



**КОНФЕРЕНЦИЯ ОРГАНИЗАЦИИ
ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ
ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ**

Distr.
GENERAL

TD/B/49/8
25 July 2002

RUSSIAN
Original: ENGLISH

СОВЕТ ПО ТОРГОВЛЕ И РАЗВИТИЮ

Сорок девятая сессия

Женева, 7-18 октября 2002 года

Пункт 5 предварительной повестки дня

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ РАЗВИТИЕ В АФРИКЕ

**ОТ ПЕРЕСТРОЙКИ К СОКРАЩЕНИЮ МАСШТАБОВ НИЩЕТЫ
КАКИЕ ОТМЕЧАЮТСЯ НОВЫЕ МОМЕНТЫ?**

ОБЗОР

Резюме

В предыдущих докладах секретариата ЮНКТАД, посвященных экономическому развитию в Африке, довольно подробно обсуждались меры, которые требовалось принять в рамках торговой системы и в контексте международного сотрудничества в области финансирования развития с целью создания необходимых внешних условий для устойчивого и быстрого роста в АЮС. В докладе за этот год (UNCTAD/GDS/AFRICA/2), общее содержание которого находит отражение в настоящем документе, основное внимание уделяется политической составляющей программ сокращения масштабов нищеты. В нем кратко анализируются вопросы, касающиеся расширения участия и национального контроля в контексте осуществления программ, а также удовлетворения устремлений бедноты, связанных с проводимой политикой, а затем рассматриваются подходы, используемые в настоящее время в различных областях экономической политики и институциональной реформы. В заключительном разделе подытоживаются основные выводы, содержащиеся в докладе, и обсуждается вопрос о том, в какой степени новый подход является более совершенным по сравнению с предшествующей политикой структурной перестройки и сулит более перспективные результаты.

ОБЗОР

1. В последние годы международное сообщество проявляет растущее беспокойство по поводу нищеты в развивающихся странах. На Социальном саммите в Копенгагене данный вопрос был включен в повестку дня в качестве первоочередного вопроса, а позднее на Саммите тысячелетия была установлена задача вполнину сократить масштабы нищеты к 2015 году. Организация Объединенных Наций, включая ЮНКТАД, многие годы указывала международному сообществу на необходимость урегулирования положения беднейших слоев населения и наименее развитых стран, однако важным фактором обеспечения того, что вопросу о нищете и связях этого явления с процессом глобализации стало уделяться более пристальное внимание, является активная пропагандистская работа гражданского общества. Начиная с 1999 года сокращение масштабов нищеты превратилось в первейшую цель программ и практической деятельности международных финансовых учреждений (МФУ) в странах с низкими доходами. Это, как представляется, знаменует отход от их прежних приоритетов, предполагавших устранение макроэкономической разбалансированности и диспропорций посредством программ стабилизации и структурной перестройки. Документы о стратегии сокращения масштабов нищеты (ДССН) выступают основными документами, в которых определяются подлежащие реализации стратегии, и подготавливаются национальными властями в развивающихся странах при широком участии организаций гражданского общества, представителей предпринимательского сектора и бедноты. На смену Расширенному фонду структурной перестройки (РФСП) МВФ пришел Фонд для борьбы с нищетой и обеспечения роста (ФБНР), а ДССН стали неотъемлемым элементом инициативы в интересах бедных стран с высокой задолженностью (БСВЗ) и предварительным условием обеспечения доступа к механизму кредитования в поддержку сокращения масштабов нищеты (КПСН), который был создан Всемирным банком в 2001 году. В результате двусторонние гранты, льготные займы и облегчение бремени задолженности стали неразрывно связаны с политикой и стратегиями сокращения масштабов нищеты.

