



Генеральная Ассамблея
Экономический и Социальный Совет

Distr.
GENERAL
A/38/176
E/1983/50
16 May 1983
RUSSIAN
ORIGINAL: ENGLISH

ГЕНЕРАЛЬНАЯ АССАМБЛЕЯ
Тридцать восьмая сессия
Пункт 12 первоначального перечня*
ДОКЛАД ЭКОНОМИЧЕСКОГО И
СОЦИАЛЬНОГО СОВЕТА

ЭКОНОМИЧЕСКИЙ И СОЦИАЛЬНЫЙ СОВЕТ
Вторая очередная сессия 1983 года
Пункт 3 предварительной повестки
дня**
ОБЩЕЕ ОБСУЖДЕНИЕ МЕЖДУНАРОДНОЙ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И СОЦИАЛЬНОЙ
ПОЛИТИКИ, ВКЛЮЧАЯ РЕГИОНАЛЬНОЕ
И СЕКТОРАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

Роль государственного сектора в содействии экономическому
развитию развивающихся стран

Доклад Генерального секретаря

СОДЕРЖАНИЕ

	Пункты	Стр.
I. ВВЕДЕНИЕ	1 - 3	2
II. МОБИЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ	4 - 17	3
III. ПЛАНИРОВАНИЕ, РЕГУЛИРОВАНИЕ И СОДЕЙСТВИЕ..	18 - 34	17
IV. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ КАК ОСНОВНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА	35 - 53	26
V. УКРЕПЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА	54 - 59	33
VI. ОПЫТ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН	60 - 66	35
VII. ВЫВОДЫ	67 - 70	38

* A/38/50.

** E/1983/100.

I. ВВЕДЕНИЕ

1. Настоящий доклад является вторым всеобъемлющим докладом Генерального секретаря о роли государственного сектора в экономическом развитии развивающихся стран, представляемым Генеральной Ассамблеей через Экономический и Социальный Совет по просьбе Ассамблеи. В резолюции 34/137 от 14 декабря 1979 года Генеральная Ассамблея приняла к сведению первый доклад (E/1979/66) и предложила Генеральному секретарю представить всеобъемлющий доклад Генеральной Ассамблее на ее тридцать восьмой сессии, обращая особое внимание на следующие аспекты: роль государственного сектора в мобилизации национальных ресурсов для социально-экономического развития; роль государственных предприятий как основных инструментов государственного сектора и пути повышения их эффективности; роль государственного сектора как средства для внедрения национальных планов развития и установления первоочередных направлений социально-экономического развития; и роль государственного сектора в связи с другими секторами экономической деятельности. Особое внимание также следовало уделить путям укрепления государственного сектора в качестве основы разработки национальных и международных мер и средств содействия обмену опытом и информацией в отношении роли государственного сектора в развивающихся странах.

2. В резолюции 1979/48 от 31 июля 1979 года Экономический и Социальный Совет, приняв во внимание первый доклад о роли государственного сектора в содействии экономическому развитию развивающихся стран (E/1979/66), просил Генерального секретаря представить Совету доклад о дальнейшей проделанной работе на его второй очередной сессии 1981 года. В резолюции 1981/45 от 20 июля 1981 года Совет принял к сведению этот доклад о дальнейшей проделанной работе (E/1981/66) и рекомендовал передать его Генеральной Ассамблее вместе с всеобъемлющим докладом, который должен быть представлен в соответствии с резолюцией 34/137 Генеральной Ассамблеи.

3. В настоящем докладе конкретно рассматриваются те аспекты роли государственного сектора, которые были определены Генеральной Ассамблеей в резолюции 34/137 и перечислены в пункте 1 выше. Раздел II касается роли государственного сектора в мобилизации национальных ресурсов для социально-экономического развития; раздел III - роли государственного сектора в планировании, регулировании и содействии другим секторам; раздел IV - роли государственных предприятий как основных инструментов государственного сектора и путей повышения их эффективности; раздел V - путей укрепления государственного сектора как возможного средства разработки надлежащих национальных и международных мер; раздел VI - обмена опытом и информацией между развивающимися странами в отношении роли государственного сектора. Выводы содержатся в разделе VII.

II. МОБИЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ

4. Роль государственного сектора в мобилизации национальных ресурсов для социально-экономического развития является разнообразной. Государственный сектор мобилизует ресурсы для своих собственных нужд путем повышения доходов и заимствования из других секторов. Он также дает ссуды и, таким образом, мобилизует ресурсы. Он помогает получить ресурсы для капитального накопления путем содействия накоплению сбережений. Государственный сектор также мобилизует рабочую силу непосредственно на местных государственных предприятиях и содействует выработке общественного энтузиазма и приверженности в отношении своих программ.

