВВП)	
		Валовые доходы[a]				Валовые расходы									
		налоговые		неналоговые		текущие		капитальные		обороны		соц.программы[d]			
		1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Страны с низким уровнем дохода, кроме Китая и Индии															
1	Мозамбик	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
2	Эфиопия	*12,8*[e]	11,9	*3,7*[e]	..	*18,0*[e]	..	*3,3*[e]	..	35,5[e]	..	19,6[e]	..	*–3,1*[e]	*–8,5*
3	Танзания	*17,1*	..	*9,4*	..	*19,2*	..	*10,4*	..	9,2	..	35,0	..	*–7,0*	..
4	Бурунди	13,2	..	3,5	..	*11,5*	..	*11,0*	..	..	..	..	..	–3,9	..
5	Малави	16,6	..	5,9	..	18,0	..	16,6	..	12,8	..	30,7	..	–15,9	..
6	Чад	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
7	Руанда	11,0	..	2,5	..	9,3	..	5,0	..	..	..	..	..	–1,7	*–6,9*
8	Сьерра-Леоне	14,0	12,5	2,5	*4,5*	*19,6*	15,3	*5,0*	*6,5*	..	..	..	..	–12,1	*–5,0*
9	Непал	6,6	9,1	2,9	4,3	..	..	..	..	6,7	..	..	..	–3,0	..
10	Нигер	12,2	..	2,6	..	9,4	..	9,0	..	3,8	..	30,5	..	–4,7	..
11	Буркина Фасо	10,4	..	1,9	..	9,8	..	2,3	..	17,0	..	36,0	..	0,2	..
12	Мадагаскар	12,9	8,2	5,2	2,2	..	11,3	..	*7,5*	..	..	..	34,6	..	*–4,8*
13	Бангладеш	7,7	..	2,9	..	..	..	..	..	9,4	..	..	..	2,5	..
14	Уганда	3,0	..	1,3	..	5,3	..	0,8	..	25,2	..	24,1	..	–3,1	..
15	Вьетнам	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
16	Гвинея–Биссау	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
17	Гаити	9,3	..	1,6	..	13,9	..	3,5	..	..	..	..	..	–4,7	..
18	Мали	9,5	..	4,0	..	12,3	..	1,9	..	11,0	..	37,8	..	–4,6	..
19	Нигерия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
20	Респ. Йемен	..	13,0	..	*2,6*	..	*34,7*	..	*3,8*	..	*10,3*	..	*30,8*	..	*–17,3*
21	Камбоджа	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
22	Кения	19,1	19,6	8,5	*10,0*	19,4	*22,1*	5,9	*5,3*	16,4	*6,2*	36,0	*27,1*	–4,5	*–3,2*
23	Монголия	..	20,5	..	5,0	..	18,1	..	*3,3*	..	*11,5*	..	*38,8*	..	*–1,9*
24	Того	27,0	..	4,6	..	*23,7*	..	*8,9*	..	*7,1*	..	56,2	..	–2,0	..
25	Гамбия	20,0	21,8	0,8	7,5	16,7	*15,8*	15,5	*4,6*	0,0	..	38,2	..	–4,5	*3,5*
26	ЦАР	*15,0*	..	*3,4*	..	*18,5*	..	*1,3*	..	9,7	..	*34,5*	..	–3,5	..
27	Индия	9,8	9,6	5,0	4,1	11,7	14,2	1,6	1,8	19,8	14,5	8,8	11,9	–6,5	–5,4
28	Лаос	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
29	Бенин	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
30	Никарагуа	20,3	23,6	8,7	10,7	24,8	22,0	4,7	*8,4*	7,7	0,0	41,3	63,5	–7,2	*–4,3*
31	Гана	6,4	12,9	1,9	*5,6*	9,8	*17,6*	1,1	*3,0*	3,7	*4,9*	38,3	*42,3*	–4,2	*–2,5*
32	Замбия	23,1	13,4	10,8	7,0	33,0	10,7	4,0	6,1	0,0	..	23,4	59,0	–18,5	–2,9
33	Ангола	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
34	Грузия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
35	Пакистан	13,5	15,3	5,5	7,2	14,5	19,1	3,1	4,1	..	..	..	..	–5,7	–4,8
36	Мавритания	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
37	Азербайджан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
38	Зимбабве	19,2	..	6,7	..	33,0	..	1,8	..	25,0	..	30,2	..	–10,9	..
39	Гвинея	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
40	Гондурас	13,6	..	3,5	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	–0,2
41	Сенегал	20,7	..	6,3	..	22,3	..	1,9	..	16,8	..	38,5	..	0,9	–0,0
42	Китай	..	5,7	..	*4,6*	..	..	..	..	..	*12,4*	..	..	..	*–1,9*
43	Камерун	15,0	9,5	2,9	*2,8*	10,5	*14,0*	5,2	*1,5*	9,1	*9,4*	38,2	*29,0*	0,5	*–1,7*
44	Кот-д'Ивуар	21,1	..	5,7	..	19,1	..	9,6	..	..	..	..	..	–10,8	..
45	Албания	..	18,3	..	9,2	..	28,0	..	6,1	..	7,1	..	40,2	..	–9,9
46	Конго	*27,0*	..	2,7	..	*21,8*	..	*17,7*	..	..	16,1	*12,6*	..	–5,2	–0,1
47	Киргизия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
48	Шри-Ланка	19,1	18,0	5,4	10,8	24,7	22,1	16,6	6,5	1,7	2,6	40,5	46,2	–18,3	–0,1
49	Армения	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Страны со средним уровнем доходов															
Незначительно ниже среднего уровня															
50	Лесото	*29,5*	44,4	*3,5*	7,5	*32,9*	33,3	..	..	..	..	*31,4*	..	..	..
51	Египет	*28,9*	26,3	*4,0*	5,6	*36,6*	*34,8*	*9,0*	*8,0*	*13,5*	*8,7*	*32,1*	*39,1*	*–6,3*	*2,0*
52	Боливия	..	11,8	..	7,1	..	18,7	..	*5,4*	..	*8,2*	..	52,5	..	*–3,6*
53	Македония	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
54	Молдова	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
55	Узбекистан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
56	Индонезия	20,2	16,4	1,8	*6,2*	11,7	*8,4*	10,4	*7,8*	15,5	*6,2*	23,7	*70,4*	–2,3	*0,6*
57	Филиппины	12,5	16,0	5,9	*4,9*	9,9	*15,4*	3,5	*3,0*	15,7	*10,6*	25,4	*26,3*	–1,4	*–1,5*
58	Марокко	20,4	..	8,1	..	22,8	..	10,3	..	17,9	..	39,5	..	–9,7	..
59	Сирия	10,5	17,8	1,4	*8,2*	30,3	*15,5*	17,9	*11,1*	35,8	*28,2*	28,0	*26,8*	–9,7	*–3,8*
60	Папуа Новая Гвинея	20,5	18,9	2,8	*2,3*	29,2	*26,1*	5,2	*3,3*	4,4	*3,3*	29,8	30,5	–1,9	*–4,1*
61	Болгария	..	29,0	..	10,4	..	41,4	..	1,6	..	6,5	..	35,0	..	–5,5
62	Казахстан	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
63	Гватемала	8,7	6,8	2,9	*3,7*	7,3	6,9	5,1	*2,3*	10,6	*15,2*	47,5	*38,4*	–3,4	*–1,2*
64	Эквадор	12,2	13,9	2,2	*4,1*	11,9	*12,4*	2,3	*3,3*	12,5	..	52,5	..	–1,4	*0,0*
65	Доминиканская Респ.	11,1	14,9	3,1	*5,5*	11,4	*8,2*	5,2	*8,7*	7,8	*4,7*	53,0	*87,1*	–2,6	*0,0*
66	Румыния	10,1	26,3	0,0	*6,9*	29,8	*27,7*	15,0	*4,3*	3,8	6,2	28,3	*54,8*	0,5	0,0
67	Ямайка	27,9	..	14,3	..	..	..	..	..	..	..	..	..	–15,5	..
68	Иордания	..	20,4	..	*6,5*	..	*24,7*	..	*6,1*	*25,3*	*20,7*	*38,5*	*46,8*	..	*1,1*
69	Алжир	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
70	Сальвадор	11,1	12,1	3,4	6,4	11,7	*11,2*	2,8	*3,7*	8,8	5,2	47,0	*37,2*	–5,7	–0,0
71	Украина	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
72	Парагвай	9,8	9,1	1,9	*5,0*	7,5	*11,1*	2,4	*1,9*	12,4	*10,7*	47,0	*54,1*	0,3	*1,2*

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Удельный вес в ВВП								Удельный вес в валовых расходах[b]				Общий дефицит/излишек[c] (% ВВП)	
		Валовые доходы[a]				Валовые расходы									
		налоговые		неналоговые		текущие		капитальные		обороны		соц. программ[d]			
		1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
73	Тунис	23,9	..	7,5	..	22,1	..	9,4	..	12,2	..	53,7	..	−2,8	..
74	Литва	..	24,4	..	12,6	..	24,7	..	2,7	..	1,9	..	53,2	..	..
75	Колумбия	10,3	14,0	2,7	*6,8*	10,4	*11,9*	4,1	*2,5*	*6,7*	*8,7*	*58,5*	*40,8*	−1,8	*−0,5*
76	Намибия	..	31,4	..	*10,1*	..	*34,6*	..	*6,1*	..	..	..	..	..	*−4,8*
77	Беларусь	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
78	Российская Федерация	..	16,1	..	6,5	..	*25,8*	..	*1,3*	..	*16,4*	..	*34,6*	..	*−10,5*
79	Латвия	..	23,1	..	10,9	..	29,2	..	1,2	..	2,6	..	63,7	..	*−4,2*
80	Перу	15,8	14,4	6,4	7,7	15,0	15,8	4,4	*3,1*	21,0	..	27,4	0,0	−2,4	0,0
81	Коста Рика	16,8	22,0	5,4	8,4	21,3	26,0	5,2	2,4	2,6	0,0	73,9	63,0	−7,4	−2,9
82	Ливан	..	10,8	..	*1,1*	..	*25,8*	..	..	..	..	..	..	..	..
83	Таиланд	13,2	17,1	6,6	7,4	14,4	10,5	4,4	..	21,7	..	37,8	57,7	−4,9	*1,8*
84	Панама	19,7	20,1	4,5	*4,8*	26,5	*25,4*	5,9	*2,9*	0,0	*5,4*	48,5	*69,6*	−5,5	*4,3*
85	Турция	14,3	14,3	3,6	7,3	15,5	20,9	5,9	6,1	15,2	15,8	33,0	21,6	−3,1	0,0
86	Польша	..	36,7	..	11,6	..	41,9	..	*1,5*	..	..	..	..	..	*−2,3*
87	Эстония	..	33,2	..	*13,6*	..	..	..	..	..	*3,1*	..	..	..	*1,4*
88	Словацкая Респ.	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
89	Ботсвана	24,9	28,1	0,3	*1,7*	23,1	*38,3*	10,8	..	9,8	..	41,5	*35,6*	−0,2	..
90	Венесуэла	18,9	14,8	0,9	*4,0*	14,9	*16,3*	4,0	*2,5*	5,8	..	48,0	..	0,0	*−4,1*
Незначительно выше среднего уровня															
91	ЮАР	20,5	25,2	5,6	*10,0*	19,1	*31,0*	3,0	*2,2*	..	..	..	..	−2,3	*−6,2*
92	Хорватия	..	43,0	..	18,7	..	42,8	..	3,7	..	21,1	..	60,9	..	−0,9
93	Мексика	14,3	14,8	4,4	*8,0*	11,3	*14,3*	5,5	..	2,3	..	57,6	*65,7*	−3,0	..
94	Маврикий	18,4	18,2	3,6	5,5	22,7	19,1	4,6	4,2	0,8	1,5	55,9	60,0	−10,5	−1,4
95	Габон	25,6	..	1,7	..	..	..	..	..	..	..	..	..	6,1	..
96	Бразилия	17,8	18,6	7,3	*4,9*	18,6	*39,0*	2,2	..	0,0	..	43,5	*34,5*	−2,2	..
97	Тринидад и Тобаго	35,7	..	1,6	..	18,4	..	12,0	..	..	..	..	..	7,2	..
98	Чешская Респ.	..	37,5	..	13,0	..	36,9	..	5,1	..	5,7	..	65,7	..	0,5
99	Малайзия	23,4	20,6	4,4	6,6	19,2	18,1	9,9	5,1	14,8	12,7	45,3	48,0	−6,0	0,8
100	Венгрия	*44,9*	..	*20,5*	..	*48,7*	..	*7,5*	..	*4,4*	..	*31,0*	..	*−2,8*	..
101	Чили	25,6	17,8	11,4	9,7	25,3	16,2	2,7	*3,3*	12,4	*8,8*	65,3	77,9	5,4	*1,6*
102	Оман	10,7	8,5	0,2	0,4	30,5	36,0	8,2	6,9	51,2	*36,5*	9,7	26,3	0,4	*−11,2*
103	Уругвай	21,0	27,6	9,6	9,6	20,1	29,2	1,7	*2,6*	13,4	*7,3*	67,6	79,8	0,0	*−2,8*
104	Саудовская Аравия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
105	Аргентина	10,4	..	2,6	..	18,2	..	*2,7*	..	14,3	..	28,6	..	−2,6	0,0
106	Словения	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
107	Греция	27,4	26,0	9,7	*17,8*	31,1	*38,8*	5,5	*4,4*	12,6	*8,9*	58,8	*34,1*	−5,0	*−15,7*
Страны с низким и средним уровнем дохода															
Африка (без стран Магриба)															
Восточная Азия и Тихоокеанский регион															
Южная Азия															
Европа и Средняя Азия															
Ближний Восток и Северная Африка															
Латинская Америка и страны Карибского бассейна															
Страны с высоким уровнем дохода															
108	Южная Корея	15,3	17,7	8,0	6,3	14,6	14,2	2,4	3,6	34,3	18,1	30,0	42,1	−2,2	−0,2
109	Португалия	24,3	30,9	8,8	*12,8*	28,9	*37,7*	4,4	..	7,4	..	55,9	..	−8,5	..
110	Испания	22,2	28,7	3,1	6,5	23,8	*36,8*	3,0	*2,6*	4,3	6,8	77,4	*54,0*	−4,2	−0,0
111	Новая Зеландия	30,6	34,4	6,1	10,8	35,7	35,0	2,4	1,2	5,1	3,6	63,8	70,1	−6,7	0,1
112	Ирландия	30,9	35,1	10,4	*11,4*	40,4	*39,3*	4,6	*3,2*	*3,4*	*3,0*	57,7	*61,6*	−12,5	−0,2
113	† Израиль	43,3	33,4	12,4	13,0	67,2	40,9	2,8	*4,3*	39,8	*19,4*	29,0	57,5	−15,6	*−2,9*
114	† Кувейт	2,7	1,2	0,2	0,0	18,9	44,1	8,9	7,3	12,2	25,5	39,1	44,2	58,7	..
115	† ОАЭ	0,0	0,6	0,0	*0,6*	11,2	*11,3*	0,9	*0,5*	47,5	*37,1*	24,0	*29,2*	2,1	*0,2*
116	Соединенное Королевство	30,6	33,5	9,8	11,8	36,4	39,6	1,8	4,4	13,8	..	48,2	54,5	−4,6	0,1
117	Австралия	19,6	22,3	5,1	5,2	21,1	26,6	1,5	2,5	9,4	16,8	50,1	58,0	−1,5	−0,1
118	Италия	29,1	38,4	7,7	*11,2*	37,6	*48,0*	2,2	*1,9*	3,4	..	55,3	..	−10,7	*−10,5*
119	Канада	16,2	..	3,1	..	21,0	..	0,3	..	7,7	10,8	46,1	..	−3,5	..
120	Финляндия	25,1	29,3	13,3	*14,2*	25,2	*42,0*	3,0	*1,7*	5,6	*3,9*	59,7	*63,5*	−2,2	*−13,4*
121	† Гонконг	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
122	Швеция	30,1	32,8	10,2	11,2	37,5	43,6	1,8	1,4	7,7	5,6	67,0	64,6	−8,1	−6,9
123	Нидерланды	44,2	42,9	10,3	10,5	48,2	48,3	4,6	2,5	5,6	3,9	70,5	68,7	−4,6	−4,9
124	Бельгия	41,7	43,7	10,5	*11,4*	46,6	*47,9*	4,3	5,5	5,7	7,0	67,0	*72*	−8,2	−6,5
125	Франция	36,7	38,1	12,2	11,5	37,4	44,4	2,1	*2,4*	7,4	..	74,1	*72,5*	−0,1	−5,5
126	† Сингапур	17,5	17,2	4,0	*4,6*	15,6	10,7	4,5	*4,2*	25,2	37,4	37,5	48,5	2,1	0,0
127	Австрия	32,0	32,9	8,8	*9,1*	34,0	37,5	3,4	*2,9*	3,0	3,7	78,8	*77,8*	−3,4	−0,1
128	США	18,5	19,0	0,9	0,8	20,7	22,1	1,4	*0,8*	21,2	*18,1*	54,2	55,0	−2,8	−2,3
129	Германия	..	30,0	..	7,3	..	32,2	..	*1,7*	9,1	..	74,9	..	..	*−2,5*
130	Дания	31,3	35,4	16,7	16,5	36,7	42,0	2,7	1,5	6,5	4,0	61,2	56,9	−2,7	−2,0
131	Норвегия	33,9	31,6	14,8	*15,4*	33,4	*39,1*	1,2	..	7,7	..	55,9	*51,1*	−1,7	..
132	Япония	11,0	17,6	2,4	*3,0*	14,8	..	3,6	..	..	*4,1*	..	..	−7,0	−0,0
133	Швейцария	18,3	21,5	3,8	*3,4*	18,9	*25,9*	1,4	*1,2*	10,2	15,2	69,0	*75,2*	−0,2	0,1
Весь мир															

a. Текущие доходы. b. Включая кредитование минус погашение. c. Включая официальные трансферты. d. Включая образование, здравоохранение, социальное обеспечение, социальные выплаты, жилье и социально-культурное обслуживание. e. Включая Эритрею.