2. Такой новый курс политики, несомненно, был вызван неудовлетворенностью результатами, достигнутыми в разрешении глубоких проблем, с которыми столкнулись развивающиеся страны, несмотря на реформы политики, проводившиеся в течение почти двух десятилетий. Согласно оценкам Всемирного банка, к 1998 году четвертая часть населения развивающихся стран, а именно 1,2 млрд. человек, проживали за чертой нищеты, т.е. тратили менее 1 долл. США в день, если исходить из паритета покупательной способности 1993 года. Исключая Китай, численность неимущих возросла с 880 млн. человек в 1987 году до 986 млн. человек в 1998 году. Соответствующие цифры для Африки к югу от Сахары (АЮС) составляют соответственно 217 млн. и

291 млн. человек, или в среднем около 46% общей численности населения за указанный период¹. В соответствии с данными более позднего исследования секретариата ЮНКТАД, в котором используется определение Всемирного банка, но иная методология (предполагающая увязку воедино данных обследований домашних хозяйств и национальных счетов), доля населения, живущего менее чем на 1 долл. США в день, в наименее развитых странах Африки неуклонно росла с 1965-1969 годов: так она повысилась в среднем с 55,8% в указанные годы до 64,9% в 1995-1999 годах².

3. Хотя борьба с нищетой должна предусматривать проведение надлежащей экономической и социальной политики в целом ряде областей, главную роль играет обеспечение быстрого роста, имеющего под собой широкую основу. В последние два десятилетия рост доходов в АЮС едва соответствовал темпам роста численности населения. После некоторого увеличения подушевого дохода, отмечавшегося в 70-е годы, темпы роста в регионе оставались ниже 2,5% в год как в 80-е (2,1%), так и в 90-е годы (2,4%). Несмотря на оживление, наметившееся с середины 90-х годов, на рубеже тысячелетия подушевой доход в АЮС был на 10% меньше уровня, достигнутого двадцатью годами ранее. Кроме того, оживление оказалось недолговечным, прогнозы роста на более длительную перспективу определенно не доходят до уровней, необходимых для достижения целевых показателей сокращения масштабов нищеты³.

4. Медленный и неравномерный рост в АЮС также сопровождался регрессивными сдвигами в распределении доходов. С одной стороны, беднейшие слои населения столкнулись с более резким снижением своих подушевых доходов, чем в целом в экономике: согласно оценкам, в период с 1980 по 1995 год сокращение среднего

¹ См. World Development Report 2000/2001: *Attacking Poverty*, World Bank, 2001, New York, Oxford University Press. По определению Всемирного банка, порог нищеты в точности исчисляется 1,08 долл. США на человека в день; он был рассчитан как среднее арифметическое десяти наименьших показателей, характеризующих уровень нищеты, в группе бедных стран.

² UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2002*, tables 19 and 20. United Nations publication, sales No. E.02.II.D.13, New York and Geneva.

³ См. ЮНКТАД, *Экономическое развитие в Африке: показатели, перспективы и вопросы политики*, таблицы 1 и 2 (UNCTAD/GDS/AFRICA/1. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева. По данным МВФ, среднегодовые темпы роста для АЮС составляли 4,2% в 1995-1997 годах, однако снизились до 3% (чуть превысив темпы роста численности населения) в 1998-2001 годах (IMF, *World Economic Outlook. Recessions and Recoveries*, Statistical Appendix, table 5, Washington, DC, April, 2002).

подушевого дохода беднейших 20% населения АЮС было в два раза бóльшим, чем для всего населения⁴. С другой стороны, в ряде стран вследствие падения реальной заработной платы, немалую часть сферы распределения личных доходов затронул процесс "уравнительного спада" между сельскими и городскими районами, исчисляющийся как отношение доходов лиц наемного труда к доходам фермеров на небольших земельных участках, исчез, что подразумевало скатывание значительного числа городских рабочих за черту нищеты. Как довольно подробно обсуждалось в предыдущих докладах секретариата ЮНКТАД, политика перестройки, включая либерализацию торговли и финансовой деятельности, приватизацию и реорганизацию государственного сектора, сыграла немалую роль в таком явлении, как вымывание среднего класса, которое стало характерной особенностью распределения дохода во многих развивающихся странах⁵.

5. Хотя вялый рост и ухудшение распределения доходов способствовали увеличению масштабов нищеты в Африке, решить указанную проблему нельзя исключительно или даже в первую очередь за счет политики перераспределения. Это объясняется не только хорошо известными политическими и социальными трудностями, связанными с перераспределением в отсутствие роста, но и тем, что в условиях весьма низкого среднего уровня доходов поистине крайне сложно эффективно бороться с нищетой через перераспределение. Рост, по определению, дает более эффективный результат в тех странах, где царит всеобщая нищета, т.е. там, где средний доход весьма низок и большинство населения проживает за чертой нищеты⁶. Именно по этой причине новый курс политики по борьбе с нищетой может принести успешные результаты только в том случае, если он приведет к быстрому и устойчивому росту и созданию рабочих мест.

6. Тщательный анализ главных составляющих данного подхода предполагает, что он строится на основе традиционной политики стабилизации и структурной перестройки при добавлении двух новых элементов:

⁴ ЮНКТАД, *Экономическое развитие в Африке: показатели, перспективы и вопросы политики*, цит. ист., стр. 47.

⁵ ЮНКТАД, *Доклад о торговле и развитии, 1997 год*, часть вторая, главы III и IV. Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.97.II.D.8, Нью-Йорк и Женева.

⁶ Дальнейшее рассмотрение данного вопроса на основе накопленного опыта см. Dagdeviren H, van der Hoeven R and Weeks J. *Redistribution matters: Growth for poverty reduction. ILO Employment Paper*, 2001/10. Geneva, ILO.

- Хотя экономический рост считается существенным условием сокращения масштабов нищеты, также признается, что он не может автоматически приносить блага бедноте. Таким образом, в рамках нынешнего подхода делается акцент на политику, облегчающую доступ бедных слоев населения к человеческому капиталу, материальным и финансовым активам, позволяющим им расширить возможности получения дохода⁷. В этой связи особое внимание уделяется публичному предоставлению услуг в области образования и здравоохранения.
- Хотя макроэкономическая стабильность и структурные реформы, как по-прежнему считается, имеют ключевое значение для устойчивого и быстрого роста, также признается, что политика стабилизации и структурной перестройки может оказывать временное негативное влияние на положение бедных слоев населения. Поэтому высказывается мнение о том, что проведение такой политики должно сопровождаться созданием систем социальной защиты и осуществлением целенаправленных программ расходования средств, с тем чтобы сгладить ее возможные негативные последствия в плане обострения проблемы нищеты.

7. Соответственно, в рамках нынешнего подхода делается акцент на улучшения в краткосрочном и долгосрочном распределении ресурсов в пользу областей, деятельность в которых может напрямую повлиять на благосостояние бедноты. Однако любое такое перераспределение может носить устойчивый характер только в условиях быстрого роста, иначе оно может привести к серьезным межвременным побочным последствиям в той мере, в какой расходы, призванные дать незамедлительный эффект с точки зрения решения проблемы нищеты, будут отвлекать дефицитные ресурсы от инвестиционной сферы и тормозить накопление капитала.

8. Хотя общепризнано, что стратегии сокращения масштабов нищеты могут быть успешно реализованы только в том случае, если они сопровождаются политикой, направленной на поддержание устойчивого роста и улучшение распределения дохода, в центре дискуссии стоит вопрос о конкретных мерах и характере этой политики. Поэтому важно, чтобы новый подход к борьбе с нищетой основывался на тщательной и объективной независимой оценке последствий макроэкономической политики и политики

⁷ World Bank, *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*, op. cit., p. 34. Результаты, которые обеспечиваются в контексте использования указанных активов, и их неустойчивый характер также упоминаются, но редко анализируются в рамках политической парадигмы.

структурной перестройки для роста, распределения и решения проблемы нищеты. Указанный анализ имеет тем более важное значение с учетом того, что на протяжении последних двух десятилетий в Африке самым активным образом непрерывно осуществлялись программы структурной перестройки, которые не принесли существенного прогресса ни в плане облегчения бремени нищеты, ни в плане развития⁸.