Таблица 15. Экспорт и импорт товаров

		Экспорт				Импорт						Среднегод. прирост (%)			
		Всего (млн. долл.)		Промышленные (в % к итогу)		Всего (млн. долл.)		Прод.питания (в % к итогу)		Топливо (в % к итогу)		Объем экспорта		Объем импорта	
		1980	1995	1980	1993	1980	1995	1980	1993	1980	1993	1980-90	1990-95	1980-90	1990-95
Страны с низк. уровн. дохода, кроме Китая и Индии		**84204 t** **58817 t**	**245456 t** **64769 t**			**97748 t** **65465 t**	**251806 t** **86058 t**					**5,3 w** **1,4 w**	*8,3 w* *2,7 w*	**1,6 w** **—4,2 w**	*13,0 w* *5,0 w*
1	Мозамбик	281	169	*2*	*20*	800	784	..	..	..	..	—10,5	*—0,3*	—1,0	*2,9*
2	Эфиопия*	425	423	0	*4*	717	*1033*	8	*6*	25	*11*	1,2	*—9,4*	5,5	*—3,3*
3	Танзания	511	639	14	..	1250	1619	13	..	21	..	—1,8	*10,0*	—5,5	*12,7*
4	Бурунди	65	106	3	*30*	168	234	..	..	..	..	7,4	*—4,8*	1,4	*—14,6*
5	Малави	295	325	7	6	*491*	..	8	..	15	..	0,1	*—1,8*	1,3	*—1,6*
6	Чад	71	*156*	8	..	74	220	..	..	..	..	5,4	*—10,0*	10,5	*—12,1*
7	Руанда	72	45	0	..	243	235	12	..	13	..	5,0	*—19,6*	1,3	*—1,9*
8	Сьерра—Леоне	224	42	40	*27*	427	135	24	..	*2*	..	—2,1	*—4,3*	—9,9	*—1,1*
9	Непал	80	348	31	*84*	342	1374	4	..	18	..	7,8	*22,1*	4,9	*6,8*
10	Нигер	566	*225*	2	..	594	*309*	14	..	26	..	—6,4	*—2,0*	—4,5	*2,5*
11	Буркина Фасо	161	274	..	..	359	549	..	..	..	..	5,4	*1,3*	2,1	*8,3*
12	Мадагаскар	401	564	6	*20*	600	499	9	*11*	15	*12*	—0,1	*—6,8*	—4,6	*—5,6*
13	Бангладеш	793	3173	69	*81*	2600	6496	24	*15*	10	*14*	7,5	*12,7*	1,8	*5,3*
14	Уганда	345	461	3	*1*	293	1058	8	..	30	..	—1,4	*3,9*	—0,6	*28,7*
15	Вьетнам	359	5026	..	..	1310	7272	..	..	..	..	..	..	..	..
16	Гвинея—Биссау	11	23	..	..	55	70	20	..	6	..	—5,1	*—18,3*	1,3	*—5,4*
17	Гаити	226	110	..	..	375	655	24	..	13	..	—2,9	*—11,2*	—4,4	*—6,8*
18	Мали	205	*326*	9	..	439	*529*	19	..	35	..	2,6	*—3,7*	1,2	*—3,4*
19	Нигерия	26000	11670	0	*3*	16700	7900	17	..	*2*	..	—2,4	*—1,9*	—17,5	*7,6*
20	Респ. Йемен	..	1937	51	..	..	1962	28	..	7	..	1,5	*7,2*	—5,9	*11,1*
21	Камбоджа	..	855	..	..	..	1213	..	..	..	..	..	..	..	..
22	Кения	1250	1878	12	*18*	2120	2949	8	*8*	34	*33*	2,6	*16,6*	1,1	*—5,6*
23	Монголия	..	*324*	..	..	..	*223*	..	..	..	..	..	..	..	..
24	Того	338	209	11	*6*	551	386	17	*23*	23	*10*	4,9	*9,0*	1,1	*—11,2*
25	Гамбия	31	16	9	*37*	165	140	23	..	11	..	2,3	*26,9*	1,0	*9,0*
26	ЦАР	116	187	29	..	81	174	21	..	*2*	..	2,5	*3,5*	6,0	*—3,3*
27	Индия	8590	30764	59	75	14900	34522	9	*4*	45	*30*	6,3	*7,0*	4,5	*2,7*
28	Лаос	31	348	8	..	29	587	..	..	..	..	..	..	..	..
29	Бенин	63	*163*	8	..	331	*493*	26	..	8	..	7,7	*—0,3*	—6,3	*29,4*
30	Никарагуа	451	520	14	7	887	962	15	*23*	20	*15*	—4,4	*—8,7*	—4,1	*7,3*
31	Гана	1260	*1227*	1	*13*	1130	*1580*	10	..	27	..	3,9	*9,1*	1,6	*12,8*
32	Замбия	1300	*781*	..	..	1340	1258	5	..	22	..	—3,5	*26,9*	—5,0	*—6,2*
33	Ангола	1880	3508	13	..	1330	1748	24	..	1	..	11,3	*4,2*	—3,4	*—4,1*
34	Грузия	..	347	..	..	..	687	..	..	..	..	..	..	..	..
35	Пакистан	2620	7992	49	85	5350	11461	13	14	27	17	9,5	*8,8*	2,1	*10,3*
36	Мавритания	194	*404*	*2*	*1*	*286*	*700*	30	..	14	..	7,8	*3,5*	1,1	*4,4*
37	Азербайджан	..	612	..	..	..	955	..	..	..	..	..	..	..	..
38	Зимбабве	1415	*1885*	38	*37*	1448	*2241*	3	*18*	1	*12*	2,2	*—6,6*	—2,2	*—5,1*
39	Гвинея	401	583	..	..	270	690	..	..	..	..	—3,6	*—8,6*	—2,9	*—2,8*
40	Гондурас	830	1061	13	*13*	1010	1219	10	*11*	16	*13*	1,3	*10,7*	—1,0	*7,0*
41	Сенегал	477	*340*	15	*21*	1050	*704*	25	*29*	25	*11*	2,6	*3,6*	1,0	*6,1*
42	Китай*	18100	148797	48	81	19900	129113	..	3	..	6	11,4	*14,3*	10,0	*24,8*
43	Камерун	1580	2531	4	*13*	1600	1241	9	*16*	12	*3*	4,5	*—1,7*	—1,4	*—11,2*
44	Кот—д'Ивуар	3130	3939	..	*17*	2970	2808	13	..	16	..	3,3	*—7,5*	—4,0	*5,4*
45	Албания	367	205	.	..	354	679	..	..	..	..	.	..	..	..
46	Конго	911	*952*	7	..	580	670	19	..	14	..	5,5	*9,7*	—2,0	*2,5*
47	Киргизия	..	409	..	..	..	610	..	..	..	..	..	..	..	..
48	Шри—Ланка	1070	3708	16	73	2040	5185	20	*16*	24	9	6,3	*17,0*	2,0	*15,0*
49	Армения	..	271	..	..	..	674	..	..	..	..	..	..	..	..
Страны со средн. уров. дох.		**586567 t**	**893331 t**			**455925 t**	**987309 t**					**2,6 w**	**6,9 w**	**—0,2 w**	*11,0 w*
Незначит. ниже средн. уров.		..	..			..	..					..	..	..	..
50	Лесото	58	*143*	..	..	464	*821*	..	..	..	..	..	..	..	..
51	Египет	3050	3435	11	33	4860	11739	32	24	1	2	—0,2	*—0,1*	—0,7	*—2,9*
52	Боливия	942	1101	3	19	665	1424	19	9	1	5	1,7	*—5,4*	—2,8	*18,9*
53	Македония	..	1244	..	..	.	1420	..	..	..	..	..	..	..	..
54	Молдова	..	746	..	..	..	841	..	..	..	..	..	..	..	..
55	Узбекистан	..	3805	..	..	..	3598	..	..	..	..	..	..	..	..
56	Индонезия	21900	45417	2	53	10800	40918	13	7	16	8	5,3	*21,3*	1,2	*9,1*
57	Филиппины	5740	17502	37	76	8300	28337	8	8	28	12	2,9	*10,2*	2,4	*15,2*
58	Марокко	2490	4802	24	57	4160	8565	20	17	24	14	4,2	*0,8*	2,9	*1,7*
59	Сирия	2110	3970	6	9	4120	4616	14	*19*	26	*4*	6,4	*—3,2*	—9,3	*22,3*
60	Папуа Новая Гвинея	1030	2644	2	*12*	1180	1451	21	..	15	..	4,5	*19,3*	—0,2	*2,1*
61	Болгария	10400	5100	..	..	9650	5015	..	*8*	..	*36*	.	.	.	.
62	Казахстан	..	5197	..	..	..	5692	..	..	..	..	..	..	..	..
63	Гватемала	1520	2156	24	*30*	1600	3293	8	*11*	24	*14*	—1,3	*8,2*	—0,6	*19,3*
64	Эквадор	2480	4307	3	7	2250	4193	8	5	1	2	3,0	*8,9*	—3,9	*10,0*
65	Доминиканская Респ.	962	765	24	52	1640	2976	17	..	25	..	—1,0	*—10,2*	2,6	*8,9*
66	Румыния	11200	7548	.	77	12800	9424	..	14	..	26	—6,8	*—4,7*	—0,9	*—5,3*
67	Ямайка	963	1414	63	*65*	1100	2757	20	*14*	38	*19*	1,2	*13*	3,1	*7,0*
68	Иордания	574	1769	34	51	2400	3698	18	20	17	13	7,4	*7,1*	—3,1	*13,0*
69	Алжир	15900	*8594*	0	*3*	10600	*9570*	21	*29*	3	*1*	2,5	*—0,8*	—5,1	*—5,7*
70	Сальвадор	967	998	35	*48*	966	2853	18	*15*	18	*14*	—2,8	*13,0*	1,3	*16,2*
71	Украина	..	13647	..	..	..	15945	..	..	..	..	..	..	..	..
72	Парагвай	310	*817*	12	17	615	*2370*	..	11	..	12	9,9	*—1,9*	3,2	*7,3*
.	Данн. по Тайваню, Китай	19800	111585	88	*93*	19700	103698	8	*6*	25	*8*	11,6	*5,9*	12,8	*14,1*

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Экспорт				Импорт						Среднегод. прирост (%)			
		Всего (млн. долл.)		Промышленные (в % к итогу)		Всего (млн. долл.)		Прод. питания (в % к итогу)		Топливо (в % к итогу)		Объем экспорта		Объем импорта	
		1980	1995	1980	1993	1980	1995	1980	1993	1980	1993	1980-90	1990-95	1980-90	1990-95
73	Тунис	2200	5475	36	75	3540	7903	14	8	21	8	6,2	7,7	1,3	6,4
74	Литва	..	2707	..	64	..	3083	..	11	..	45	..	..	..	..
75	Колумбия	3920	9764	20	40	4740	13853	12	8	12	4	9,7	4,8	−1,9	22,3
76	Намибия	..	1353	..	..	..	1196	..	..	..	..	..	..	..	..
77	Беларусь	..	4621	..	..	..	5149	..	..	..	..	..	..	..	..
78	Российская Федерация	..	81500	..	..	..	58900	..	..	..	..	..	..	..	..
79	Латвия	..	1305	..	..	..	1818	..	..	..	..	..	..	..	..
80	Перу	3900	5575	18	17	2500	9224	20	20	2	8	−1,9	11,0	−1,0	12,1
81	Коста Рика	1000	2611	34	33	1540	3253	9	8	15	9	4,9	10,1	2,8	15,1
82	Ливан	868	982	65	..	3650	6721	16	..	15	..	−1,2	−7,8	−7,4	23,5
83	Таиланд	6510	56459	28	73	9210	70776	5	5	30	8	14,5	21,6	12,1	12,7
84	Панама	358	625	9	16	1450	2511	10	10	31	13	2,6	23,3	−4,1	14,3
85	Турция	2910	21600	27	72	7910	35710	4	6	48	14	12,0	8,8	11,3	11,2
86	Польша	14200	22892	71	60	16700	29050	14	12	18	17	4,8	3,9	1,5	26,4
87	Эстония	..	1847	..	..	..	2539	..	..	..	..	..	..	..	..
88	Словацкая Респ.	..	8585	..	..	..	9070	..	..	..	..	..	..	..	..
89	Ботсвана	502	2130	..	..	692	1907	..	..	..	..	11,4	−0,8	7,7	−5,6
90	Венесуэла	19221	18457	2	14	11827	11968	15	11	2	1	1,6	−0,1	−6,1	19,3
Незначит. выше средн. уров.		**246329 t**	**372898 t**			**161848 t**	**379450 t**					**1,7 w**	**7,3 w**	**−0,6 w**	**12,6 w**
91	ЮАР	25500	27860	39	74	19600	30555	3	6	0	1	0,9	2,8	−0,8	5,3
92	Хорватия	..	4633	..	71	..	7582	..	9	..	10	..	..	..	..
93	Мексика	15600	79543	12	75	19500	72500	16	8	2	2	12,2	14,7	5,7	18,7
94	Маврикий	431	1537	27	67	609	1959	26	13	14	9	8,6	2,0	11,0	2,5
95	Габон	2170	2713	..	4	674	882	19	..	1	..	0,6	5,7	−2,0	2,0
96	Бразилия	20100	46506	39	60	25000	53783	10	10	45	16	6,1	6,6	−1,5	8,5
97	Тринидад и Тобаго	3960	2455	4	34	3160	1714	11	15	38	16	−4,3	4,9	−12,1	8,1
98	Чешская Респ.	..	21654	..	..	..	26523	..	..	..	..	..	..	..	..
99	Малайзия	13000	74037	19	65	10800	77751	12	7	15	4	11,5	17,8	6,0	15,7
100	Венгрия	8670	12540	66	68	9220	15073	8	6	16	13	3,0	−1,8	0,7	7,9
101	Чили	4710	16039	10	18	5800	15914	15	6	18	10	5,7	10,5	1,4	14,5
102	Оман	2390	6065	3	70	1730	4248	15	19	11	3	13,1	9,8	−1,6	18,5
103	Уругвай	1060	2106	38	45	1680	2867	8	8	29	9	2,9	−3,1	−2,0	21,7
104	Саудовская Аравия	109000	46624	1	9	30200	27458	14	..	1	..	−8,2	4,0	−8,4	5,9
105	Аргентина	8020	20967	23	32	10500	20122	6	5	10	2	3,1	−1,0	−8,6	45,8
106	Словения	..	8286	..	86	..	9452	..	8	..	11	..	..	..	..
107	Греция	5150	9384	47	48	10500	21466	9	6	23	25	5,1	11,9	5,8	12,8
Стр. с низ. и сред. уров. дох.		**660833 t**	**1152249 t**			**547417 t**	**1233749 t**					**3,0 w**	**7,2 w**	**0,2 w**	**11,4 w**
Африка (без стран Магриба)		**77237 t**	**72847 t**			**66593 t**	**77574 t**					**0,9 w**	**0,9 w**	**−3,8 w**	**1,9 w**
Вост. Азия и Тихоок. регион		**69623 t**	**359102 t**			**65139 t**	**368683 t**					**9,3 w**	**17,8 w**	**7,1 w**	**17,0 w**
Южная Азия		**13848 t**	**46455 t**			**25863 t**	**60512 t**					**6,6 w**	**8,6 w**	**3,5 w**	**5,3 w**
Европа и Средняя Азия		..	..			..	..					..	..	..	..
Ближн. Вост. и Сев. Африка		**203379 t**	**106441 t**			**103850 t**	**110841 t**					**−2,0 w**	**1,1 w**	**−5,8 w**	**5,9 w**
Л. Амер. и стр. Карибск. басс.		**98589 t**	**221210 t**			**107971 t**	**237576 t**					**5,2 w**	**6,6 w**	**−0,5 w**	**15,1 w**
Страны с выс. уров. дохода		**1393926 t**	**3997288 t**			**1503743 t**	**4037671 t**					**5,2 w**	**5,4 w**	**6,2 w**	**4,6 w**
108	Южная Корея	17500	125058	90	95	22300	135119	10	6	30	18	13,7	7,4	11,2	7,7
109	Португалия	4640	22621	72	78	9310	32339	14	19	24	24	12,2	0,5	9,8	2,4
110	Испания	20700	91716	72	78	34100	115019	13	14	39	11	6,9	11,2	10,1	4,3
111	Новая Зеландия	5420	13738	20	27	5470	13958	6	8	23	7	3,6	5,4	4,6	5,5
112	Ирландия	8400	44191	58	75	11200	32568	12	10	15	5	9,3	11,4	4,7	5,6
113	† Израиль	5540	19046	82	91	9780	29579	11	7	27	7	5,9	10,0	4,6	12,3
114	† Кувейт	19700	12977	10	88	6530	7784	15	13	1	1	−2,0	42,3	−6,3	23,0
115	† ОАЭ	20700	25650	3	..	8750	21024	11	..	11	..	6,1	6,3	−1,3	21,0
116	Соед. Королевство	110000	242042	74	82	116000	263719	13	11	14	5	4,4	1,8	6,3	0,9
117	Австралия	21900	52692	20	35	22400	61280	5	5	14	6	5,8	8,1	4,9	5,1
118	Италия	78100	231336	85	89	101000	204062	13	13	28	10	4,3	6,0	5,3	−1,7
119	Канада	67700	192198	49	66	62500	168426	8	6	12	4	5,7	8,4	6,2	6,3
120	Финляндия	14200	39573	70	85	15600	28114	7	7	29	13	2,3	8,7	4,4	−1,9
121	† Гонконг	19800	173754	92	95	22400	192774	12	6	6	2	15,4	15,3	11,0	15,8
122	Швеция	30900	79908	79	85	33400	64438	7	8	24	9	4,6	7,4	4,9	5,0
123	Нидерланды	74000	195912	51	63	76600	176420	15	15	24	9	4,5	5,8	4,6	4,3
124	Бельгия[c]	64500	136864	..	..	71900	125297	..	..	..	..	4,4	4,2	..	0,3
125	Франция	116000	286738	74	79	135000	275275	10	11	27	9	4,1	2,3	5,0	0,8
126	† Сингапур	19400	118268	50	80	24000	124507	9	6	29	11	12,2	16,2	8,6	12,1
127	Австрия	17500	45200	83	89	24400	55300	6	5	16	5	6,4	3,9	5,8	1,9
128	США	226000	584743	68	82	257000	770852	8	5	33	10	3,6	5,6	7,2	7,4
129	Германия[c]	193000	523743	86	90	188000	464220	12	10	23	8	4,6	2,2	4,9	2,9
130	Дания	16700	49036	56	66	19300	43223	12	13	22	6	4,4	5,4	3,6	3,4
131	Норвегия	18600	41746	32	31	16900	32702	8	7	17	3	6,8	4,3	4,2	2,6
132	Япония	130000	443116	99	97	141000	335882	12	18	50	21	5,0	0,4	6,5	4,0
133	Швейцария	29600	77649	91	94	36300	76985	8	7	11	4	6,0	3,3	4,9	−6,7
Весь мир		**2003797 t**	**5144770 t**			**2027078 t**	**5246326 t**					**4,7 w**	**6,0 w**	**4,9 w**	**5,8 w**

a. Данные за период до 1992 года включают Эритрею. b. Включая Люксембург. c. Данные за период до 1990 года относятся к ФРГ до воссоединения.