9. Тот факт, что за счет программ структурной перестройки не удалось преодолеть основные структурные и институциональные факторы, препятствующие накоплению и структурным сдвигам, необходимым для обеспечения быстрого и устойчивого роста, отчасти обусловлен пробуксовками в осуществлении политики. Однако существовали также проблемы и при разработке политики. В действительности, как довольно подробно обсуждается в предыдущих докладах ЮНКТАД, между перестройкой и показателями деятельности прослеживается слабая связь: среди 15 стран, которые Всемирный банк в 1993 году определил в качестве основных реформаторов, только три впоследствии были отнесены МВФ к категории стран, добившихся высоких показателей деятельности. Кроме того, быстрый рост в ряде стран, добившихся высоких показателей деятельности, можно во многом объяснить некоторыми особыми обстоятельствами, которые носили разовый характер и не были связаны с политикой структурной перестройки⁹.

10. Упор на участие и контроль в контексте нынешнего подхода должен помочь улучшить разработку политики и сократить пробуксовки на этапе осуществления. Однако следует учитывать то, что МФУ продолжают оказывать значительное влияние на процесс разработки политики посредством установления условий, вместо того, чтобы играть в первую очередь вспомогательную роль. Страны, как представляется, располагают большей самостоятельностью при разработке систем социальной защиты и целенаправленных программ расходования средств, нежели чем при выработке своих собственных стратегий развития. Таким образом, упор на контроль и участие, возможно, должен подразумевать мобилизацию более широкой общественной и политической поддержки традиционной политики перестройки и стабилизации, а не предоставление

⁸ Оценки секретариата ЮНКТАД по 20 НРС, включая 17 африканских стран, касающиеся воздействия программ МСП/РФСР на нищету, показывают, что за период между тремя годами до и после разработки указанных программ общие масштабы нищеты возросли примерно на один процентный пункт (UNCTAD, *The Least Developed Countries Report 2002*, op. cit., table 40).

⁹ ЮНКТАД, *Доклад о торговле и развитии, 1998 год*, часть вторая, глава I, раздел D и таблица 34. Издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.98.II.D.6, Нью-Йорк и Женева.

странам-получателям помощи более значительной самостоятельности при разработке их политики стабилизации и стратегий развития. Эта идея пронизывает недавний призыв министров БСВЗ в отношении более радикального упорядочения выдвигаемых условий и расширения возможностей стран в плане определения альтернативных механизмов сокращения масштабов нищеты при уделении более пристального внимания росту.

11. Тщательный анализ макроэкономической политики и политики структурной перестройки, находящихся отражение в ДССН, показывает, что рекомендации по вопросам политики, известные в качестве "Вашингтонского консенсуса", коренным образом не изменились. Нынешние рекомендации по вопросам политики по-прежнему охватывают все важнейшие элементы экономических реформ первого поколения, призванных обеспечить "установление равновесных цен". Реформы второго поколения, которые в настоящее время пропагандируются, предусматривают не пересмотр и совершенствование рамочной экономической политики, которая до сих пор проводилась, а добавление новых элементов при подчеркивании важного значения "правильного функционирования институтов" или просто "рационального управления". Хотя важная роль институтов и рационального управления в экономическом, социальном и политическом развитии признается практически единодушно, улучшения в этих областях происходят весьма медленно. Следовательно, проведение политики без учета существующих реалий и намеченной схемы создания институтов приведет к обратным результатам. Кроме того, за счет эффективных институтов не всегда можно устранить или восполнить недостатки экономической политики или предотвратить сбои в функционировании рынка.

12. Поэтому нынешний подход к сокращению масштабов нищеты, как представляется, по-прежнему основывается на той посылке, что либерализация и быстрая и глубокая интеграция в глобальную экономику имеют ключевое значение для динамичного и устойчивого роста. Хотя признается, что процесс роста сам по себе не несет преимуществ для бедноты, неясно, каким образом политику, предполагающую примат рыночных механизмов в таких областях, как торговля, финансирование и сельское хозяйство, можно увязать с улучшением доступа бедных слоев населения к производственным ресурсам. Кроме того, хотя признается, что меры стабилизации и перестройки могут оказывать краткосрочное негативное воздействие на положение бедноты, до сих пор уделялось мало внимания соответствующему анализу социальных последствий. Таким образом, результативность мер, направленных на устойчивое сокращение масштабов нищеты, зависит, в частности, от тщательной переоценки влияния политики стабилизации и структурных реформ на экономический рост и доходы и благосостояние бедных слоев населения, а также от их переориентации по мере необходимости.

13. Внутренняя политика, какую бы важную роль она ни играла, является не единственным фактором, определяющим возможности генерирования ресурсов, необходимых для быстрого накопления богатства и искоренения нищеты. Существенное значение имеют также внешние препятствия и поддержка. С учетом их структурной уязвимости, небольшого размера внутренних рынков и зависимости от импорта для использования и наращивания потенциала возможности генерирования бедными странами необходимых ресурсов в значительной степени предопределяются тем, в какой степени они способны направить свои неосвоенные природные ресурсы и избыточную рабочую силу в русло расширения экспортных поступлений, импорта и инвестиций. Однако, как было наглядно показано в предыдущих докладах ЮНКТАД, указанные страны по-прежнему сталкиваются с крупными торговыми барьерами в своих отношениях с более богатыми торговыми партнерами, в частности промышленными странами, в двух секторах, а именно сельском хозяйстве и трудоемких отраслях обрабатывающей промышленности, которые самым серьезным образом могут способствовать решению поставленных задач¹⁰. В этой связи конструктивными шагами в правильном направлении являются некоторые последние инициативы, в том числе инициатива Европейского союза "Все, кроме оружия" и Закон Соединенных Штатов о содействии экономическому росту и расширению возможностей африканских стран. Тем не менее сохраняющийся протекционизм в сельском хозяйстве, вероятно, служит главным внешним препятствием для мобилизации ресурсов во многих развивающихся странах Африки, где данный сектор мог бы стать важным "резервным каналом" генерирования ресурсов для создания рабочих мест в промышленности¹¹.

14. В значительной степени такое же положение характерно для международного сотрудничества в области финансирования развития. Уже давно признается, что уровни доходов в бедных странах, в частности в АЮС, являются слишком низкими для того, чтобы генерировать внутренние ресурсы, необходимые для обеспечения быстрых темпов роста, и этот дефицит ресурсов должен быть заполнен за счет официального финансирования, поскольку указанные страны, если только они не располагают богатыми месторождениями полезных ископаемых, будут малопривлекательными для частного капитала. Согласно оценкам секретариата ЮНКТАД, сделанным два года назад, с тем чтобы добиться более высоких темпов роста в странах АЮС, на протяжении примерно десятилетия в них должно дополнительно поступать по меньшей мере 10 млрд. долл. США в год. Отмечалось, что удвоение притока официального капитала и проведение

¹⁰ ЮНКТАД, *Экономическое развитие в Африке: показатели, перспективы и вопросы политики*, цит. ист., раздел С.3 (d).

¹¹ ЮНКТАД, *Доклад о торговле и развитии, 1998 год*, цит. ист., часть вторая, глава II.

политики, направленной на повышение эффективности инвестиций и склонности к сбережению, могут привести к ускорению темпов роста, которое приблизительно через десять лет может повлечь за собой сокращения дефицита ресурсов в странах региона и уменьшить их зависимость от помощи¹². Последующие оценки, подготовленные Всемирным банком, Экономической комиссией для Африки (ЭКА) и другими организациями, подтвердили, что удвоение помощи в действительности является необходимым условием для развертывания процесса развития в странах и секторах, в которые не направляются частные инвестиции и которые не могут активно привлекать средства из коммерческих источников. За прошедшее время новые взносы были объявлены в контексте Конференции Организации Объединенных Наций по финансированию развития, проходившей в Монтерее, Мексика, и позднее в связи с Африканским планом действий Г-8. Хотя соответствующие суммы в некоторой степени разрешат проблемы внешнего финансирования беднейших стран, они полностью не покрывают потребности в дополнительном финансировании.