Таблица 16. Платежный баланс

		Экспорт товаров, услуг и капитала (млн. долл.)		Импорт товаров, услуг и капитала (млн. долл.)		Текущие трансферты: Переводы работ., нетто (млн. долл.)		Текущие трансферты: Прочие трансферы, нетто (млн. долл.)		Баланс текущих счетов (млн. допл.)		Общие валютные резервы (млн. долл.)	
		1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
Страны с низким уровнем дохода, кроме Китая и Индии													
1	Мозамбик	452	490	875	1368	0	..	56	..	−367	..	..	..
2	Эфиопия[a]	590	828	797	1400	..	..	80	*532*	−126	*−93*	262	815
3	Танзания	762	1253	1412	2236	0	0	128	354	−522	−629	20	270
4	Бурунди	..	159	..	297	..	0	..	151	..	−6	105	216
5	Малави	315	419	658	937	*0*	*0*	63	*124*	−260	*−450*	76	115
6	Чад	71	274	83	540	−4	*−15*	25	*206*	9	*−38*	12	147
7	Руанда	182	91	335	338	−14	−7	118	*196*	−48	*−129*	187	126
8	Сьерра-Леоне	276	137	494	374	−2	*−0*	54	*47*	−165	*−89*	51	52
9	Непал	259	1110	368	1592	..	..	36	108	−95	−575	272	646
10	Нигер	644	291	1016	496	−47	*−41*	143	*108*	−277	*−126*	132	99
11	Буркина Фасо	225	356	596	652	100	*29*	223	*226*	−49	*15*	75	352
12	Мадагаскар	518	756	1121	1161	−30	−2	77	131	−556	−276	9	109
13	Бангладеш	976	4292	2622	6747	..	..	802	1426	−844	−1029	331	2376
14	Уганда	331	642	450	1440	..	*0*	36	370	−83	−428	3	459
15	Вьетнам	..	7368	..	9865	..	..	..	477	−792	−2021	0	3
16	Гвинея-Биссау	17	24	83	95	*−14*	−1	..	31	*−80*	−41	..	20
17	Гаити	309	209	498	780	52	*0*	36	505	−101	−67	27	106
18	Мали	263	533	537	967	40	*69*	104	*162*	−130	*−164*	26	330
19	Нигерия	27759	9879	22005	50427	−410	2567	−166	−1894	5178	−510	10640	1709
20	Респ. Йемен	..	2154	..	3075	..	..	..	1067	..	146	..	638
21	Камбоджа	..	979	..	1442	..	10	..	267	..	−186	..	192
22	Кения	2061	2974	3095	3874	0	−4	156	503	−878	−400	539	384
23	Монголия	476	511	1283	550	*0*	*0*	*−0*	77	*−808*	39	..	158
24	Того	570	520	752	655	1	5	85	*25*	−95	−57	85	135
25	Гамбия	66	181	181	241	0	*0*	28	52	−87	−8	6	106
26	ЦАР	205	234	329	319	−19	*−27*	100	*91*	−43	*−25*	62	238
27	Индия	12348	40995	18130	54303	..	..	2860	7478	−2922	−5830	12010	22865
28	Лаос	..	453	..	673	..	*0*	..	−3	..	−224	..	99
29	Бенин	241	489	428	769	75	*65*	76	*84*	−36	36	15	202
30	Никарагуа	514	655	1049	1436	0	75	124	−0	−411	−706	75	142
31	Гана	1213	1586	1264	2264	−4	*12*	84	264	50	−414	330	804
32	Замбия	1625	1500	1987	1691	−61	..	−93	..	−516	..	206	*192*
33	Ангола	..	3655	..	4701	..	*−83*	..	*249*	..	*−769*	..	..
34	Грузия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
35	Пакистан	5011	8403	6042	12758	..	..	1895	*2300*	−1137	*−1965*	1568	2528
36	Мавритания	270	533	493	636	*−27*	*−20*	117	76	−134	−27	146	90
37	Азербайджан	..	..	..	1273	..	..	..	110	..	−379	..	84
38	Зимбабве	1714	2372	1895	2836	8	*−2*	23	*41*	−149	*−425*	419	888
39	Гвинея	..	714	..	1090	..	−10	..	189	..	−197	..	87
40	Гондурас	967	1667	1306	2110	*0*	120	22	123	−317	−201	159	270
41	Сенегал	830	1501	1337	1898	−15	*13*	135	*375*	−387	*3*	25	283
42	Китай[a]	24729	152431	19541	152248	*538*	350	*−52*	1085	5674	1618	10091	80288
43	Камерун	1813	2070	2478	2250	..	..	−17	9	−682	−171	206	15
44	Кот-д'Ивуар	3640	4527	4761	4502	−716	*−449*	10	155	−1826	−269	46	546
45	Албания	386	376	575	865	0	385	6	93	16	−12	..	265
46	Конго	1029	1252	1195	1825	−38	−27	37	29	−167	−570	93	64
47	Киргизия	..	340	..	490	..	..	..	43	..	−288	..	..
48	Шри-Ланка	1340	4843	2269	6041	152	*715*	121	*75*	−657	*−546*	283	2088
49	Армения	..	301	..	741	..	12	..	148	..	−279	..	..
Страны со средним уровнем доходов Незначительно ниже среднего уровня													
50	Лесото	363	663	482	1021	0	*0*	175	*471*	56	*108*	50	457
51	Египет	6516	11337	9745	17353	2696	*3417*	95	5060	−438	−956	2480	17122
52	Боливия	1046	1283	1112	1794	0	*−1*	60	*226*	−6	*−218*	553	1005
53	Македония	..	1321	..	2184	..	..	..	..	..	..	..	275
54	Молдова	..	865	..	999	..	..	..	40	..	−95	..	240
55	Узбекистан	..	3746	..	3253	..	..	..	..	..	−8	..	..
56	Индонезия	24878	52505	25694	60367	*0*	629	*250*	210	−566	−7023	6803	14908
57	Филиппины	7997	32862	10348	35722	202	296	232	584	−1917	−1980	3978	7757
58	Марокко	5270	9118	5807	12900	989	1890	141	371	−1407	−1521	814	5874
59	Сирия	2568	5929	4610	6406	774	385	1520	532	251	440	828	..
60	Папуа Новая Гвинея	1089	3014	1561	2415	0	0	184	75	−289	674	458	267
61	Болгария	9443	6680	8547	6478	0	0	58	132	954	334	..	..
62	Казахстан	..	5296	..	5874	..	..	..	59	..	−519	..	1660
63	Гватемала	1834	2858	2107	3933	0	350	110	144	−163	−572	753	783
64	Эквадор	2975	5298	3647	6351	0	0	30	231	−642	−822	1257	1788
65	Доминиканская Респ.	1313	5106	2237	6100	183	795	21	−266	−720	−125	279	373
66	Румыния	12160	9094	14580	10799	0	3	−0	360	−2420	−1342	2511	2624
67	Ямайка	1422	3327	1678	4107	51	414	70	121	−136	−245	105	681
68	Иордания	1782	3606	3318	5200	..	..	594	1118	−942	−476	1745	2279
69	Алжир	14500	10954	14552	12512	241	..	60	168	249	−2310	7064	4164
70	Сальвадор	1271	2103	1289	3562	11	1061	41	328	34	−70	382	940
71	Украина	..	17537	..	18961	..	..	..	472	..	−1152	..	1069
72	Парагвай	781	..	1399	4173	2	..	−2	42	−618	−1473	783	1040
·	Данные по Тайваню, Китай	22627	134484	23445	126626	..	..	−95	−2202	−913	5656	4055	95559

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Экспорт товаров, услуг и капитала (млн. долл.)		Импорт товаров, услуг и капитала (млн. долл.)		Текущие трансферты: Переводы работ., нетто (млн. долл.)		Текущие трансферты: Прочие трансферы, нетто (млн. долл.)		Баланс текущих счетов (млн. долл.)		Общие валютные резервы (млн. долл.)	
		1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995
73	Тунис	3356	8098	4119	9646	304	659	106	152	−353	−737	700	1689
74	Литва	..	3242	..	3966	..	1	..	109	..	−614	..	829
75	Колумбия	5860	14794	6231	19588	68	172	97	506	−206	−4116	6474	8205
76	Намибия	..	1899	..	2082	..	4	..	230	..	50	..	225
77	Беларусь	..	2773	..	3209	..	..	..	182	..	−254	..	377
78	Российская Федерация	..	95100	..	85800	..	..	..	304	..	9604	..	18024
79	Латвия	..	2151	..	2246	..	..	..	68	..	−27	..	602
80	Перу	4832	7382	5080	12097	0	334	147	157	−101	−4223	2804	8653
81	Коста Рика	1219	3945	1897	4241	0	0	15	154	−664	−143	197	1060
82	Ливан	..	1512	..	6953	..	..	..	350	..	−5092	7025	8100
83	Таиланд	8575	74093	10861	88134	0	0	210	487	−2076	−13554	3026	36939
84	Панама	7853	9542	8225	9584	−36	−7	76	*210*	−331	*−141*	117	782
85	Турция	3672	38069	9251	44904	2071	3327	100	1169	−3408	−2339	3298	13891
86	Польша	16200	33169	20338	36929	0	35	721	−520	−3417	−4245	574	14957
87	Эстония	..	2801	..	3112	..	−1	..	127	..	−184	..	583
88	Словацкая Респ.	..	11185	..	10629	..	0	..	93	..	648	..	3863
89	Ботсвана	748	2908	954	2539	−17	−157	72	129	−151	342	344	4764
90	Венесуэла	22232	22406	17065	20262	−418	−173	−21	284	4728	2255	13360	10715
Незначительно выше среднего уровня													
91	ЮАР	29258	33471	25989	36994	0	0	239	23	3508	−3500	7888	4464
92	Хорватия	..	7375	..	9733	..	..	..	646	..	−1712	..	2036
93	Мексика	23987	93529	35243	98145	687	3672	147	290	−10422	−654	4175	17046
94	Маврикий	579	2402	718	2525	0	*0*	22	101	−117	−22	113	887
95	Габон	2434	2793	1926	2415	−143	*−152*	19	0	384	378	115	153
96	Бразилия	23275	56098	36250	77855	−80	2773	224	848	−12831	−18136	6875	51477
97	Тринидад и Тобаго	3371	2875	2972	2577	1	30	−43	−35	357	294	2813	379
98	Чешская Респ.	..	29399	..	31345	..	0	..	572	..	−1374	..	14613
99	Малайзия	14836	84212	15100	92440	0	*0*	−2	*163*	−266	*−4147*	5755	24699
100	Венгрия	9780	17933	10374	21528	*0*	−14	63	1073	*−531*	−2535	..	12095
101	Чили	6276	20014	8360	20214	0	*0*	113	357	−1971	157	4128	14860
102	Оман	3852	6403	2650	5671	−362	−1740	102	29	942	−979	704	1251
103	Уругвай	1594	3679	2312	4069	0	0	9	32	−709	−358	2401	1813
104	Саудовская Аравия	114208	55091	62710	45583	−4094	−16616	−5901	−1000	41503	−8108	26129	10399
105	Аргентина	11202	28052	15999	30874	0	0	23	432	*4774*	−2390	9297	15979
106	Словения	..	10731	..	10812	..	53	..	−8	..	−37	..	1821
107	Греция	8374	16835	11670	27707	1066	2982	21	5026	−2209	−2864	3607	16119
Страны с низким и средним уровнем дохода													
Африка (без стран Магриба)													
Восточная Азия и Тихоокеанский регион													
Южная Азия													
Европа и Средняя Азия													
Ближний Восток и Северная Африка													
Латинская Америка и страны Карибского бассейна													
Страны с высоким уровнем дохода													
108	Южная Корея	22477	151826	28342	160490	96	486	496	−73	−5273	−8251	3101	32804
109	Португалия	6846	35666	10916	43026	2928	3348	78	3783	−1064	−229	13863	22063
110	Испания	33863	146042	41089	149863	1647	2119	−1	2983	−5580	1280	20474	40531
111	Новая Зеландия	6561	18572	7630	22428	143	174	−47	−96	−973	−3778	365	4410
112	Ирландия	10418	58126	13754	53530	0	..	1204	1782	−2132	1379	3071	8770
113	† Израиль	9858	28659	13458	39750	0	0	2729	5600	−871	−5491	4055	8123
114	† Кувейт	27344	19276	10463	13232	−692	−1347	−888	−499	15302	4198	5425	4543
115	† ОАЭ	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2355	7778
116	Соед. Королевство	201137	458728	189683	452359	0	..	−4592	−11001	6862	−4632	31755	49144
117	Австралия	26668	74417	30702	93535	..	..	−416	−67	−4774	−19184	6366	14952
118	Италия	104979	330286	116668	299954	1609	98	−507	−4724	−10587	25706	62428	60690
119	Канада	77980	224135	79845	232458	..	..	173	−370	−1691	−8693	15462	16369
120	Финляндия	17332	50798	18620	44813	0	..	−114	−343	−1403	5642	2451	10657
121	† Гонконг	24190	219346	25448	219500	..	..	..	..	−1258	..	..	..
122	Швеция	39388	109063	42495	101439	0	106	−1224	−3098	−4331	4633	6996	25909
123	Нидерланды	103143	250990	102850	228460	−320	−423	−828	−5916	−835	16191	37549	47162
124	Бельгия [b]	88925	305010	92625	286809	−270	−393	−961	−2848	−4931	14960	27974	24120
125	Франция	174118	498203	174156	475234	−2591	−1364	−1578	−5162	−4208	16443	75592	58510
126	† Сингапур	25239	159437	26695	143456	0	*0*	−106	−888	−1563	15093	6567	68695
127	Австрия	29152	106474	32951	110085	−67	28	1	−1531	−3865	−5113	17725	23369
128	США	344470	969220	333820	1082260	−810	−12230	−7690	−22960	2150	−148230	171413	175996
129	Германия [c]	238177	706502	238524	686512	−4437	−5305	−8422	−35661	−13205	−20976	104702	121816
130	Дания	23176	92772	24891	90398	*0*	*0*	*−161*	−961	*−1875*	1413	4347	11652
131	Норвегия	28252	50837	26658	45573	−23	*−236*	−493	*−1384*	1079	*3645*	6746	22976
132	Япония	158230	687136	167450	568143	0	..	−1530	−7747	−10750	111246	38919	192620
133	Швейцария	59462	154840	58524	129113	−603	−2519	−537	−1586	−201	21622	64748	68620
Весь мир													

a. Данные за период до 1992 года включают Эритрею. b. Включая Люксембург. c. Данные за период до 1990 года относятся к ФРГ до воссоединения.

Таблица 17. Внешний долг

		Весь внешний долг (млн. долл.)		Внешний долг в % от ВНП		Внешний долг в % от экспорта товаров и услуг		Обслужив. долга в % от экспорта товаров и услуг		Отношение привед. стоимости долга к номинальной (%)	Задолжен. многостор. кредит. в % от всего внешн. долга	
		1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1995	1980	1995
Страны с низк. уровнем дохода, кроме Китая и Индии		**106209 t** ..	**534794 t** ..	**16,3 w** ..	**38,7 w** ..	**96,8 w** ..	**183,9 w** ..	**9,6 w** ..	**15,4 w** ..		**17,2 w** ..	**25,5 w** ..
1	Мозамбик	..	5781	..	443,6	..	1192,5	..	35,3	76,6	..	22,7
2	Эфиопия [a]	824	5221	..	99,9	134,5	458,2	7,3	13,6	65,8	41,2	45,3
3	Танзания	2460	7333	..	207,4	323,0	585,2	21,1	17,4	73,5	23,0	59,1
4	Бурунди	166	1157	18,2	110,1	..	829,3	..	27,7	45,2	35,7	80,1
5	Малави	821	2140	72,1	166,8	260,8	499,6	27,7	25,9	47,6	26,7	78,8
6	Чад	285	908	39,5	81,4	599,6	339,0	8,4	5,9	48,7	26,1	73,0
7	Руанда	190	1008	16,3	89,1	103,5	657,3	4,1	..	47,6	47,8	80,4
8	Сьерра-Леоне	435	1226	38,3	159,7	157,7	1165,5	23,2	60,3	62,6	14,2	34,5
9	Непал	205	2398	10,4	53,3	85,4	198,0	3,3	7,8	49,2	62,0	81,3
10	Нигер	865	1633	34,5	91,2	132,8	571,7	21,7	19,8	62,2	16,5	53,2
11	Буркина Фасо	330	1267	19,5	55,0	88,0	346,1	5,9	11,1	51,0	42,8	77,6
12	Мадагаскар	1241	4302	31,1	141,7	239,3	562,2	20,5	9,2	74,1	14,7	39,2
13	Бангладеш	4230	16370	32,6	56,3	360,4	298,2	23,7	13,5	55,9	30,2	59,7
14	Уганда	689	3564	54,6	63,7	208,1	555,1	17,3	21,3	52,4	11,5	61,8
15	Вьетнам	..	26495	..	130,2	..	396,0	..	5,2	88,0	..	1,2
16	Гвинея-Биссау	145	894	137,8	353,7	..	1874,5	..	66,9	65,1	20,1	56,1
17	Гаити	302	807	20,9	39,8	72,8	386,8	6,2	45,2	49,1	43,8	75,7
18	Мали	732	3066	45,4	131,9	227,3	467,1	5,1	12,6	58,9	23,7	45,2
19	Нигерия	8921	35005	10,1	140,5	52,1	274,5	4,1	12,3	94,1	6,4	14,1
20	Респ. Йемен	1684	6212	..	155,2	..	192,1	..	3,2	82,2	14,9	20,6
21	Камбоджа	..	2031	..	73,5	..	205,4	..	6,6	70,7	..	5,8
22	Кения	3383	7381	48,1	97,7	164,1	248,2	21,0	25,7	74,1	18,6	39,5
23	Монголия	..	512	..	61,5	..	100,2	..	9,1	64,2	..	33,2
24	Того	1052	1486	95,9	121,2	181,3	464,5	9,0	5,7	61,7	11,3	48,4
25	Гамбия	137	426	61,5	..	206,6	235,1	6,2	14,0	50,3	29,9	76,0
26	ЦАР	195	944	24,4	..	94,8	403,9	4,9	6,8	53,4	27,4	67,2
27	Индия	20581	93766	11,9	28,2	136,0	201,2	9,3	27,9	80,0	29,5	32,0
28	Лаос	350	2165	..	124,9	..	478,3	..	5,8	54,3	5,9	28,7
29	Бенин	424	1646	30,2	81,8	133,1	285,6	6,3	8,4	55,9	24,5	52,5
30	Никарагуа	2192	9287	108,5	589,7	426,5	1272,7	22,3	38,7	88,2	19,2	16,0
31	Гана	1398	5874	31,6	95,1	115,2	366,5	13,1	23,1	64,3	19,9	50,8
32	Замбия	3261	6853	90,7	191,3	200,7	528,7	25,3	174,4	72,4	12,2	31,9
33	Ангола	..	11482	..	274,9	..	314,3	..	12,5	94,6	..	1,7
34	Грузия	..	1189	..	51,6	..	..	..	..	85,9	..	19,7
35	Пакистан	9930	30152	42,4	49,5	208,7	257,9	18,3	35,3	77,6	15,4	40,5
36	Мавритания	843	2467	125,5	243,3	306,1	458,5	17,3	21,5	68,3	14,8	36,8
37	Азербайджан	..	321	..	9,2	..	..	..	..	86,3	..	30,8
38	Зимбабве	786	4885	14,9	78,9	45,6	..	3,8	25,6	82,2	0,4	33,1
39	Гвинея	1134	3242	..	91,2	..	453,4	..	25,3	64,9	11,5	45,2
40	Гондурас	1475	4567	60,6	124,6	152,2	255,5	21,4	31,0	81,2	31,1	47,3
41	Сенегал	1473	3845	50,5	82,3	162,7	224,3	28,7	18,7	65,3	17,8	48,4
42	Китай	4504	118090	2,2	17,2	..	77,3	..	9,9	91,4	0,0	13,8
43	Камерун	2588	9350	37,9	124,4	140,7	338,5	15,2	20,1	80,0	16,7	17,9
44	Кот-д'Ивуар	7462	18952	77,1	251,7	205,0	418,6	38,7	25,1	87,6	7,0	20,6
45	Албания	..	709	..	31,6	..	93,2	..	1,0	101,6	..	15,6
46	Конго	1526	6032	99,0	365,8	148,2	481,8	10,6	14,4	88,8	7,7	11,7
47	Киргизия	..	610	..	20,2	..	..	..	4,8	73,9	..	29,9
48	Шри-Ланка	1841	8230	46,1	64,4	123,4	140,3	12,0	7,3	67,7	11,7	34,7
49	Армения	..	374	..	17,6	..	119,1	..	2,9	77,9	..	55,7
Страны со средн. уровн. дохода Незначит. ниже средн. уровня		**509503 t** ..	**1530883 t** ..	**22,4 w** ..	**39,9 w** ..	**84,6 w** ..	**142,6 w** ..	**13,6 w** ..	**17,4 w** ..		**5,6 w** ..	**10,4 w** ..
50	Лесото	72	659	11,4	44,6	19,8	108,8	1,5	6,0	58,4	56,0	69,6
51	Египет	19131	34116	89,2	73,3	207,7	208,1	13,4	14,6	75,8	13,7	12,4
52	Боливия	2702	5266	93,4	90,6	258,4	410,1	35,0	28,9	74,0	16,5	48,9
53	Македония	..	1213	..	65,8	..	79,9	..	11,8	86,1	..	24,0
54	Молдова	..	691	..	17,8	..	79,9	..	8,0	90,0	..	31,3
55	Узбекистан	..	1630	..	7,5	..	35,3	..	6,0	91,7	..	15,1
56	Индонезия	20938	107831	28,0	56,9	..	202,9	..	30,9	95,7	8,8	18,6
57	Филиппины	17417	39445	53,7	51,5	212,4	121,7	26,6	16,0	95,8	7,5	21,5
58	Марокко	9247	22147	50,7	71,0	213,9	200,9	33,4	32,1	90,0	7,8	30,8
59	Сирия	3552	21318	27,2	134,8	106,3	336,8	11,4	4,6	87,7	8,8	4,8
60	Папуа Новая Гвинея	719	2431	28,9	53,3	66,0	80,6	13,8	20,8	84,6	21,2	38,3
61	Болгария	..	10887	..	92,3	..	163,0	..	18,8	94,6	..	16,8
62	Казахстан	..	3712	..	23,5	..	60,8	..	4,6	92,6	..	10,6
63	Гватемала	1166	3275	14,9	22,3	63,6	101,5	7,9	10,6	85,4	30,0	28,8
64	Эквадор	5997	13957	53,8	84,1	201,6	263,4	33,9	26,7	90,1	5,4	21,4
65	Доминиканская Респ.	2002	4259	31,2	36,5	133,8	128,5	25,3	7,8	90,5	10,2	24,0
66	Румыния	9762	6653	..	19,5	80,3	73,1	12,6	10,6	94,0	8,3	25,5
67	Ямайка	1915	4270	78,0	134,9	129,9	113,2	19,0	17,9	91,2	14,9	28,5
68	Иордания	1971	7944	..	126,2	79,0	163,8	8,4	12,6	85,9	8,0	14,9
69	Алжир	19365	32610	47,1	83,1	129,9	264,2	27,4	38,7	76,9	1,5	11,6
70	Сальвадор	911	2583	26,1	27,0	71,1	81,6	7,5	8,9	81,4	28,3	52,4
71	Украина	..	8434	..	10,7	..	48,6	..	5,3	93,4	..	7,3
72	Парагвай	955	2288	20,7	29,4	122,2	55,8	18,6	..	92,7	20,2	34,0

Примечание: Сопоставимость и охват данных описаны в Техническом Приложении. Курсивом выделены данные за другие годы, чем указано.