15. Важным компонентом международного финансового сотрудничества в этой связи может быть устранение долгового навеса беднейших стран с использованием мер облегчения бремени задолженности. Официальный долг стран АЮС в последние годы составлял примерно 3% их совокупного ВВП, или чуть более 40% объема потребностей в дополнительном внешнем финансировании. В рамках инициативы в интересах БСВЗ меры по оказанию помощи могут быть распространены только на часть этого долга и лишь на ряд стран-должников. Кроме того, несмотря на ускоренное осуществление, прогресс по линии инициативы в интересах БСВЗ был медленным: к середине 2002 года, примерно через шесть лет после развертывания инициативы, из 33 африканских стран, включенных в перечень 42 БСВЗ, лишь четыре страны (Буркина-Фасо, Мозамбик, Объединенная Республика Танзания и Уганда) достигли завершающего этапа. Как довольно подробно обсуждалось в предыдущих докладах, подготовленных Организацией Объединенных Наций, в том числе ЮНКТАД, для устранения долгового навеса беднейших в мире стран необходим новаторский и более решительный подход. Он должен включать в себя быстрое осуществление существующей инициативы и проведение основополагающего обзора, предполагающего независимую переоценку приемлемого уровня долга не только для существующих БСВЗ, но и для широкого круга стран, в пользу которых следует принять специальные меры, с тем чтобы преодолеть их проблемы в области официальной задолженности; он должен также включать в себя мораторий на

¹² ЮНКТАД, *Потоки капитала и экономический рост в Африке*, раздел E (UNCTAD/GDS/MDPB/7). Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк и Женева.

обслуживание задолженности без каких-либо дополнительных последующих обязательств по выплате процентов¹³.

16. Подытоживая вышесказанное, следует отметить, что результативность международных усилий по борьбе с нищетой в значительной степени зависит от международного сотрудничества в области развития, направленного на урегулирование проблем, связанных с протекционизмом, оказанием помощи и задолженностью, а также от совершенствования внутренней политики, институтов и управления в развивающихся странах. В значительной мере именно из-за того, что указанные вопросы не были проработаны должным образом, сейчас международное сообщество, решая задачи, стоящие в области развития и искоренения нищеты, оказалось на том же этапе, что и более двух десятилетий назад. Бесспорно актуально в данном контексте звучат следующие замечания, высказанные в 1979 году Раулем Пребишем, первым Генеральным секретарем ЮНКТАД, в отношении "посредственных результатов, достигнутых с момента проведения первой Конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию":

"Сейчас зародилась еще одна идея, всколыхнувшая умы некоторых экономистов из стран Севера, а именно идея искоренения нищеты - явления, которое они как будто только обнаружили. Кто может отказаться бороться с нищетой? ... Однако возможно ли это вне контекста развития и обоснованной политики международного сотрудничества?"

Основные причины нищеты, как утверждается, кроются в сельском хозяйстве, и необходимо повысить производительность данного сектора. Совершенно верно. Однако повышение производительности приводит к высвобождению рабочей силы, и избыточная рабочая сила должна быть использована в промышленности и других отраслях. Необходимым условием расширения промышленного производства является экспорт соответствующей продукции, и здесь кроется одно из важнейших

¹³ ЮНКТАД, *Экономическое развитие в Африке: показатели, перспективы и вопросы политики*, цит. ист., раздел С.2. См. также Последние события в области внешней задолженности развивающихся стран (А/55/422), Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций, 26 сентября 2000 года, и Проблемы внешней задолженности и обслуживания долга, стоящие перед развивающимися странами, включая проблемы, обусловленные глобальной финансовой нестабильностью (А/56/262), Нью-Йорк, Организация Объединенных Наций, 2 августа 2001 года.

внешних препятствий, которое отнюдь не исчезает, а становится еще более значительным. Самым крупным внутренним препятствием выступает накопление капитала (как физического капитала, так и капитала, воплощенного в человеческих навыках), требующее огромных усилий со стороны самих развивающихся стран в дополнение к международному финансовому сотрудничеству¹⁴.

¹⁴ Prebisch R., Aspects of international economic cooperation. *Trade and Development: An UNCTAD Review*, 1, pp. 1-2, Spring 1979.