		Весь внешний долг (млн. долл.)		Внешний долг в % от ВНП		Внешний долг в % от экспорта товаров и услуг		Обслужив. долга в % от экспорта товаров и услуг		Отношение привед. стоимости долга к номинальной (%)	Задолжен. многостор. кредит. в % от всего внешн. долга	
		1980	1995	1980	1995	1980	1995	1980	1995	1995	1980	1995
73	Тунис	3527	9938	41,6	57,3	96,0	113,2	14,8	17,0	89,8	12,3	37,2
74	Литва	..	802	..	10,1	..	24,7	..	1,4	87,9	..	20,7
75	Колумбия	6941	20760	20,9	28,2	117,1	138,7	16,0	25,2	95,8	19,5	25,6
76	Намибия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
77	Беларусь	..	1648	..	7,9	..	33,3	..	..	80,7	..	11,4
78	Российская Федерация	..	120461	..	37,6	..	126,7	..	6,6	92,7	..	1,7
79	Латвия	..	462	..	7,6	..	21,5	..	1,6	93,1	..	30,3
80	Перу	9386	30831	47,6	54,1	194,2	399,5	44,5	15,5	96,5	5,5	12,1
81	Коста Рика	2744	3800	59,7	42,5	225,2	96,3	29,1	16,4	95,0	16,4	35,5
82	Ливан	510	2966	..	25,5	..	152,7	..	13,1	97,2	15,2	6,7
83	Таиланд	8297	56789	25,9	34,9	96,8	76,6	18,9	10,2	101,2	12,0	5,6
84	Панама	2975	7180	81,8	101,4	37,5	74,7	6,2	3,9	97,2	11,0	8,5
85	Турция	19151	73592	27,4	44,1	333,1	177,8	28,0	27,7	91,3	11,2	12,2
86	Польша	..	42291	..	36,1	..	127,3	..	12,2	84,5	..	4,9
87	Эстония	..	309	..	6,7	..	11,0	..	0,8	92,6	..	42,2
88	Словацкая Респ.	..	5827	..	33,5	..	52,1	..	9,7	93,2	..	16,5
89	Ботсвана	147	699	16,3	16,3	19,6	24,0	2,1	3,2	80,0	57,4	68,0
90	Венесуэла	29344	35842	42,1	49,0	132,0	160,0	27,2	21,7	95,5	0,7	9,2
Незначит. выше средн. уровня		..	..	..	..	..	..	..	..		..	..
91	ЮАР	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
92	Хорватия	..	3662	..	20,3	..	49,7	..	5,7	88,9	..	14,4
93	Мексика	57378	165743	30,5	69,9	252,4	170,5	44,4	24,2	96,1	5,6	11,2
94	Маврикий	467	1801	41,6	45,9	80,8	75,0	9,0	9,0	90,6	16,6	15,0
95	Габон	1514	4492	39,2	121,6	62,2	160,3	17,7	15,8	79,8	2,7	14,8
96	Бразилия	71520	159130	31,2	24,0	306,5	269,8	65,3	37,9	95,4	4,5	5,9
97	Тринидад и Тобаго	829	2556	14,0	53,6	24,6	87,9	6,8	14,8	97,4	8,6	20,7
98	Чешская Респ.	..	16576	..	37,0	..	67,4	..	8,7	97,2	..	6,1
99	Малайзия	6611	34352	28,0	42,6	44,6	40,8	6,3	7,8	90,5	11,3	4,8
100	Венгрия	9764	31248	44,8	72,8	..	174,2	..	39,1	99,4	0,0	10,5
101	Чили	12081	25562	45,5	43,3	192,5	127,7	43,1	25,7	95,5	2,9	11,2
102	Оман	599	3107	11,2	29,5	15,4	48,2	6,4	7,5	94,9	5,8	5,7
103	Уругвай	1660	5307	17,0	32,4	104,1	144,3	18,8	23,5	96,4	11,0	23,7
104	Саудовская Аравия	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
105	Аргентина	27157	89747	35,6	35,1	242,4	320,2	37,3	34,7	92,5	4,0	10,5
106	Словения	..	3489	..	18,7	..	33,3	..	6,7	96,5	..	15,4
107	Греция	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Страны с низ. и средн. уров. дох.		**615711 t**	**2065676 t**	**21,0 w**	**39,6 w**	**86,5 w**	**151,4 w**	**13,0 w**	**17,0 w**		**7,6 w**	**14,3 w**
Африка (без стран Магриба)		**84119 t**	**226483 t**	**30,6 w**	**81,3 w**	**91,7 w**	**241,7 w**	**9,8 w**	**14,5 w**		**9,0 w**	**24,3 w**
Вост. Азия и Тихоокеанс. рег.		**64600 t**	**404458 t**	**17,3 w**	**32,9 w**	**81,8 w**	**98,3 w**	**11,5 w**	**12,8 w**		**8,4 w**	**13,3 w**
Южная Азия		**38014 t**	**156778 t**	**17,4 w**	**30,5 w**	**160,5 w**	**218,7 w**	**11,7 w**	**24,6 w**		**24,6 w**	**36,4 w**
Европа и Средняя Азия		**87919 t**	**425319 t**	**9,9 w**	**39,9 w**	**47,1 w**	**130,7 w**	**7,4 w**	**13,8 w**		**5,4 w**	**7,9 w**
Ближний Восток и Сев. Африка		**83793 t**	**216046 t**	**18,3 w**	**37,3 w**	**41,1 w**	**133,4 w**	**5,7 w**	**14,9 w**		**6,7 w**	**10,6 w**
Л. Амер. и стр. Карибск. басс.		**257266 t**	**636594 t**	**36,0 w**	**41,0 w**	**201,8 w**	**212,0 w**	**36,3 w**	**26,1 w**		**5,5 w**	**11,4 w**
Страны с высоким уров. дохода												
108	Южная Корея											
109	Португалия											
110	Испания											
111	Новая Зеландия											
112	Ирландия											
113	† Израиль											
114	† Кувейт											
115	† ОАЭ											
116	Соединенное Королевство											
117	Австралия											
118	Италия											
119	Канада											
120	Финляндия											
121	† Гонконг											
122	Швеция											
123	Нидерланды											
124	Бельгия											
125	Франция											
126	† Сингапур											
127	Австрия											
128	США											
129	Германия											
130	Дания											
131	Норвегия											
132	Япония											
133	Швейцария											
Весь мир		..	..	..	..	..	..	..	..		..	..

a. Включая Эритрею.

Таблица 1а. Основные показатели по другим странам мира

		Население (тыс. чел.) середина 1995	Площадь (тысяч кв. км)	ВНП на душу населения [a] Долларов 1995	ВНП на душу населения [a] Среднегод. прирост (%) 1985–95	ВНП на душу населения (оценка по ППС) [b] США = 100 1987	ВНП на душу населения (оценка по ППС) [b] США = 100 1995	ВНП на душу населения (оценка по ППС) [b] В тек. межд. долл. 1995	Бедность (% населения, живущего менее, чем на $1 в день) (по ППС) 1981–95	Ожидаемая продолжит. жизни при рождении (лет) 1995	Неграмотность взрослых (%) 1995
1	Андорра	..	0,45	e	.	..	..	..	..	..	.
2	Антигуа и Барбуда	65	0,44	d	..	..	..	..	.	..	..
3	Аруба	..	0,19	e	.	..	..	..	..	..	..
4	Афганистан	23481	652,09	c	..	..	..	..	..	44	69,0
5	Багамские острова	276	13,88	11940	−0,8	68,8	54,5	14710 [f]	..	73	2
6	Барбадос	266	0,43	6560	0,8	45,1	39,4	10620 [f]	..	..	5
7	Бахрейн	577	0,68	7840	0,2	54,2	49,7	13400 [f]	..	72	15
8	Белиз	216	22,96	2630	3,9	17,0	20,0	5400 [f]	.	70	..
9	Бермудские острова	63	0,50	e	..	..	..	..	..	..	..
10	Босния и Герцеговина	4383	51,13	c	..	..	..	..	..	..	..
11	Бруней	285	5,77	e	.	..	..	..	..	75	12
12	Бутан	695	47,00	420	4,9	4,5	4,7	1260 [f]	..	..	58
13	Вануату	169	12,19	1200	−1,1	9,4	8,5	2290 [f]	..	..	..
14	Виргинские острова (США)	99	0,34	e	..	0,0	..	..	.	76	..
15	Гайана	835	214,97	590	0,6	8,2	9,0	2420 [f]	..	66	2
16	Гваделупа	424	1,71	d	..	..	..	..	..	75	.
17	Гренада	91	0,34	2980	..	..	..	..	..	..	..
18	Гренландия	..	341,70	e	..	.	..	..	.	68	.
19	Гуам	149	0,55	e	..	..	..	..	..	73	..
20	Джибути	634	23,20	g	..	..	..	..	..	50	54
21	Доминика	75	0,75	2990	4,1	..	..	..	..	73	..
22	Заир	..	..	120	..	..	..	490 [f]	..	..	..
23	Западное Самоа	165	2,84	1120	0,2	8,9	7,5	2030 [f]	..	68	..
24	Западный берег и сектор Газа	..	6,10	g	..	..	..	..	..	..	..
25	Исландия	268	103,00	24950	1,0	88,1	75,8	20460	..	79	..
26	Ирак	20097	438,32	g	..	..	..	..	.	66	42
27	Иран	64120	1648,00	g	−1,5	21,6	20,3	..	..	68	28
28	Кабо-Верде	380	4,03	960	..	6,6	6,9	1870 [f]	..	65	28
29	Каймановы острова	..	0,26	e	..	..	..	..	..	..	..
30	Катар	642	11,00	11600	−4,2	85,4	65,6	17690 [f]	..	72	21
31	Кипр	734	9,25	e	..	44,5	..	..	..	78	..
32	Кирибати	79	0,73	920	−0,6	..	..	..	..	..	..
33	КНДР	23867	120,54	g	..	..	..	..	..	70	..
34	Коморские острова	499	2,23	470	−1,4	6,5	4,9	1320 [f]	..	56	43
35	Куба	11011	110,86	g	..	..	..	..	..	76	4
36	Либерия	2783	97,75	c	..	7,0	..	..	..	54	..
37	Ливия	5407	1759,54	d	..	43,9	..	..	..	65	..
38	Лихтенштейн	..	0,16	c	..	..	..	..	..	..	..
39	Люксембург	410	2,59	41210	0,9	154,1	140,6	37930	..	76	h
40	Майотта остров	..	0,37	d	..	..	..	..	..	..	..
41	Макао	450	0,02	e	..	..	..	..	..	..	..
42	Мальдивы	253	0,30	990	5,9	7,5	11,4	3080 [f]	..	63	7
43	Мальта	372	0,32	d	..	38,2	..	..	..	77	..
44	Мартиника	380	1,10	e	..	..	..	..	..	77	..
45	Маршалловы острова	..	0,18	g	..	..	..	..	..	..	..
46	Микронезия (Фед. Штаты)	107	0,70	g	..	..	..	..	..	..	.
47	Монако	..	0,20	c	.	..	..	.	.	..	..
48	Мьянма	45106	676,58	c	..	..	..	..	..	59	17
49	Мэн остров	..	0,59	d	..	..	..	.	.	..	.
50	Нидерландские Антилы	200	0,80	e	..	..	..	..	..	77	..
51	Новая Каледония	185	18,58	e	..	..	..	..	..	..	..
52	Нормандские острова	142	0,20	e	..	..	..	..	..	78	..
53	Пуэрто-Рико	3717	8,90	d	..	41,8	..	..	..	75	..
54	Реюньон	653	2,51	e	.	..	..	..	..	74	..
55	Самоа (США)	57	0,20	d	..	..	..	..	..	..	.
56	Сан Томе и Принсипи	129	0,96	350	−2,1	..	..	..	..	69	..
57	Свазиленд	900	17,36	1170	−1,4	12,5	10,7	2880	..	58	23
58	Северные Марианские острова	..	0,48	e	..	..	..	..	..	..	..
59	Сейшельские острова	74	0,45	6620	..	..	..	..	..	72	21
60	Сент-Китс и Невис	41	0,36	5170	4,8	28,2	34,9	9410 [f]	..	69	.
61	Сент-Люсия	158	0,62	3370	3,9	..	..	..	..	71	.
62	Сент-Винсент и Гренадины	111	0,39	2280	3,8	.	..	..	..	72	..
63	Соломоновы острова	375	28,90	910	3,2	7,9	8,1	2190 [f]	..	65	..
64	Сомали	9491	637,66	c	..	2,5	..	..	..	49	..
65	Судан	26707	2505,81	c	..	8,1	..	..	..	54	54
66	Суринам	410	163,27	880	3,5	11,9	8,3	2250 [f]	..	70	7
67	Таджикистан [i]	5836	143,10	340	..	12,1	3,4	920	..	67	..
68	Тонга	104	0,75	1630	0,5	..	..	..	.	69	..
69	Туркменистан [i]	4508	488,10	920	..	..	..	..	4,9	..	..
70	Фарерские острова	..	1,40	e	..	..	..	..	..	..	..
71	Фиджи	775	18,27	2440	2,0	19,1	21,4	5780 [f]	..	72	8
72	Французская Гвиана	..	90,00	e	..	..	..	..	..	..	.
73	Французская Полинезия	225	4,00	e	..	..	..	..	..	70	..
74	Экваториальная Гвинея	400	28,05	380	..	..	..	..	..	49	..
75	Эритрея	3574	124,80	c	..	..	..	..	..	48	..
76	Югославия (Сербия/Черногория)	10518	102,17	g	..	..	..	..	..	.	.

a. По методологии "Атласа" — см. Техническое приложение. b. Паритет покупательной способности — см. Техническое приложение. c. Согласно оценке, относится к категории стран с низким уровнем дохода ($765 или менее). d. Страны с доходом, незначительно выше среднего уровня (от $3036 до $9385). e. Согласно оценке, относится к категории стран с высоким уровнем дохода ($9386 или более). f. Рассчитано на основе регрессии; иные экстраполированы в соответствии с последними оценками International Comparison Programme benchmark. g. Согласно оценке, относится к категории стран с уровнем дохода, незначительно ниже среднего (от $766 до $3035). h. По данным ЮНЕСКО, неграмотными являются менее 5 процентов населения. i. Оценки для стран бывшего Советского Союза являются предварительными; классификация этих стран может пересматриваться.

ТЕХНИЧЕСКИЕ ПРИМЕЧАНИЯ

В предлагаемых технических примечаниях рассматриваются источники и методы, которые были использованы для получения 124 показателей, включенных в 1997 году в Выборочные показатели мирового развития. Примечания по конкретным показателям расположены соответственно Таблицам, а в каждой таблице они приводятся по мере перечисления показателей.

133 страны, включенные в основные таблицы, приводятся в порядке возрастания ВНП на душу населения. В отдельной таблице (см. Таблицу 1а) приводятся основные показатели по дополнительным 76 странам, информация о которых недостаточна или население которых не превышает одного миллиона человек.

Источники

Опубликованные в справочнике Выборочные показатели мирового развития показатели приведены из сборника *Показатели мирового развития 1997 года* (за исключением некоторых исправленных данных, внесенных в этот сборник после выхода его в печать), идентичны по источникам и периоду сбора данных, приведенных в этом справочнике. Несмотря на то, что после опубликования *Показателей мирового развития, 1997*, некоторые страны подготовили обновленные статистические данные, в данный справочник они не вошли. Они появятся в следующем издании *Показателей мирового развития.*

Всемирный банк использует разнообразные источники для получения показателей, публикуемых в *Показателях мирового развития.* Данные по внешней задолженности направляются развивающимися странами непосредственно Всемирному банку через Систему отчетности о должниках. Другие данные получены преимущественно от Организации Объединенных Наций и ее специализированных органов, Международного валютного фонда (МВФ) и докладов по странам для Всемирного банка. Также использованы оценки сотрудников Банка в целях улучшения непрерывности и последовательности данных. Оценки национальных счетов для большинства стран были получены от стран—членов по каналам постоянных представительств Всемирного банка. В некоторых случаях они были скорректированы сотрудниками Банка с целью приведения их в соответствие с принятыми международными определениями и понятиями. Большая часть национальных данных по социальному развитию получены на основе регулярно ведущихся досье, специальных обследований или периодических цензовых опросов. Ссылки на конкретные источники приведены в таблице "Индексы и первичные данные" и в приводимых ниже Приложениях.

Последовательность и достоверность данных

Значительные усилия были приложены для того, чтобы привести данные к единым стандартам, однако их полная сопоставимость не может быть гарантирована и при сравнении показателей необходимо проявлять осторожность. Множество факторов негативно влияют на доступность, сопоставимость и достоверность данных: во многих развивающихся странах статистические службы все еще недостаточно сильны; статистические методы, полнота охвата, действующая практика и сами определения сильно различаются; сравнения по странам и по временным показателям влекут за собой сложные технические и концептуальные проблемы, которые не всегда можно однозначно разрешить. По этим причинам, хотя данные и взяты из предположительно наиболее достоверных источников,

они должны рассматриваться только как показатели тех или иных тенденций и характеризовать основные различия между странами, а не как точные количественные показатели таких различий. Национальные статистические службы, кроме того, стремятся пересматривать уже приведенные данные, в особенности за последние годы. Таким образом, данные за разные годы могут быть опубликованы в различных изданиях Всемирного банка. Читателям рекомендуется не сравнивать подобные данные из различных изданий. Последовательные временные ряды представлены в справочнике *Показатели мирового развития за 1997 год (на компакт—дисках)*. Кроме того, еще предстоит решить проблемы статистических данных в отношении пятнадцати государств бывшего СССР: недостаточная полнота статистического охвата и более чем нормальный диапазон неопределенности самих данных.

Соотношения и темпы роста

Для облегчения сопоставления данные часто представляются в виде отношений или темпов роста. Лежащие в основе абсолютные значения данных приводятся в *Показателях мирового развития, 1997 на компакт—дисках*. Если не указано иное, то темпы роста в среднем за период подсчитываются на основе регрессионных зависимостей с помощью метода наименьших квадратов (см. замечания к разделу "Статистические методы" ниже по тексту). В связи с тем, что при использовании данного метода принимаются во внимание все возможные наблюдения за какой—либо период времени, полученные данные по темпам роста отражают общие тенденции, не подверженные излишнему влиянию экстремальных значений.

В целях исключения эффекта воздействия инфляции при подсчете темпов роста используются экономические показатели, измеряемые в постоянных ценах.

Ряды данных в постоянных ценах

Для облегчения международных сопоставлений и учета последствий изменения межотраслевых относительных цен для совокупных значений в системе национальных счетов постоянные цены для большинства стран сначала были частично приведены к трем последовательным базовым годам , а затем связаны "цепным" образом и выражены в ценах общего базового года — 1987. 1970 год является базовым годом за период с 1960 по 1975 годы, 1980 год — за период с 1976 по 1982 годы, а 1987 год — за период с 1983 года и далее.

В процессе "увязки" данных отраслевые компоненты ВВП пересчитываются в индивидуальном порядке, а затем суммируются для получения соответствующего значения ВВП. В ходе этого процесса могут возникнуть расхождения в показателях ВВП в постоянных ценах по отраслям, с показателями ВВП в постоянных ценах по статьям расходов. Такие отклонения в подсчетах собраны в затратах на личное потребление при том понимании, что наиболее достоверной оценкой являются данные о ВВП по отраслям производства. Независимо от пересчетов добавленная стоимость в сфере услуг также учитывает статистическое несоответствие, указываемое в исходном источнике.

Суммарные показатели

Суммарные показатели для стран по регионам и группам доходов, представленные в таблицах выделенных голубым цветом графах, подсчитаны путем простого сложения в тех случаях, когда они отображены в уровневых порядках. Коэффициенты и темпы роста составлены обычно на основе схемы взвешенной стоимости за базовые годы. Суммарные значения социальных показателей взвешиваются с учетом численности населения или его групп за исключением данных о детской смертности, которые взвешиваются количеством новорожденных. Более подробное описание дано в примечаниях к конкретным показателям.

Что касается суммарных показателей за несколько лет, то подсчеты производятся по группам стран, имеющих одинаковые экономические показатели, и в этом случае средняя составляющая не приведет к ложным изменениям показателя. Групповые подсчеты применяются только в том случае, когда имеются данные за определенный отчетный год по крайней мере для двух третей стран, составляющих такую группу, в соответствии с показателями 1987 года. При соблюдении этого критерия , поведение показателей стран, не представивших данные, можно считать идентичным поведению показателей стран представивших необходимую информацию. Читателям необходимо учитывать, что суммарные показатели представляют собой оценки репрезентативных совокупных показателей по каждой категории, а также то, что никакой существенной информации не может быть получено в отношении той или иной страны, если опираться на данные по группам стран. Кроме того, процесс взвешивания может привести к расхождениям по подгруппам и общими показателями.

Таблица 1. Основные показатели

В таблице 1а приведены основные показатели для стран, данные по которым представлены не в полном объеме или население которых составляет менее одного миллиона человек.

Оценка *общей численности населения* на середину 1995 года основаны на определении фактической численности населения, когда подсчитываются все резиденты страны вне зависимости от легального статуса или гражданства. Беженцы, не имеющие постоянного места жительства в предоставившей им убежище стране, обычно рассматриваются как часть населения той страны, выходцами которой они являются.

Оценки численности населения приводятся на основе данных национальных переписей. Оценки до и после про-

ведения переписей населения часто базируются на интерполяции или на предположениях. Международная сопоставимость показателей народонаселения ограничена различиями в концептуальных подходах, определениях, процедурах сбора данных и оценочных методах, которыми пользуются национальные статистические службы и другие организации при сборе данных. Кроме того, частота и качественные характеристики переписи населения различны по странам и регионам. Для получения более подробной информации по составлению данных о народонаселении можно обратиться к пояснениям Таблицы 4.

Данные о территории включают общую площадь земной поверхности и внутренние водные пространства в квадратных километрах. Данные по территории основываются на данных Организации по продовольствию и сельскому хозяйству (ФАО), которые публикуются в *Ежегоднике ФАО по производству продукции*.

Валовой национальный продукт (ВНП) на душу населения представляет собой сумму валовой добавочной стоимости всех производителей страны плюс налоги (за вычетом субсидий), которые не включены в стоимостную оценку произведенной продукции, плюс чистые основные доходы (компенсации служащим и доходы от собственности) от нерезидентов, поделенное на среднегодовую численность населения, и переведенные в доллары США согласно методологии Атласа Всемирного банка. При этом применяется средний курс обмена за трехлетний период с тем, чтобы сгладить воздействие колебаний переходных обменных курсов. Для более подробного ознакомления с методом Атласа обратитесь к разделу "Статистические методы". Темпы роста ВНП в постоянных ценах 1987 года получены путем использования регрессионных зависимостей с помощью метода наименьших квадратов.

ВНП на душу населения рассчитывается сотрудниками Всемирного банка на основе данных национальных счетов, собираемых сотрудниками Всемирного банка во время командировок или направляемых национальными статистическими службами другим международным организациям, подобно ОЭСР. По странам ОЭСР с высоким уровнем доходов на душу населения данные поступают от ОЭСР. ВНП на душу населения в долларах США используется Всемирным банком для классификации стран в целях анализа и для определения их заемной способности. Для получения представления о применяемых в этом справочнике определений по группам доходов обращайтесь к Таблице "Классификация стран по уровню доходов и регионам".

ВНП на душу населения (оценка по паритету покупательной способности — ППС) вычисляется путем измерения ВНП в долларах США, используя в качестве коэффициента пересчета вместо курса обмена паритет покупательной способности. Полученные оценки выражаются в международных долларах — единице подсчета, имеющей одинаковую с долларом США степень покупательной способности по отношению ко всему объему ВНП в течение определенного годового периода. Общими знаменателями здесь выступают оценки среднегодовой численности населения за приводимый годовой период.

Относительные цены на товары и услуги, не реализуемые на международном рынке, имеют тенденцию к значительным изменениям от страны к стране, что приводит к большим расхождениям в уровнях относительной покупательной способности валют и вследствие этого уровня социальной обеспеченности, выраженной как доля ВНП на душу населения. Применение фактора ППС корректирует эти расхождения и, таким образом, может обеспечить лучшую сопоставимость уровня среднего дохода или потребления в разных странах. Однако, надо с осторожностью использовать показатели, пересчитанные по ППС. Оценки ППС представляют собой ценовые сопоставления сравниваемых наименований, однако не все наименования могут сравниваться по качественным характеристикам по странам или за определенный период времени. Особенно сложно сравнить сферу услуг, отчасти из—за различий в показателях продуктивности. Многие виды услуг, например, услуги государственных органов, не выходят на открытый рынок во всех странах, и поэтому их сравнение происходит путем использования цен на применяемые факторы производства (преимущественно, зарплату). Вследствие того, что такой подход не принимает во внимание различия в показателях продуктивности, он может значительно завысить оценки в реальном количественном исчислении в странах с низким уровнем дохода населения.

Источником для получения данных о покупательной способности населения является Программа международных сопоставлений (ПМС), координируемая по линии статистического отдела ООН. Всемирный банк собирает детальные данные по ПМС из региональных источников, устанавливает глобальный подход в составлении комплектов региональных данных, а также подсчитывает регрессионные оценки для не охваченных программой стран. Для получения информации по региональным источникам и составлению данных по охваченным странам обратитесь к World Bank, 1993. Для получения информации о регрессионных оценках ППС — см. также Ahmad, 1992.

Доля людей, живущих менее, чем на $1 в день в международных ценах 1985 года (паритет покупательной способности) широко используется для измерения бедности. О человеке говорят, что он бедный, если он или она живут в семье, чей совокупный доход или потребление на человека меньше уровня бедности. Хотя невозможно сформировать показатель бедности, точно сопоставимый по странам, использование стандарта международного уровня бедности помогает уменьшить проблемы сопоставимости в нескольких направлениях. При оценке стандартов уровня жизни использовались национальные репрезента-

тивные обследования, проведенные либо национальными статистическими управлениями либо частными агентствами под наблюдением правительства или международного агентства. Как только это возможно, потребление использовалось как показатель благосостояния для решения вопроса о том, кто является бедным. Измерение потребления обычно носит всесторонний характер и включает как то, что произведено самостоятельно, так и купленные продукты питания и непродовольственные товары. Когда имеются данные только по доходу семьи, устанавливается средний уровень доходов для согласования либо с оценкой среднего потребления (когда возможно), полученной в результате обследований, либо с оценкой, основанной на данных о потреблении, взятых из национальных счетов.

Данные о бедности готовятся отделом бедности и людских ресурсов департамента политических исследований Всемирного банка. Международные уровни бедности основаны на данных первичных обследований семей, полученных от правительственных статистических агентств и страновых департаментов Всемирного банка. Показатели бедности основаны на самых последних ППС—оценках из последней версии Penn World Tables (Mark 5.6a).

Ожидаемая продолжительность жизни новорожденных указывает на период жизни (в годах) новорожденного ребенка при сохранении существующего уровня смертности на всем протяжении его жизни. Оценки продолжительности жизни получены из органов регистрации, а в случае их отсутствия — на основе переписей населения или домашних хозяйств с применением моделей для составления уровней смертности населения определенных возрастных групп.

Уровень неграмотности взрослого населения представляет собой долю взрослого населения от 15 лет и выше, которые не могут осознанно прочитать или написать простые сочинения о своей повседневной жизни. Уровень образованности, так и неграмотности трудно определить и измерить. Применяемое нами определение основывается на концепции "функциональной" образованности. Для измерения образованности при использовании этого определения необходимо наличие применяемых при переписи населения или домашних хозяйств измерений при контролируемых условиях. На практике многие страны производят оценку численности неграмотного взрослого населения на основе своих собственных данных или оценке числа окончивших школу. Вследствие этого надо осторожно подходить к сравнениям по ряду стран и даже по промежуткам времени для одной страны. Данные по уровням неграмотности предоставляются по линии ЮНЕСКО и публикуются в ее *Statistical Yearbook*.

Таблица 2. Макроэкономические показатели

Текущий дефицит/излишек государственного бюджета определяется как разность между текущими государственными доходами и текущими расходами. Следует отметить, что безвозмездные ссуды не включены в эту категорию. Это очень полезный показатель финансовых возможностей правительства. В таблице 14 приводятся данные по общему объему дефицита или излишков по текущим счетам, включая гранты и счет движения капиталов. Данные получены из справочника МВФ *Government Finance Statistics Yearbook*.

Раздел *деньги и квазиденьги* содержит данные о большинстве обязательств финансовых институтов страны перед населением, но не со стороны центрального правительства. Данное определение денежной массы иногда обозначается как деньги М2. Они представляют собой деньги, находящиеся за пределами банков или на текущих счетах, за исключением счетов центрального правительства. Квазиденьги представляют собой срочные или сберегательные вклады и аналогичные банковские счета, по которым открывшее их лицо может получить деньги с небольшим запозданием или даже без опоздания и без оплаты штрафов, а также вклады резидентов в иностранной валюте, за исключением валютных счетов центрального правительства. В тех случаях, когда немонетарные финансовые институты являются центрами крупных эмиссий квазиденежных обязательств, их обязательства могут быть включены в состав квазиденег.

Источником получения данных о денежной массе является справочник МВФ *International Financial Statistics*. Сумма позиций 34 и 35 из этого справочника представляет собой массу денег и квазиденег.

Среднегодовой номинальный прирост денежной массы подсчитывается по данным на конец года методом наименьших квадратов. Средние значения для показателей на конец рассматриваемого года и предыдущего года применяются при подсчете *среднего объема денег, находящихся в обращении, в процентном исчислении от ВВП*.

Номинальная ставка банковского процента показывает проценты по вкладам, выплачиваемые коммерческими или аналогичными банками по текущим счетам , срочным или сберегательным вкладам, а также проценты по ссудам, взимаемые банками с лучших клиентов. Данные по этому разделу обладают ограниченной международной сопоставимостью частично вследствие того, что охват и определения таких данных различаются в разных странах. Процентные ставки указаны в номинальных величинах и, таким образом, основным источником различий между странами являются разные уровни инфляции. Данные берутся из справочника *International Financial Statistics*, позиции 60l и 60p.

Среднегодовой уровень инфляции измеряется скоростью изменения дефлятора ВВП. Дефлятор подсчитывается путем деления годового ВВП в текущих ценах на соответствующее значение ВВП в постоянных ценах, исчисляемых в национальной валюте. Метод наименьших

квадратов применяется для подсчета темпов роста дефлятора ВВП за данный период.

Дефлятор ВВП является широко применяемой единицей измерения инфляции, показывающий ценовые изменения всех товаров и услуг, произведенных и предоставленных в стране, но как и все индексы, рассчитываемые с использованием цен, он имеет концептуальные и практические ограничения. Дефляторы для экономики развивающихся стран оцениваются на базе данных национальных счетов, собранных Всемирным банком. Данные по странам с высоким уровнем дохода получены от ОЭСР.

Баланс текущих счетов представляет собой сумму чистого экспорта товаров, услуг, а также доходов и чистых текущих перечислений денежных средств. Капитальные трансферты не учитываются (см. также Таблицу 1б). Данные получены из справочника МВФ *International Financial Statistics* и на основе оценок Всемирного банка по итогам работы его страновых групп.

Общие валютные резервы состоят из монетарных запасов золота, специальных прав заимствования (СПЗ), резервов стран—членов МВФ, а также запасов в иностранной валюте, находящихся под контролем денежно—кредитных органов. В Таблице16 приводятся данные о международных резервах в долларах США. Резервы, выражаемые в месяцах покрытия импорта, рассчитываются как отношение общих международных резервов к текущей стоимости импорта товаров и услуг в долларах США, умноженное на 12.

Суммарные измерения в этой таблице исчисляются в виде соотношения сгруппированных средних показателей общих международных резервов и всего объема импорта товаров и услуг в долларах США в текущих ценах.

Чистая приведенная стоимость внешнего долга представляет собой стоимость краткосрочной задолженности плюс сумма со скидкой всех платежей по обслуживанию долга по просроченным кредитам в текущих ценах. Суммы по долгу переводятся из национальных валют в доллары США по официальным курсам обмена на конец года. Для подсчета отношения долга к ВНП объем ВНП пересчитывается по официальным курсам обмена или в исключительных случаях на основе альтернативного одногодичного переводного курса, определяемого сотрудниками Всемирного банка. См. также примечания к Таблицам 12 и 17.

Таблица 3. Показатели внешнеэкономической деятельности

Чистые бартерные условия торговли отражают относительные изменения экспортных и импортных цен. Показатель, подсчитанный как соотношение национального индекса средних экспортных цен к индексу средних импортных цен, в процентном исчислении указывает на прошедшие с базового года (1987) изменения. Информация поступает из базы данных Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), а также из справочника МВФ *International Financial Statistics* и оценочных данных Всемирного банка (см. также Таблицу 15).

Торговля измеряется в виде процентного отношения суммы экспорта и импорта товаров и услуг к стоимости ВВП в текущих ценах. Такое соотношение торговли и ВВП обычно применяется при определении открытости экономики или ее интеграции в глобальную экономическую систему. Информация по этому разделу поступает от Всемирного банка из баз данных по национальным счетам.

Совокупные чистые потоки ресурсов представляют собой сумму чистых потоков по долгосрочным долговым обязательствам (за исключением кредитов МВФ), официальных грантов (без технической помощи), чистых прямых иностранных инвестиций, а также чистых портфельных инвестиций. Общая сумма нетто—ресуров в счет погашения долгосрочных обязательств выражается в виде выплат государственной, гарантированной государством или частной негарантированной долгосрочной задолженности за вычетом платежей по основному долгу. Официальными грантами считаются произведенные официальным агентством переводы наличными деньгами или в другом виде, по которым получатель не несет долговых обязательств. Информация получена на основе World Bank's Debtor Reporting System и справочника МВФ *International Financial Statistics.*

Чистые потоки частного капитала исчисляются в виде частных кредитных средств и потоков капитала, не связанных с выплатой долгов, а также банковские и торговые займы. В потоки частного капитала входят ссуды коммерческих банков, ценные бумаги и другие виды частных кредитов. Потоки частного капитала, не связанные с выплатой задолженности включают в себя чистые прямые иностранные инвестиции и портфельные инвестиции. Прямые иностранные инвестиции представляют собой чистый приток инвестиций с целью получения долгосрочного доступа к управлению предприятием, действующим в любом экономическом пространстве, помимо страны—инвестора. В них входят акционерный капитал, реинвестиции доходов от прибыли, другие долгосрочные и краткосрочные капиталы, как это отражено в платежном балансе. Портфельные инвестиции являются чистыми инвестициями и включают в себя портфельные акции, не влекущие за собой оплаты по задолженности (сумма фондов страны, депозитарные расписки, прямая покупка ценных бумаг иностранными инвесторами), а также портфельные средства по погашению задолженности (ценные бумаги, приобретенные иностранными инвесторами).

Основным источником для получения данных по потокам частного капитала является World Bank's Debtor Reporting System. Дополнительные данные взяты из справочника *International Financial Statistics* и баз данных Всемирного банка.

Помощь представляет собой финансовую помощь согласно классификации Официальной помощи в целях развития (ОПР) или Официальной помощи (ОП), принятой Комитетом по оказанию помощи в целях развития (КПР) ОЭСР. ОПР состоит из займов и грантов, выделяемых на льготных финансовых условиях всеми официальными агентствами, действующими на двусторонней основе, и организациями, действующими на многосторонней основе, в целях содействия экономическому развитию и повышению благосостояния. Чистые выплаты равны общей сумме выплат за вычетом платежей предоставившей помощь стороне в счет погашения полученных ранее средств. Каждая операция, квалифицируемая как ОПР, должна отвечать следующим критериям: она используется для содействия экономическому развитию и повышению благосостояния в развивающихся странах в качестве основной цели; по своей сути помощь является льготной и на 25 процентов составляет элемент гранта. ОП представляет собой аналогичную условиям ОПР помощь странам Восточной Европы, странам бывшего Советского Союза и другим странам, вошедшим в "часть 2" подготовленного КПР списка. КПР представляет данные по помощи и публикует их в ежегодном докладе *Development Co—operation*. Данные по ВНП представляют собой оценки Всемирного банка.

Суммарные данные ОПР как процентное отношение к ВНП рассчитываются из соотношения групповых общих показателей ОПР и объема ВНП в долларах США в текущих ценах.

Таблица 4. Народонаселение и трудовые ресурсы

Оценки численности населения в середине 1995 года взяты из различных источников, включая данные отдела народонаселения ООН, национальных статистических служб и страновых департаментов Всемирного банка. Всемирным банком применяется фактическое определение, то есть определение фактической численности населения страны, в котором учитываются все проживающие в данной стране резиденты вне зависимости от их юридического статуса или гражданства. Необходимо в тоже время отметить, что беженцы, постоянно не проживающие в стране, давшей им убежище, обычно рассматриваются как часть населения страны происхождения.

Примечания к Таблице 1 предоставляют дополнительную информацию к оценкам населения. Таблица Индекс и первичные данные составлена с указанием времени подготовки самой последней переписи населения или демографического обзора.

Среднегодовой прирост численности населения рассчитывается на основе последних данных с использованием экспоненциального метода роста. За более полной информацией обращайтесь к разделу "Статистические методы".

Население в возрасте от 15 до 64 лет является возрастной группой, обычно считающейся наиболее экономически активной. Во многих развивающихся странах, однако, дети до 15 лет работают на основе полной или частичной занятости. К тому же, во многих странах с высоким уровнем доходов большая часть работающих откладывает срок выхода на пенсию после достижения ими 65—летнего возраста.

Общая численность трудовых ресурсов представляет собой численность людей, подпадающих под определение Международной организации труда как экономически активное население, а именно: все те, кто занят в производстве товаров и услуг в течение определенного периода времени. Сюда включаются как имеющие работу, так и безработные. Хотя в национальной практике наблюдается разный подход к таким группам населения, как военнослужащие, сезонные или частично занятые рабочие, обычно все же в категорию трудовых ресурсов включаются военнослужащие, безработные и впервые ищущие работу за исключением строителей домов и других категорий рабочих, занятых в неформальном секторе на основе свободного заработка.

Среднегодовой прирост численности трудовых ресурсов подсчитывается на основе экспоненциального метода с использованием последних данных. Более подробная информация приведена в разделе "Статистические методы".

Доля женщин в общей численности трудовых ресурсов указывает на степень активности женщин как рабочей силы. Оценки трудовых ресурсов получаются путем применения данных Международной организации труда о степени участия женщин и оценок численности народонаселения по линии Всемирного банка.

Доля занятых в сельском хозяйстве трудовых ресурсов включает в себя людей, занятых фермерством, лесоводством, охотой и рыболовством.

Доля занятых в промышленности трудовых ресурсов включает занятых в горнодобывающей и обрабатывающей промышленности, строительстве, электроэнергетике, водо— и газоснабжении.

Уровни занятости по отраслям или уровни участия рабочей силы от всего экономически активного населения составляются Международной организацией труда на базе самых последних национальных переписей населения или обзоров и публикуются в справочнике *Yearbook of Labour Statistics*. Данные о рабочей силе по некоторым развивающимся странам значительно недооценивают уровень участия женщин в качестве рабочей силы. Оценки занятой в сельском хозяйстве рабочей силы могут также не охватывать уровни семейного подряда и сезонных работ.

Все приведенные данные основываются на предоставленной странами информации, взвешенной по численности населения или подгрупп населения.

Таблица 5. Распределение доходов или потребления

Год обследования — это год, в течение которого были собраны приводимые данные.

Коэффициент Джини измеряет тот уровень, когда распределение доходов (или в некоторых случаях, затрат на потребление) между людьми или домашними хозяйствами в рамках одной страны отклоняется от полностью равномерного распределения. Кривая Лоренца показывает соотношение всего полученного дохода и совокупного числа его получателей, начиная с беднейших слоев населения или домашних хозяйств. Индекс Джини измеряет ту область, которая находится между кривой Лоренца и гипотетической линией абсолютной равномерности распределения, которая выражается в процентах от максимальной области, находящейся ниже линии кривой. Таким образом, индекс Джини, равный нулю, указывает на полное равенство в распределении доходов, а индекс Джини, равный 100 процентам, означает полное неравенство.

Удельный вес в доходах или потреблении является долей, причитающейся какой—либо подгруппе населения, и указанной в децилях или квинтилях. Вследствие округления удельные веса в квинтилях могут при сложении не давать в сумме 100 процентов.

Неравномерность распределения доходов отражается в виде удельного веса в доходах или потреблении, приходящегося на различные слои населения в зависимости от уровня доходов или потребления. Низшие слои населения по уровню личного или семейного дохода обычно получают самую маленькую долю совокупного дохода. Индекс Джини является очень удобным инструментом обобщения, позволяющим измерить степень неравномерности распределения доходов.

Данные об уровне личного дохода и потребления или дохода и потребления домашних хозяйств получены в соответствии с национальными репрезентативными обследованиями домашних хозяйств. Ряды данных относятся к различным годам периода с 1985 по 1994 годы. Ссылки на год проведения обследования указывают на то, на чем основывается группировка данных: на уровне дохода или потреблении на душу населения, или же, в случае стран с высоким уровнем доходов, — по уровню дохода домашних хозяйств. В случае, когда в обследованиях домашних хозяйств имеются исходные данные, то они непосредственно использовались для подсчета удельного веса дохода (или затрат на потребление) в квинтилях. Во всех прочих случаях эти доли определялись по наиболее точным имеющимся сгруппированным данным.

Показатели распределения для стран с низким и средним уровнем доходов были скорректированы с учетом размера домашних хозяйств, что позволило более последовательно измерить доходы или потребление на душу населения. Различия в стоимости жизни на территории страны не учитывались, поскольку обычно отсутствовали необходимые для таких расчетов данные. Более детальная информация по методологии оценки стран с низким и средним уровнем доходов содержится в Ravallion and Chen 1996.

Вследствие того, что обследования домашних хозяйств различаются по методологии сбора и типу собираемых данных, нельзя с достаточной точностью сравнить показатели распределения в отношении различных стран.

Воздействие этих проблем становится менее актуальным по мере совершенствования методологии обследования домашних хозяйств и ее стандартизации, однако достижение уровня полной сопоставимости все еще невозможно.

Необходимо указать на следующие источники несопоставимости. Во—первых, обследования различаются по признаку использования уровня дохода или потребительских затрат в качестве показателя уровня жизни. Для 37 из 66 стран с низким или средним уровнем дохода, для которых имеются данные, они приводятся по уровню потребительских затрат. Доход обычно более неравномерно распределен, чем потребление. К тому же, используемое в обследованиях понятие "доход" обычно очень сильно отличается от экономического понятия "доход" (максимальный уровень потребления, при котором не происходит изменений уровня производства). По этим причинам уровень потребления обычно измеряется значительно точнее. Во—вторых, обследования различаются также по принципу использования домашних хозяйств или отдельного лица в качестве единицы наблюдения. Кроме того, домашние хозяйства отличаются по своим размерам, а также по уровню распределения доходов между своими членами. Отдельные лица отличаются по возрасту и потребительским нуждам. В случае использования домашних хозяйств в качестве единицы наблюдения, децили или квинтили скорее относятся к доле домашних хозяйств, а не к населению. В—третьих, обследования различаются и по мере того, как классифицируются единицы отсчета: по уровню дохода домашних хозяйств или же дохода (или затратам) на душу населения.

Сотрудники Всемирного банка предприняли усилия по достижению максимально возможного сопоставления данных по странам с низким или средним уровнем доходов. В тех случаях, где это было возможно, использовалось потребление, а не доход. Уровень доходов домашних хозяйств был определен по уровню потребления или доходов на душу населения при составлении процентилей, которые относятся к населению, а не к домашним хозяйствам. Сопоставимость данных для стран с высоким уровнем доходов более ограничена, так как единицей наблюдения обычно выступает домашнее хозяйство без поправки на его размер, а сами домашние хозяйства ранжируются по их общему доходу, а не по доходу на каждого члена. Эти данные представляются до опубликования уточненных данных в справочнике Luxembourg Income Study, в котором члены домашних хозяйств ранжируются по среднему после выплаты налогов уровню дохода на условного взрослого члена домашнего хозяйства. Таким образом, к содержащимся в

таблице данным надо подходить со значительной осторожностью.

Данные по распределению в странах с низким или средним уровнем доходов составлены отделом бедности и людских ресурсов департамента исследований политики Всемирного банка на базе данных обследований домашних хозяйств, которые предоставили государственные статистические службы и страновые департаменты Всемирного банка. Данные для стран с высоким уровнем дохода получены из национальных источников, дополненные базой данных за 1990 год Luxembourg Income Study, *Statistical Yearbook* Евростата, а также справочником ООН *National Accounts Statistics: Compendium of Income Distribution Statistics* (1985).

Таблица 6. Здравоохранение

Доступ к медицинскому обслуживанию измеряется в процентах населения, которому предоставляется медицинский уход в случае болезней или травм, включая наличие самых необходимых лекарств в списке имеющихся медикаментов в стране, которые можно достать в течение одного часа пешим или мобильным способом. Имеется тенденция концентрации этих услуг в городских районах.

Доступ к питьевой воде выражает долю населения, имеющую достаточный доступ к питьевой воде и необходимому ее количеству (включая обработанную поверхностную воду или необработанную, но обеззараженную воду из таких источников, как ключи, питьевые колодцы или защищенные скважины). В городах это могут быть общественные фонтаны или водозаборные колонки, расположенные не более, чем в 200 метрах от жилья. В сельских районах предполагается, что члены домашнего хозяйства не должны проводить большую часть дня в поисках воды. Само определение понятия чистой питьевой воды меняется со временем.

Доступ к канализации определяется долей населения, которое имеет адекватные условия отвода продуктов жизнедеятельности человека и эффективного предотвращения контактов с ними человека, животных или насекомых.

Коэффициент младенческой смертности определяется числом детей, умерших в возрасте до 1 года в пересчете на 1000 родившихся в данном году. Данные получаются как на основе наблюдений, так и путем интерполяции или прогнозных оценок.

Распространенность недоедания измеряется долей детей в возрасте до 5 лет, вес которых более чем на 2 стандартных отклонения ниже обычного веса для детей этого возраста. Соотношение веса и возраста является обобщающим показателем как соотношения веса и роста (атрофия), так и соотношения роста и возраста (замедление роста). Хотя этот показатель и неспособен отличить атрофию от замедления роста, он полезен для проведения сравнений с более ранними исследованиями, так как определение соотношения веса и возраста выступало в качестве первого антропометрического измерения всеобщего пользования. С одобрения Всемирной Организацией здравоохранения (ВОЗ) в 1983 году, за образец были взяты дети, проживающие в США, питание которых, как предполагается, находится на высоком уровне. Для тех стран, где оценка соотношения веса и возраста невозможна, оценка недоедания по стране основывалась на данных обследования ВОЗ. Такой подход дает минимальные отклонения при оценках, что считается, обычно, приемлемым для проведения страновых сопоставлений по линии ВОЗ.

Уровень использования контрацептивов определяет долю женщин, которые используют какую—либо форму предохранения от беременности сами или чьи мужья прибегают к контрацепции. Уровень пользования презервативами обычно определяется на примере замужних женщин в возрасте от 15 до 49 лет. В некоторых странах используются другие возрастные группы — часто от 15 до 44 лет. Данные, в основном, были получены из демографических обследований, а также в сфере здравоохранения и по использованию контрацептивов.

Общий коэффициент рождаемости представляет собой число детей, которых могла бы родить женщина на протяжении фертильного периода своей жизни, рожая в каждый возрастной период в соответствии с коэффициентом рождаемости для конкретной возрастной группы. Данные являются комбинацией данных обследований, интерполяций и оценок.

Коэффициент материнской смертности указывает на количество смертей среди женщин во время беременности или родов в расчете на 100000 родившихся. Трудно подсчитать данные по материнской смертности по странам на постоянной и достоверной основе, так как некоторые страны включают в эти данные такие более широкие определения, как возникновение осложнений в период беременности, в послеродовой период или после абортов, а также в связи с тем, что многие беременные женщины умирают из—за отсутствия необходимой медицинской помощи. Очевидно, что многие смерти матерей просто не регистрируются, особенно среди населения отдаленных сельских районов. Этим ,возможно, и объясняются некоторые низкие оценки, приведенные в таблице, особенно для ряда африканских стран. Данные получены из различных национальных источников. Для тех стран, где национальная административная система развита слабо, применялись оценки, полученные на основе демографических обследования или обследований здравоохранения с использованием непрямых методов оценки или на основе других национальных выборочных исследований. Путем моделирования по линии ВОЗ и Детского Фонда ООН (ЮНИСЕФ) были получены оценочные данные по уровням материнской смертности для ряда развивающихся стран.

Все суммарные показатели, за исключением младенческой смертности, взвешены с учетом численности населения или по подгруппам. Младенческая смертность взвешена с учетом числа рожденных детей.

Таблица 7. Образование

Удельный вес учащихся начальных школ представляет оценку отношения числа детей всех возрастов, получающих образование в начальных школах, к общему числу детей, достигнувших возраста поступления в начальные школы. Хотя в большинстве стран возрастными рамками поступления в начальные школы считается период от 6 до 11 лет, в некоторых странах используются другие возрастные группы. Совокупный уровень набора детей в начальную школу может превышать 100 процентов ввиду того, что возраст некоторых учащихся может быть меньше или больше обычного для данной страны возраста набора детей в начальные школы.

Удельный вес учащихся средней школы подсчитывается аналогичным образом, а возраст учащихся также различается по странам. Возраст от 12 до 17 лет, как правило, считается наиболее подходящим для этой группы учащихся. На численность могут оказывать влияние и такие факторы, как позднее поступление учащихся в школу, повторное обучение в том же классе, а также явление возрастной "аккумуляции" на последних классах школы.

Удельный вес учащихся высшей школы подсчитывается путем деления числа учащихся всех средних специальных и высших учебных заведений на численность населения возрастной группы от 20 до 24 лет, хотя люди с возрастом ниже или выше этой возрастной группы могут быть включены в категорию учащихся высшей школы.

Удельный вес учащихся 4-х классов представляет собой долю детей начальных школ набора 1980 и 1988 годов, достигших уровня 4-го класса в 1983 и 1991 годах, соответственно. Отмеченные курсивом числа указывают на более ранние или более поздние наборы детей в начальную школу.

Данные по наборам подготовлены ЮНЕСКО на базе представленных государственных докладов.

Уровень неграмотности взрослых определяется как доля населения в возрасте от 15 лет и старше, которое не в состоянии осознанно написать и понять краткое, простое резюме о своей повседневной жизни. Это лишь одно из трех широко принятых определений и в ряде стран оно применятся с поправками. Данные получены на основе оценок и прогнозов, подготовленных ЮНЕСКО.

Суммарные данные по числу учащихся в данной таблице взвешены по численности населения.

Таблица 8. Потребление коммерческих энергоносителей

Совокупное энергопотребление относится к местному потреблению первичных энергоносителей до их преобразования в другие виды конечного топлива (например, в электричество или в очищенные нефтепродукты) и рассчитывается как объем местного производства плюс импорт и изменение запасов, за вычетом экспорта и энергоносителей, находящихся в международном морском транзите. Энергопотребление включает также использование первичных энергоносителей для других целей, чем получение энергии, главным образом, это продукты переработки нефти. Использование древесины, кизяка и других традиционных видов топлива, которые хотя и занимают существенное место в энергобалансе развивающихся стран, не приняты во внимание из—за отсутствия достоверных и исчерпывающих данных.

Энергопотребление на душу населения основано на оценках общей численности населения за указанные годы.

ВВП в пересчете на килограммы энергопотребления представляет собой оценку ВВП в долларах США (в постоянных ценах за 1987 год) в расчете на один килограмм нефтяного эквивалента.

Чистый импорт энергоносителей как доля энергопотребления: оба показателя по импорту и потреблению измерены в нефтяном эквиваленте с целью подсчета их соотношения. Знак минус означает, что данная страна является нетто—экспортером электроэнергии.

Данные по коммерческому использованию энергии взяты, в основном, по каналам Международного агентства по энергетике и из U. N. *Energy Statistics Yearbook*. Они относятся к коммерческим формам использования ископаемых энергетических ресурсов: нефти (сырая нефть, сжиженный природный газ и нефть, получаемая от эксплуатации неразработанных месторождений), природного газа, твердого топлива (каменный и бурый уголь и другие виды топлива), а также первичной электроэнергии (произведенной атомными и гидроэлектростанциями, полученной из геотермальных и прочих источников), переведенные по нефтяному эквиваленту. Для пересчета атомной энергии в нефтяной эквивалент, применяется условный термический коэффициент эффективности в 33 процента; эффективность гидроэлектроэнергии принята за 100 процентов.

Промышленные выбросы углекислого газа измеряют степень загрязнения углекислым газом от использования твердого топлива, жидкого топлива, газового топлива, газовых факелов и производства цемента. Размеры выбросов измеряются на основе данных, разработанных Всемирным Институтом ресурсов. Основным источником является Центр —информационного анализа (ЦИА) выбросов углекислого газа отдела исследований окружающей среды при Окриджской национальной лаборатории.

Ежегодно ЦИА подсчитывает для большинства стран объемы выброса углекислого газа, выделяемого в результате горения ископаемого топлива и производства цемента. Эти расчеты основаны на данных о чистом явном потреблении ископаемого топлива, содержащейся в сборни-

ке World Energy Data Set, подготавливаемом статистическим отделом ООН, а также на основе данных о мировом производстве цемента, которые содержатся в сборнике Cement Manufacturing Data Set, выпускаемого управлением горнорудной промышленности США. Расчет объема выбросов производится на основе данных о среднемировом химическом составе топлива и его реальном потреблении. Оценки не учитывают топливо, находящееся в международном морском транзите из—за сложности распределения этого топлива по странам получателям, имеющим выгоду от использования такого вида транспортировки топлива. Хотя оценки выбросов углекислого газа по всему миру , возможно, охватывают всего лишь 10 процентов от объема реальных выбросов, оценки по отдельным странам, однако, могут иметь еще большие погрешности.

Суммарные показатели потребления энергии и выброса углекислого газа представляют собой простые суммы. Суммарные показатели рассчитывались на основе совокупных данных по группам стран с использованием метода наименьших квадратов. Для подсчета объемов энергопотребления на душу населения и выбросов углекислого газа на душу населения используются данные об общей численности населения для получения групповых агрегированных показателей.

Таблица 9. Землепользование и урбанизация

Пашни включают земли, отведенные под многолетние и однолетние культуры, временные луговые земли, огороды, сады и приусадебные участки, а также временно пустующие земли под "парами". Многолетние культуры — это растения, не требующие новой посадки (посева) после ежегодного сбора урожая, за исключением земли, отведенной под лесонасаждения для использования в виде лесного массива или пиломатериалов.

Бессменные пастбища — это земля, используемая в течение пяти или более лет для выращивания кормовых культур, включая естественнорастущие и культивируемые культуры. Всего лишь в нескольких странах подготавливаются регулярные данные по пастбищам из—за сложности получения данных этой категории, поскольку в них включены и площади необработанных земель под пастбища.

Прочие земли включают леса и лесные массивы с естественными или высаженными деревьями, а также расчищенные от леса территории, которые вновь будут засажены деревьями в ближайшем будущем. Сюда также включены невоздельваемые земли, луговые и пастбищные угодья, не использованные под пастбища болота, пустоши и застроенные земельные участки. К последним относятся земли, отведенные для строительства жилья, зоны отдыха, а также промышленные зоны с подъездными дорогами или прочими объектами инфраструктуры.

Данные о землепользовании получены из Организации ООН по продовольствию и сельскому хозяйству (ФАО), где собраны данные, полученные от национальных служб в виде ответов на ежегодные вопросники и основанные на данных национальных сельскохозяйственных переписей. При этом в отдельных странах, иногда используются другие определения землепользования. ФАО часто корректирует понятия о категориях землепользования, а иногда и значительно пересматривает полученные ранее данные. В связи с тем, что данные о землепользовании отражают изменения в процедурах отчетности по данным и фактические изменения в землепользовании, к очевидным тенденциям следует относиться с осторожностью. Большая часть данных о землепользовании относится к 1994 году.

К городскому населению относится численность населения на середину текущего года в местах, определяемых как городские районы в каждой стране. Определение варьируется в небольших пределах от страны к стране.

Население городских агломераций численностью 1 миллион человек или больше отражает долю численности населения страны, проживающего в крупных городах, в которых в 1990 году численность населения составляла 1 миллион человек и более.

Оценки численности городского населения взяты из справочника ООН *World Urbanization Prospects: The 1994 Revision*. Для определения среднегодового прироста городского населения, было использовано применяемое ООН соотношение численности городского и всего населения, как было впервые применено Всемирным банком при оценке общей численности населения (см. Таблицу 4). Полученные в результате этого временные ряды оценок численности городского населения используются также для определения численности населения в городских агломерациях в процентах от общего городского населения. Вследствие того, что оценки приведены в данной Таблице на основе различных национальных определений термина "городское население", сравнения по странам следует производить с большой осторожностью.

Суммарные показатели городского населения в процентах от общей численности населения страны подсчитаны на основе национальных долей с учетом доли каждой страны в общей численности населения мира. Другие суммарные показатели взвешивались аналогичным образом с применением показателя численности городского населения.

Таблица 10. Лесные и водные ресурсы

Лесные массивы означают естественные растительные массивы, в которых преобладают деревья.

Ежегодное сокращение площади лесов включает в себя понятие непрерывного преобразования лесных массивов для иного применения, включая возделывание почв, постоянную сельскохозяйственную деятельность, фермерские хозяйства, поселения или развитие инфраструктуры. Сокращаемые площади лесов не включают области рубки

леса, но распространяются на территории, предназначенные для повторной засадки лесом, или территории, разоренные сбором дров , подвергнувшиеся воздействию кислотных дождей или лесных пожаров. Размеры и доля лесов к общей площади страны, приведенные в таблице, учитывают ежегодное сокращение площади, занятой под естественными лесными массивами.

Оценки территорий, на которых расположены лесные массивы, получены на основе страновой статистики, обобщенной ФАО и Экономической комиссией ООН для Европы (ЭКЕ). В 1993 году ФАО опубликовала новые оценки для стран с тропическим климатом, а совместно с ЭКЕ — для стран с умеренным климатом, но при этом были использованы различные определения. Так, по используемым ФАО определениям, к естественным лесам в странах с тропическим климатом относятся либо замкнутые лесные массивы, в которых деревья занимают большую часть территории без сплошного травяного покрова, либо открытые лесные массивы, представляющие собой смесь леса и лугов, где деревьями и травяным покровом занято не менее 10 процентов территории. По определению ЭКЕ—ФАО лесом считается такая территория, более 20 процентов которой покрыто кронами деревьев. Сюда включены также открытые лесные массивы, лесные дороги и противопожарные лесополосы, небольшие, временно расчищенные участки леса, молодые деревья, которые, займут, как ожидается, по крайней мере 20 процентов общей площади, а также участки леса, используемые против выветривания почвы и как защитные лесополосы.

Национальные заповедные зоны представляют собой территории не менее 1 тысячи гектаров, подпадающие под одну из пяти категорий: научные и природные заповедники; национальные парки государственного или международного значения (не испытавшие на себе результаты деятельности человека); памятники природы и природные уникальные ландшафты; содержащиеся государством природные заповедники и заповедники живой природы; охраняемые ландшафты и прибрежные зоны (которые могут включать также искусственно созданные ландшафты). В данной таблице не включены охраняемые местным или муниципальным законом места или районы , в которых разрешено использование естественной природы в целях потребления. Указанные данные могут различаться по способам определения и методам отчетности таким организациям, как Всемирный центр по контролю за охраной природы, который обрабатывает и распространяет эти данные.

Годовое потребление пресной воды измеряется всем объемом потребления пресной воды, не считая потерь от испарения воды в водохранилищах. Сюда относится также вода, получаемая на заводах по опреснению воды в тех странах, где этот источник занимает значительное место во всем объеме потребления воды. Данные по использованию воды приведены по отдельным годам на период между 1970 и 1995 годами. Потребление может превышать 100 процентов возобновляемых запасов в случаях, когда происходит значительное ее потребление из невозобновляемых водоносных пластов или в результате деятельности опресняющих заводов или в тех случаях, когда происходит значительное повторное использование воды.

Общие водные ресурсы и процент от суммарных водных ресурсов включают внутренние возобновляемые ресурсы и, как это отмечено в таблице, потоки пресной воды из других стран. Внутренние возобновляемые водные ресурсы включают в себя реки и подземные воды, образующиеся в результате дождей, в определенной стране.

Годовое потребление пресной воды на душу населения рассчитывается путем деления общего годового потребления пресной воды на численность населения страны за тот год, на который имеются оценки потребления воды. Для большинства стран потребление воды на душу населения подсчитывается по секторам путем использования данных по потреблению в этих секторах в процентах, оцененных за период с 1987 по 1995 годы. *К бытовому потреблению* относится питьевая вода, муниципальное потребление воды или ее поставки , а также использование воды для общественных нужд, коммерческими структурами и жилыми домами. *К прочему* потреблению относится прямое потребление промышленностью воды, включая использование в качестве охладителя на теплоэлектростанциях, сельскохозяйственное потребление (ирригация и животноводство).

Данные по годовому потреблению пресной воды могут различаться по методам их сбора и оценки, но они отражают объем потребления воды как в целом, так и на душу населения. Эти данные, однако, не раскрывают таких значительных различий, как ежегодный объем возобновляемых ресурсов. Они также не в состоянии отразить различия по сезонным или географическим изменениям в доступности воды в рамках страны. Вследствие того, что данные о ресурсах пресной воды основываются на долговременных средних показателях, их оценка полностью исключает декадные циклы дождей и засухи. Данные по показателям потребления воды взяты из справочника *World Resources 1996—97*, подготовленного Институтом мировых ресурсов. Находящийся в Орлеане (Франция) департамент гидрогеологии занимается сбором данных о водных ресурсах и потреблении воды , используя для этого опубликованные издания, включая национальные, документы ООН, а также профессиональную литературу. Институт географии Российской Академии наук, расположенный в Москве, также занимается сбором глобальных данных о водных системах на основе опубликованных работ и, по мере необходимости, производит оценку водных ресурсов и потребления по моделям, составленным на основании таких данных, как занимаемая под ирriга-

цию площадь земель, поголовье скота и уровень осадков. Данные по малым странам или по странам, находящимся в засушливых или полузасушливых зонах, являются менее достоверными по сравнению с данными по более крупным странам и странам с более высоким уровнем выпадения осадков в виде дождей.

Таблица 11. Динамика экономического роста

Размер внутреннего валового продукта по ценам покупателя представляет собой сумму совокупной добавленной стоимости, полученной всеми отечественными или иностранными производителями, представленными в экономике плюс все виды налогов за вычетом любых субсидий, не включенных в стоимость произведенной продукции. Он подсчитывается без вычетов амортизации изготовленных ценностей, ухудшения и истощения природных ресурсов.

Размер дефлятора ВВП подсчитывается как отношение ВВП в текущих ценах к ВВП в постоянных ценах. Дефлятор ВВП является наиболее широко применяемой мерой определения изменений общего уровня цен (см. также примечания к Таблице 2).

Объем продукции сельского хозяйства включает размер добавленной стоимости, полученной от лесного хозяйства, охоты и рыболовства, а также от выращивания культур и животноводства. В развивающихся странах с высокой долей нетоварных фермерских хозяйств большая часть сельскохозяйственной продукции либо не подлежит обмену вообще, либо не обменивается на деньги. Это усложняет определение доли вклада сельского хозяйства в ВВП и ограничивает достоверность и сравнимость таких данных.

Объем продукции промышленности включает добавленную стоимость, полученную в горнодобывающей, обрабатывающей промышленности (выделенной в отдельную подгруппу), в строительстве, в производстве электроэнергии, воды и добыче газа.

Обрабатывающая промышленность относится к тем видам промышленности, которые определены в разделах 15—37 International Standard Industrial Classification, Revision 2.

Объем услуг включает добавленную стоимость, полученную во всех других отраслях экономической деятельности, таких, как оптовая и розничная торговля (включая гостиницы и рестораны), транспорт, обслуживание правительственными учреждениями, финансовые и профессиональные услуги, а также такие личные услуги, как образование, медицинское обслуживание и услуги в области эксплуатации недвижимости. Сюда также включены внутренние платежи за пользование услугами банков, импортные пошлины, а также все отмеченные национальными службами статистические расхождения или расхождения, полученные в ходе пересчета.

Объем экспорта товаров и услуг исчисляется как стоимость всех товаров и прочих рыночных услуг, предоставленных другими зарубежными странами. Сюда включается стоимость самих товаров, фрахта, страхования, перевозок и других нефакторных услуг. Факторные доходы и доходы от собственности (прежде их называли факторными услугами), такие, как инвестиционный доход, проценты и трудовые доходы, исключаются. Трансфертные платежи при исчислении ВВП не включаются.

Темпы роста ВВП и его составляющих подсчитываются с использованием постоянных цен в местной валюте. Темпы роста по регионам или группам доходов рассчитываются после перевода местных валют в доллары США путем применения переводного курса департамента международной экономики (ДМЭ) Всемирного банка. Оценка темпов роста производится путем наложения линейной кривой тенденций на логарифмические ежегодные стоимостные данные заданной переменной величины путем применения метода наименьших квадратов для темпов роста. В результате этого получается средний уровень роста, который соответствует модели периодического сложносоставного роста. В разделе "Статистические методы" описаны способ использования метода наименьших квадратов и способ применения переводного курса ДМЭ.

В процессе подсчета суммарных данных каждый показатель в постоянных ценах в долларах США на 1987 год приведен по каждому году периода и по совокупной стоимости по странам в пересчете на каждый год. Для подсчета совокупных уровней роста использовался метод наименьших квадратов.

Таблица 12. Структура экономики: производство

Определения ВВП и его составляющих взяты из справочника ООН System of National Accounts (SNA), Series F, No. 2, Version 3. Version 4 SNA была завершена лишь в 1993 году и, скорее всего, многие страны будут продолжать использовать рекомендации Version 3 в течение последующих лет. Оценки получены из национальных источников, поступающие иногда в распоряжение Всемирного банка из других международных организаций, но, главным образом, они собраны сотрудниками Всемирного банка. За пояснениями к определениям специфических компонентов ВВП обращайтесь к Техническому приложению к Таблице 11.

Данные о национальных счетах развивающихся стран собраны в ходе визитов в национальные статистические организации и центральные банки, а также миссиями Всемирного банка в этих странах. Данные по промышленно развитым странам взяты из базы данных ОЭСР. Для получения серийных материалов по национальным счетам стран—членов ОЭСР, обращайтесь к справочнику ОЭСР *National Accounts, 1960—1994*, volumes 1 and 2. Полные периодические издания по национальным счетам занесены на компакт—диски *World Development Indicators CD—ROM*.

Сотрудники Всемирного банка анализируют качество данных о национальных счетах и в некоторых случаях корректируют национальные серийные справочники. Иногда вследствие ограниченных возможностей статистических служб и возникающих проблем по получению основных данных невозможно достичь полной сопоставимости данных из разных стран, что особенно проявляется для данных об экономической деятельности, которая трудно поддается измерению, как, например, транзакции на параллельных рынках и в неформальном секторе и натуральное сельское хозяйство.

Величина ВВП дана в долларах США, переведенных из местных валют с использованием официального курса обмена за один отдельно взятый год. Для тех немногочисленных стран, в которых официальный курс обмена не отражает действительно применяемый курс обмена иностранных валют, используется альтернативный переводной курс (фактор). Просьба учесть, что при составлении Таблицы 12 не использовался технический метод усреднения трехгодичных показателей (Atlas), как это было применено в Таблице 1 при подсчете ВНП на душу населения.

Обобщенные данные получены на основе групповых агрегированных данных ВВП по секторам в пересчете на доллары США в текущих ценах.

Таблица 13. Структура экономики: спрос

Общее потребление в госсекторе включает все виды текущих расходов на приобретение товаров и услуг на всех государственных уровнях за исключением большинства государственных предприятий. Капиталовложения на нужды национальной обороны и безопасности рассматриваются как общее потребление в госсекторе.

Частное потребление представляется в виде рыночной стоимости всех товаров и услуг, включая продукцию длительного пользования (автомобили, стиральные машины, а также бытовые компьютеры), приобретенные или полученные в качестве доходов в натуральном выражении домашними хозяйствами и некоммерческими организациями. В эту категорию не включено приобретение жилья, но учтена условная арендная плата, взимаемая за проживание ее владельцев. На практике при подсчете уровня частного потребления могут проявляться некоторые статистические расхождения в использовании источников данных.

Валовой объем внутренних капиталовложений состоит из капиталовложений на пополнение основных фондов в экономике страны и чистых изменений в уровне резервов.

Валовые внутренние сбережения рассчитываются путем вычета суммарных расходов из ВВП.

Экспорт товаров и услуг представляет собой стоимость всех товаров и прочих рыночных услуг, оказанных другими странами мира. Сюда включена стоимость самих товаров, фрахта, страхования, перевозки и других нефакторных услуг. Доходы от факторных услуг и от имущества (прежде их называли факторными услугами) в виде дохода на вложенный капитал, проценты, трудовые доходы не отражены в этом разделе. Трансфертные платежи исключены из ВВП.

Баланс ресурсов является разницей между экспортом товаров и услуг и импортом товаров и услуг.

Обобщенные данные получены на основе групповых агрегированных данных ВВП по секторам в пересчете на доллары США в текущих ценах.

Таблица 14. Бюджет центрального правительства

Валовые доходы поступают из налоговых и неналоговых источников. *Налоговые* поступления включают обязательные, невозмещаемые поступления на нужды общества. Они включают процент по налоговым долгам и штрафы, взимаемые за неуплату или просроченную уплату налогов, и показывают чистое возмещение долгов и другие корректирующие транзакции. *Неналоговые поступления* включают поступления, не носящие обязательного характера, не возмещаемые платежами на общественные нужды в виде штрафов, административных сборов, или в виде коммерческого дохода от собственности государства. Сюда не включены суммы грантов и заемных средств, средства фондов, возникших в результате выплаты ранее выданных государством кредитов, платежи по взятым обязательствам, а также суммы от реализации основных средств.

Валовые расходы включают расходы всех государственных учреждений, департаментов, организаций и других органов, являющиеся агентствами или органами центрального правительства страны. Сюда включают как *текущие*, так и *капитальные* (на цели развития) затраты.

Затраты на оборону включают все затраты вне зависимости от того, были они сделаны оборонными или другими департаментами, связанные с поддержанием мощи вооруженных сил, включая закупки военного снаряжения и оборудования, строительство, призыв и подготовку. Близко к этой категории затрат находятся программы оказания военной помощи. В затраты на оборону не включены затраты на проведение операций по поддержанию общественного порядка и безопасности, которые классифицируются отдельной строкой бюджета.

Затраты на социальные программы включают расходы на здравоохранение, образование, жилье, социальное обеспечение, а также общественные нужды. Под эти категории также подпадает компенсация за потерю дохода по болезни и временной нетрудоспособности; выплаты престарелым, нетрудоспособным и безработным; семейные пособия и пособия по материнству и уходу за детьми; а также оплата стоимости таких услуг социального обеспечения, как забота о престарелых, инвалидах и детях. Многие расходы, связанные с защитой окружающей среды, в виде устранения последствий загрязнения, водоснабжени-

ем, канализацией и сбором отходов включены без разбивки в эту категорию.

Общий дефицит/излишек определяется как сумма текущих и капитальных доходов и полученных официальных грантов за вычетом общих расходов и займов минус суммы погашения. Такой подход является более широким по сравнению с приведенной в Таблице 2 концепцией подсчета текущего государственного дефицита/излишков.

Вследствие разного подхода к обработке доступных данных индивидуальные составляющие поступления и расходов центрального правительства не всегда сопоставимы по разным странам.

Неадекватный статистический охват расходов на уровне штатов, провинций и местных органов власти вызывает необходимость использования данных центрального правительства. Это может привести к серьезной недооценке или искажению статистической картины распределения ресурсов для различных целей, в особенности в отношении тех стран, в которых органы управления более низких уровней обладают значительной автономией и несут ответственность за многие экономические и социальные программы. К тому же понятие "центральное правительство" может означать любую из двух концепций подсчета: консолидированную или бюджетную. Для большинства стран данные по финансовой стороне деятельности центрального правительства были сведены в один общий счет, а по другим странам доступна информация лишь о бюджетных счетах центрального правительства. Вследствие того, что бюджетные счета не всегда охватывают все центральные правительственные органы, общая картина деятельности центрального правительства обычно остается неполной. В Таблице "Индекс и первичные данные" указывается концепция, использованная страной, предоставившей данные.

В связи с этим представленные данные, особенно по разделу социальных услуг, не могут быть использованы для сравнения с другими странами. Во многих странах расходы на частное здравоохранение и образование могут играть существенную роль, в других же странах общественные программы могут составлять основной компонент общих расходов, которые, однако, могут быть профинансированы по линии менее высоких по уровню государственных органов. Необходимо поэтому соблюдать осторожность при использовании данных для сравнения с другими странами.

Данные о доходах и расходах центрального правительства получены из справочника МВФ *Government Finance Statistics Yearbook* (1995) и баз данных МВФ. Счета по каждой стране указаны с использованием системы единых определений и классификаций, содержащейся в руководстве МВФ *A Manual on Government Finance Statistics* (1986). Пользуйтесь указанными источниками МВФ для нахождения полных официальных разъяснений о концепциях, определениях и источниках получения данных.

Таблица 15. Экспорт и импорт товаров

Экспорт и импорт товаров отражает, за немногими исключениями, международное движение товаров через таможенные границы; торговля услугами не включена. Экспорт приведен в ценах ФОБ (франко–борт), а импорт — в ценах СИФ (стоимость, страхование, перевозка), если в упомянутых источниках не указано иное. Все суммы приведены в текущих долларах США.

Классификация экспорта и импорта по категориям сделана на основании Standard International Trade Classification (SITC), Series M, No. 34, Revision 1. *Продукция обрабатывающей промышленности* включает товары, соответствующие разделам с 5 по 9, исключая главу 68 (нежелезистые металлы). *Продукты питания* включают товары, указанные в разделах 0, 1 и 4 SITC, а также в главе 22 (продукты питания и животные, напитки и табачные изделия, животные и растительные масла и жиры, семена масличных культур, масличные орехи и ядра масличных культур). *Топливо* включает товары, приведенные в разделе 3 SITC (минеральное топливо, смазочные и аналогичные материалы). Для некоторых стран данные по определенным категориям товаров отсутствуют.

Среднегодовой прирост объема экспорта и импорта рассчитывается на основании значений в постоянных ценах, получаемых из текущих значений, дефлированных по соответствующему индексу цен. Всемирный банк использует индексы цен, рассчитываемые ЮНКТАД для стран с низким и средним уровнем доходов, а также данные МВФ из *International Finance Statistics* — для стран с высокими доходами. Значение этого прироста может отличаться от данных из национальных источников, поскольку индексы цен могут иметь различные базовые годы и могут быть использованы иные процедуры взвешивания, отличающиеся от используемых ЮНКТАД или МВФ.

Основным источником текущих данных по торговле является база данных Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), а также данные МВФ из *International Finance Statistics*, база данных ООН о торговле товарами (КОМТРЕЙД) и оценки Всемирного банка. Доли в этих таблицах основаны на объемах торговли в текущих долларах, которые указаны в системе данных ЮНКТАД, с использованием данных из системы ООН КОМТРЕЙД.

Суммарные показатели по темпам роста рассчитывались на основе временных рядов из агрегированных постоянных цен за каждый год в долларах 1987 года, к которым для указанных периодов был применен способ расчета темпов роста методом наименьших квадратов.

Таблица 16. Платежный баланс

Экспорт и импорт товаров, услуг и капитала включает все операции, связанные с передачей права собственности на товары и услуги между резидентами данной страны и резидентами других стран, включая товары, нефактор-

ные и факторные услуги. Выплата компенсации занятым и инвестиционного дохода резидентами других стран трактуется как экспорт; выплаты резидентам нерезидентами трактуется как импорт.

Переводы работников, нетто включают платежи и поступления, выплачиваемые и получаемые мигрантами, работающими либо ожидающими работы более года в новой стране, где они считаются резидентами. Эти переводы рассматриваются как частные неоплаченные трансферты, в то время, как переводы денег работниками, находящимися в данной стране более короткое время, включены в услуги как трудовые доходы. Эта разница соответствует международным принципам, но некоторые развивающиеся страны классифицируют эту категорию как поступления факторных доходов (то есть как компонент ВНП). Всемирный банк при определении ВНП придерживается международных принципов, поэтому оно может отличаться от аналогичных определений, принятых в отдельных странах.

Прочие трансферты, нетто представляют собой чистые неоплаченные трансферты, кроме перечисления средств работниками.

Баланс текущих счетов представляет собой сумму чистых поступлений от экспорта товаров и услуг и чистых трансфертов.

Общие валютные резервы включают запасы монетарного золота, специальные права заимствования (СПЗ), сальдо резервов членов МВФ и запасы иностранной валюты, находящиеся под контролем финансовых органов. Золотой компонент в составе этих резервов оценивается на конец года (31 декабря) по цене Лондонской биржи металлов ($589,5 за унцию в 1980 году и $386,75 за унцию в 1995 году). В связи с различиями в определении валютных резервов, в оценке золота, а также в практике управления резервами, уровни резервов, приводимые в национальных источниках не обязательно могут быть строго сопоставимы для всех стран. Уровни резервов за 1980 и 1995 годы относятся к концу указанных годов и выражены в текущих долларах США по действующим обменным курсам. Резервные запасы, выраженные в месяцах импортного обеспечения, приведены в Таблице 2.

Данные, приведенные в этой таблице, заимствованы из базы данных МВФ. Также использованы оценки сотрудников Всемирного банка; при этом в редких случаях — для улучшения сопоставимости национальных счетов и платежных балансов — корректировались полнота или классификация тех или иных данных. Определения и основные концепции взяты из руководства МВФ *Balance of Payments Manual, Fifth Edition* (1993). Значения в долларах получены с помощью официальных обменных курсов.

Суммарные показатели рассчитывались на основе агрегированных показателей по группам для общих валютных резервов.

Таблица 17. Внешний долг

Весь внешний долг представляет собой сумму государственных, гарантированных государством и частных негарантированных долгосрочных задолженностей, кредитов МВФ и краткосрочных задолженностей. Долгосрочная задолженность состоит из трех компонентов: государственные, гарантированные государством и частные негарантированные займы. Государственная задолженность — это внешние обязательства государственных дебиторов, включая национальные правительства, их агентства и автономные государственные органы. Займы, гарантированные государством, представляют собой внешние обязательства частных дебиторов, выплата по которым гарантируется каким—либо государственным учреждением. Частные негарантированные займы представляют собой внешние обязательства частных дебиторов, выплата по которым не гарантируется государственными учреждениями. Пользование кредитами МВФ означает обязательства перед МВФ по выкупу ресурсов, имеющих различные назначения, за исключением ресурсов, проистекающих от снятия средств резервного выпуска. К этой категории относятся неоплаченные покупки по кредитным выпускам, включая ресурсы расширенного доступа и все специальные фонды (резервные запасы, компенсационное финансирование, расширенные фонды и фонд нефтепродуктов), займы трастовых фондов и операции в рамках механизмов расширенных структурных преобразований. Кредиты МВФ, не выплаченные на конец года, переводятся в доллары США по обменному курсу доллар — СПЗ, действующему на конец года. Краткосрочная задолженность представляет собой задолженность, исходный срок погашения которой не превышает одного года. Она включает просроченные платежи процентов по долгосрочным непогашенным долгам, срок погашения которых уже наступил. Имеющиеся данные не позволяют провести различие между государственными и частными негарантированными краткосрочными задолженностями.

Внешний долг в процентах от ВНП и от экспорта товаров и услуг рассчитывается в долларах США. Переводы работников включаются в экспорт товаров и услуг.

Обслуживание долга в процентах от экспорта товаров и услуг представляет собой суммы погашения основной суммы долга и процентов по совокупной внешней задолженности. Это один из нескольких стандартных показателей, позволяющих оценить способность страны по обслуживанию задолженности. Переводы работников включены в раздел экспорта товаров и услуг.

Отношение приведенной стоимости долга к номинальной представляет собой дисконтированную стоимость будущих платежей по обслуживанию долга, деленную на номинальную стоимость всего внешнего долга. Приведенная стоимость внешнего долга — это дисконтированная сумма всех платежей по обслуживанию долга в

течение срока действия займов. Приведенная стоимость может быть выше или ниже номинальной стоимости долга. Факторы, определяющие величину приведенной стоимости выше или ниже номинальной, представляют собой процентные ставки по займам и ставку дисконта, используемую при подсчете приведенной стоимости. Если процентная ставка по займу выше ставки дисконта, то приведенная стоимость долга больше номинальной стоимости; если же процентная ставка ниже ставки дисконта, верно обратное.

Ставки дисконта использовались для расчета приведенной стоимости и процентных ставок, взимаемых странами—членами ОЭСР для официальной поддержки экспортных кредитов. Ставки указаны для валют стран "большой семерки" — британских фунтов стерлингов, долларов США, итальянских лир, канадских долларов, немецких марок, французских франков и японских йен. Займы Международного банка реконструкции и развития (МБРР) и кредиты Международной ассоциации развития (МАР) дисконтированы по последней ставке ссудного процента МБРР; займы МВФ дисконтированы по ставке ссудного процента СПЗ. Если задолженность выражена в других валютах, ставки дисконта представляют собой среднюю процентную ставку по экспортным кредитам, взимаемую другими странами—членами ОЭСР. По займам с переменной процентной ставкой, где невозможно точно определить размер будущих выплат в счет погашения задолженности, выплаты и основного капитала рассчитываются с использованием ставок на конец 1994 года для базового периода, указанного в условиях предоставления займов.

Задолженность многосторонним кредиторам в процентах от всего внешнего долга представляют собой информацию о получении заемщиком помощи от Всемирного банка, региональных банков развития и других многосторонних и межправительственных учреждений. В эту категорию не включены займы, полученные от фондов, управляемых международными организациями от имени правительства, являющегося единственным источником помощи.

Сведения, приведенные в таблице взяты из World Bank Debtor System с дополнением оценок сотрудников Всемирного банка. В этом источнике собраны данные исключительно о развивающихся странах и не учитывается информация о внешнем долге по другим группам должников или по странам, не являющимися членами Всемирного банка. Задолженность выражена в долларах и конвертирована по официальным обменным курсам. Данные по задолженности включают частную негарантированную задолженность согласно отчетам 30 развивающихся стран, а также полную и частичную оценку задолженности еще 20 стран, не представивших соответствующих отчетов, но имеющих значительный внешний долг.

Суммарные показатели взяты из таблиц издания Всемирного банка *Global Development Finance, 1997*.

Статистические методы

В этом разделе описаны вычисления темпов роста методом наименьших квадратов, темпов роста по экспоненциальному методу (конечные точки) и расчета коэффициентов Джини, а также описана методология World Bank's Atlas для оценок коэффициента пересчета, используемого для определения ВНП и ВНП на душу населения в долларах США.

Вычисление темпов роста методом наименьших квадратов

Расчет темпов роста методом наименьших квадратов, r, производится с помощью построения тренда в виде линейной регрессии, полученной методом наименьших квадратов, примененным к годовым значениям переменных в логарифмической шкале за соответствующий период. Уравнение регрессии выглядит следующим образом:

$$\log X_t = a + bt,$$

что эквивалентно логарифмическому преобразованию геометрического уравнения темпов роста:

$$X_t = X_0 (1 + r)^t.$$

В этих уравнениях X — переменная; t — время; $a = \log X_0$ и $b = \log (1 + r)$ — подлежащие оценке параметры. Если b^* — оценка b, полученная методом наименьших квадратов, то среднегодовые темпы роста r получают как [antilog $(b^*) - 1$] и затем умножают на 100 для выражения значения в процентах.

Полученные вышеприведенным способом темпы роста представляют собой средние темпы роста, являющиеся репрезентативной выборкой из имеющихся наблюдений в соответствующем периоде. Они не обязательно совпадают с реальными темпами роста за любые два периода. Если предположить, что геометрический рост — подходящая "модель" для данных, то определение темпов роста по методу наименьших квадратов достаточно состоятельно и эффективно.

Определение темпов роста методом экспоненциального сглаживания

Определение темпов роста некоторых демографических параметров (прежде всего, рабочей силы и населения) между двумя временными точками производится на основе уравнения:

$$r = \ln (p_n / p_1) / n$$

где p_n и p_1 являются последней и первой наблюдаемыми величинами за период, соответственно; n — количество лет в периоде; ln — натуральный логарифм.

Рассматриваемые темпы роста основаны на модели непрерывного экспоненциального роста. Чтобы получить темпы роста для дискретных периодов, сопоставимые с темпами роста, полученными методом наименьших квадратов, необходимо взять антилогарифм от подсчитанных темпов роста и вычесть 1.

Коэффициент Джини

Коэффициент Джини используется для измерения степени отличия реального распределения доходов (или, в некоторых случаях потребительских расходов) между отдельными лицами или домашними хозяйствами в пределах одной страны от абсолютного равномерного распределения. Кривая Лоренца показывает долю общего распределяемого дохода по отношению к доле получателей — отдельных жителей или домашних хозяйств, начиная с беднейших слоев населения. Коэффициент Джини измеряет площадь между кривой Лоренца и гипотетической линией абсолютного равенства, выраженной как доля максимальной площади под кривой. Таким образом, коэффициент Джини, равный нулю, означает абсолютное равенство, а коэффициент, равный 100 процентам — абсолютное неравенство.

Для оценки коэффициента Джини Всемирный Банк использует программу для численного анализа POVCAL: см. Chen, Datt, and Ravallion 1992.

Методология World Bank Atlas

Коэффициент пересчета по Atlas за любой год представляет собой среднее значение обменных курсов страны (или альтернативных коэффициентов пересчета) за данный год и обменных курсов за два предыдущих года, предварительно скорректировав эти обменные курсы на разницу в уровнях инфляции между рассматриваемой страной и странами пятерки (Великобританией, Германией, США, Францией, Японией). Уровень инфляции в странах пятерки представляется путем изменения дефляторов СПЗ. Такое сравнение показателей за три года сглаживает ежегодные колебания цен и обменных курсов для каждой страны. Коэффициент пересчета по Atlas используется при расчете ВНП страны. Для определения ВНП на душу населения, полученный ВНП в долларах делится на численность населения в середине последнего из трех лет года.

Коэффициент пересчета за год t рассчитывается по следующим формулам:

$$e_t^* = \frac{1}{3}\left[e_{t-2}\left(\frac{p_t / p_t^{\$}}{p_{t-2} / p_{t-2}^{\$}}\right) + e_{t-1}\left(\frac{p_t / p_t^{\$}}{p_{t-1} / p_{t-1}^{\$}}\right) + e_t\right]$$

ВНП на душу населения в долларах США за год t определяется по формуле:

$$Y_t^{\$} = (Y_t / N_t) / e_t^*$$

где :

Y_t — текущий ВНП (в национальной валюте) в год t;

P_t — дефлятор ВНП за год t;

e_t — среднегодовой обменный курс (национальные валюты к доллару США) в год t;

N_t — численность населения в середине года t;

$P_t^{\$}$ — дефлятор СПЗ в долларах США в год t.

Альтернативные переводные курсы (факторы)

Всемирный банк систематически производит оценку соответствия официальных курсов обмена, используемых в качестве переводного курса. Альтернативные переводные курсы применяются в тех случаях, когда определяется, что официальный курс обмена слишком сильно отличается от курса, фактически используемого в операциях с иностранной валютой и товарной продукцией. В эту категорию вошли лишь несколько стран (см. "Предварительные замечания к выборочным показателям мирового развития"). Альтернативные переводные курсы применяются в методологии Atlas и в Показателях мирового развития как переводные курсы за определенный год.

ИСТОЧНИКИ ДАННЫХ

Ahmad, Sultan. 1996. "Regression Estimates of Per Capita GDP Based on Purchasing Power Parities." Policy Research Working Paper 956. World Bank, International Economics Department, Washington, D.C.

Bos, Eduard, My T. Vu, Ernest Massiah, and Rodolfo A. Bulatao. 1994. *World Population Projections, 1994-95 Edition.* Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

Council of Europe. 1995. *Recent Demographic Developments in Europe and North America.* Council of Europe Press.

Eurostat (Statistical Office of the European Communities). Various years. *Demographic Statistics.* Luxembourg. Statistical Office of the European Community.

FAO (Food and Agriculture Organization). Various years. *Production Yearbook.* FAO Statistics Series. Rome.

IEA (International Energy Agency). 1996. *Energy Statistics and Balances of Non—OECD Countries 1993–94.* Paris.

——. 1996. *Energy Statistics of OECD Countries 1993–94.* Paris.

ILO. (International Labour Organisation). 1995. *Year Book of Labour Statistics.* Geneva.

——. 1995. *Labour Force Estimates and Projections, 1950—2010.* Geneva

——. 1995. *Estimates of the Economically Active Population by Sex and Age Group and by Main Sectors of Economic Activity.* Geneva.

IMF (International Monetary Fund). 1986. *A Manual on Government Finance Statistics.* Washington, D.C.

——. 1993. *Balance of Payments Manual. 5th ed.* Washington, D.C.

——. Various years. *Government Finance Statistics Yearbook.* Washington, D.C.

——. Various years. *International Financial Statistics.* Washington, D.C.

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1988. *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries.* Paris.

——. 1996. *Development Co-operation: 1995 Report. Paris.*

——. 1996. *National Accounts 1960–1994.* Vol. 1, *Main Aggregates.* Paris.

——. 1996. *National Accounts 1960–1994.* Vol. 2, *Detailed Tables.* Paris.

——. Various years. *Development Co-operation.* Paris.

Ravallion, Martin, and Chen, Shaohua. 1996. "What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes In Living Standards In Developing And Transitional Economies?" World Bank, Policy Research Department, Washington, D.C.

U.S. Bureau of the Census. 1996. *World Population Profile.* Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development). Various years. *Handbook of International Trade and Development Statistics.* Geneva.

UNESCO (United Nations Educational Scientific and Cultural Organization). Various years. *Statistical Yearbook.* Paris.

UNICEF (United Nations Children's Fund). 1997. *The State of the World's Children 1997.* Oxford: Oxford University Press.

UNIDO (United Nations Industrial Development Organization). 1996. International Yearbook of Industrial Statistics 1996. Vienna.

United Nations. 1968. *A System of National Accounts: Studies and Methods.* Series F. No. 2. Rev. 3. New York.

——. 1985. *National Accounts Statistics: Compendium of Income Distribution Statistics.* New York.

——. 1994. *World Urbanization Prospects, 1994 Revision* . New York.

——. 1996. *World Population Prospects: The 1996 Edition.* New York.

——. Various years. *Energy Statistics Yearbook.* New York

——. Various years. *Levels and Trends of Contraceptive Use.* New York.

——. Various issues. *Monthly Bulletin of Statistics.* New York.

——. Various years. *Population and Vital Statistics Report.* New York.

——. Various years. *Statistical Yearbook.* New York.

——. Various years. *Update on the Nutrition Situation.* Administrative Committee on Co—ordination, Subcommittee on Nutrition. Geneva.

——. Various years. *Yearbook of International Trade Statistics.* New York.

WHO. World Health Organization. 1991. *Maternal Mortality: A Global Factbook.* Geneva.

——. Various years. *World Health Statistics* Geneva.

——. Various years. *World Health Statistics Report.* Geneva.

World Bank. 1993. *Purchasing Power of Currencies: Comparing National Incomes Using ICP data.* Washington, D.C.

——. 1997. *Global Development Finance 1997.* Washington, D.C.

World Resources Institute in collaboration with UNEP (United Nations Environment Programme) and UNDP (United Nations Development Programme). 1994. *World Resources 1994—95: A Guide to the Global Environment.* New York: Oxford University Press.

World Resources Institute, UNEP (United Nations Environment Programme), UNDP (United Nations Development Programme), and World Bank. 1996. *World Resources 1996–97: A Guide to the Global Environment.* New York: Oxford University Press.

Таблица 1. Классификация стран по уровням доходов и регионам, 1997 год

		Африка (без стран Магриба)		*Азия*		*Европа и Средняя Азия*		*Ближний Восток и Северная Африка*		
Группы доходов	*Подгруппа*	*Восточная и Южная Африка*	*Западная Африка*	*Восточная Азия и Тихоокеанский регион*	*Южная Азия*	*Восточная Европа и Средняя Азия*	*Другие европейские страны*	*Ближний Восток*	*Северная Африка*	*Америка*
Низкий уровень доходов		Ангола Бурунди Коморские о-ва Эритрея Эфиопия Кения Мадагаскар Малави Мозамбик Руанда Сомали Судан Танзания Уганда Заир Замбия Зимбабве	Бенин Буркина-Фасо Камерун ЦАР Чад Конго Кот д'Ивуар Экваториальн. Гвинея Гамбия Гана Гвинея Гвинея-Биссау Либерия Мали Мавритания Нигер Нигерия Сан-Томе и Принсипи Сенегал Сьерра-Леоне Того	Камбоджа Китай Лаос Монголия Мьянма Вьетнам	Афганистан Бангладеш Бутан Индия Непал Пакистан Шри-Ланка	Албания Армения Азербайджан Босния и Герцегов. Грузия Киргизия Таджикистан		Йемен		Гайана Гаити Гондурас Никарагуа
Средний уровень доходов	*Незначит. ниже среднего*	Ботсвана Джибути Лесото Намибия Свазиленд	Кабо-Верде	Фиджи Индонезия Кирибати КНДР Маршалловы о-ва Микронезия (Фед. Шт.) Папуа Новая Гвинея Филиппины Соломоновы о-ва Таиланд Тонга Вануату Западное Самоа	Мальдивы	Беларусь Болгария Эстония Казахстан Латвия Литва Македония[a] Молдова Польша Румыния Российская Федерация Словацкая Респ. Туркменист. Украина Узбекистан Фед. Респ. Югославия[b]	Турция	Иран Ирак Иордания Ливан Сирия Западный берег и сектор Газа	Алжир Египет Марокко Тунис	Белиз Боливия Колумбия Коста-Рика Куба Доминика Доминиканская Респ. Эквадор Сальвадор Гренада Гватемала Ямайка Панама Парагвай Перу Сент-Винсент и Гренадины Суринам Венесуэла
	Незначит. выше среднего	Маврикий Майотта Сейшельские о-ва ЮАР	Габон	Самоа (США) Малайзия		Хорватия Чешская Респ. Венгрия Словения	Греция Мэн, о-в Мальта	Бахрейн Оман Саудовская Аравия	Ливия	Антигуа и Барбуда Аргентина Барбадос Бразилия Чили Гваделупа Мексика Пуэрто-Рико Сент-Кис и Невис Сент-Люсия Тринидад и Тобаго Уругвай
Промеж. итог	158	26	23	21	8	27	4	10	5	34

Таблица 1. *(продолжение)*

		Африка (без стран Магриба)		Азия		Европа и Средняя Азия		Ближний Восток и Северная Африка		
Группы доходов	*Подгруппа*	*Восточная и Южная Африка*	*Западная Африка*	*Восточная Азия и Тихоокеанский регион*	*Южная Азия*	*Восточная Европа и Средняя Азия*	*Другие европейские страны*	*Ближний Восток*	*Северная Африка*	*Америка*
Высокий уровень доходов	*страны ОЭСР*			Австралия Япония Новая Зеландия Южная Корея			Австрия Бельгия Дания Финляндия Франция Германия Исландия Ирландия Италия Люксембург Нидерланды Норвегия Португалия Испания Швеция Швейцария Соед. Королев.			Канада США
	Другие страны	Реюньон		Бруней Французская Полинезия Гуам Гонконг Макао Новая Каледония Северные Марианские о-ва Сингапур Другие страны Азии [c]			Андорра Нормандск. о-ва Кипр Фарерские о-ва Гренландия Лихтеншт. Монако	Израиль Кувейт Катар ОАЭ		Аруба Багамские о-ва Бермудские о-ва Каймановы о-ва Французская Гвиана Мартиника Нидерландские Антиллы Виргинские о-ва (США)
Итого	210	27	23	34	8	27	28	14	5	44

[a] Бывшая Югославская Республика Македония.
[b] Федеративная Республика Югославия (Сербия/Черногория).
[c] Тайвань, Китай.

В качестве основного критерия классификации стран для операционных и аналитических целей используется валовой национальный продукт (ВНП) на душу населения. Страны подразделяются на страны с низким уровнем доходов, средним уровнем доходов (две подгруппы: с доходом ниже среднего и доходом выше среднего) и высоким уровнем доходов. Страны также классифицируются по таким признакам, как географическое положение, объем экспорта и размер внешнего долга.

Страны с низким и средним уровнями доходов иногда называются *развивающимися странами*. Этот термин применяется исключительно из соображений удобства; его не следует понимать в том смысле, что все страны, входящие в данную группу, развиваются одинаково или что другие страны достигли более высокой или окончательной стадии в своем развитии. Классификация стран по уровню доходов не всегда отражает уровень их развития.

Определение групп

В таблицах приведена классификация всех стран—членов Всемирного банка и других стран мира с населением более 30 00 человек.

Группы доходов: страны распределяются по группам на основании значений ВНП на душу населения в 1995 году, рассчитанных по методологии "Атласа" (World Bank Atlas). Страны делятся на группы следующим образом: страны с низким уровнем доходов — не более 765 долларов; страны с доходом ниже среднего — от 766 до 3035 долларов; страны с доходом выше среднего — от 3036 до 9385 долларов США; страны с высоким уровнем доходов — 9386 долларов и более.

Оценки по республикам бывшего СССР носят предварительный характер и их классификация будет пересматриваться.

ВСЕМИРНЫЙ БАНК

ШТАБ-КВАРТИРА
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433 USA

ТЕЛЕФОН: 202-477-1234

ФАКС: 202-477-6391

ТЕЛЕКС: MCI 64145 WORLDBANK
MCI 248423 WORLDBANK

ТЕЛЕГРАФНЫЙ АДРЕС: INTBAFRAD
WASHINGTONDC

WORLD WIDE WEB: http://www.worldbank.org/

E-MAIL: books@worldbank.org

МОСКОВСКОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО
Садово-Кудринская ул., д.3,
Москва, 123242, Российская Федерация

ТЕЛЕФОН: (7 095) 253-4810
(7 095) 254-6368

ТЕЛЕФАКС: (7 501) 253 0612

ДИЗАЙН ОБЛОЖКИ МАГАЗИН ГРУПП