A. Государственные доходы

5. Государственный сектор мобилизует ресурсы в основном путем повышения доходов. В 45 из 47 стран, по которым имеются данные, соотношение общих правительственных доходов к валовому внутреннему продукту (ВВП) превысило в 1978 году 10 процентов (см. таблицу 1). В Объединенных Арабских Эмиратах оно составило 0,4 процента, а в Непале - 7 процентов. В 15 странах это соотношение колебалось от 15 до 19 процентов, в остальных 30 странах оно было равномерно распределено в интервалах 10-14 процентов, 20-24 процента и более 25 процентов. Доходы правительства включают все поступления от налогообложения, доход от собственности и оплату услуг. На масштабы применения правительством этой меры мобилизации ресурсов влияет несколько факторов. Как правило, страны, в которых валовой национальный продукт (ВНП) на душу населения является высоким, прикладывают более обширные усилия по мобилизации ресурсов: Барбадос, Чили, Марокко, Панама, Тунис, Венесуэла и Замбия. Напротив, наименее развитые страны - Бенин, Непал, Руанда, Объединенная Республика Танзания и Верхняя Вольта - прикладывают менее обширные усилия. Однако, в противоречие этому, в таких странах с низким уровнем дохода, как Мавритания и Шри Ланка, отмечается высокий уровень мобилизации ресурсов, в то время как в некоторых странах с высоким уровнем доходов - Колумбия, Эквадор, Гватемала, Мексика и Парагвай - самый низкий уровень.

Таблица 1. Общие правительственные доходы по отдельным странам в процентном отношении к ВВП, 1978 год

10-14 процентов	15-19 процентов	20-24 процента	Более 25 процентов
Колумбия	Бенин <u>а/</u>	Бразилия	Барбадос
Эквадор	Бирма	Индонезия	Чили
Сальвадор	Бурунди <u>а/</u>	Кения	Египет <u>а/</u>
Гватемала	Коста-Рика	Либерия <u>а/</u>	Мавритания
Гондурас	Доминиканская	Малайзия <u>а/</u>	Марокко
Индия	Республика	Маврикий <u>а/</u>	Оман
Никарагуа	Фиджи	Нигерия <u>а/</u>	Панама
Пакистан	Мексика	Сингапур	Шри Ланка
Парагвай	Папуа Новая	Сирийская	Тунис
Филиппины	Гвинея	Арабская	Венесуэла
Руанда	Перу	Республика	Замбия
Таиланд	Корейская	Уругвай	
	Республика		
	Сенегал <u>а/</u>		
	Сьерра-Леоне <u>а/</u>		
	Объединенная		
	Республика		
	Танзания		
	Верхняя Вольта		

Источники: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, vol. VI (Washington, D.C., 1982); and Yearbook of National Accounts Statistics, 1979, vol. I (United Nations publication, Sales No E.80.XVII.11).

а/ Данные за 1977 год.

6. Доступность каждой отдельной экономики для международной торговли также является одним из факторов, содействующих высокому соотношению доходов к ВВП. Страны с низким уровнем дохода, открытые для международной торговли, такие, как Шри Ланка и Маврикий, могут с меньшими трудностями мобилизовывать ресурсы для государственного сектора, чем страна, экономика которой располагает таким же уровнем дохода, но является менее открытой для международной торговли, такая, как Индия. В большинстве стран могут успешно облагаться налогом товары, идущие на экспорт, даже когда они производятся большим количеством мелких предприятий. Точно так же налогом могут облагаться импортные товары при их ввозе в страну. Вторым фактором, имеющим отношение к данному вопросу, является способность законодательных и исполнительных властей эффективно разрабатывать и осуществлять законы налогообложения. Наконец, некоторые различия в уровне мобилизации ресурсов объясняются различиями в понимании правительствами роли государственного сектора в экономике. Предпочтение предоставлять товары и услуги за счет частных предприятий противоречило бы подходу, поощряющему государственный сектор к мобилизации ресурсов в широких масштабах.

В. Доходы от налогообложения и прочие доходы

7. Между странами имеются значительные различия в механизмах, используемых при мобилизации ресурсов для государственного сектора. Наиболее важным механизмом является доход от налогообложения (см. таблицу 2). В 39 из 52 стран налоги являются основным источником правительственных доходов. Помимо налогов, доходы в основном поступают от собственности и оплаты за услуги и лицензии. Доход от собственности и поступления за счет других неналоговых источников составляют основную часть правительственных доходов в шести из 52 стран. Доходы или арендная плата за эксплуатацию нефтяных ресурсов составляют основную часть правительственных доходов в Бахрейне, Иране, Кувейте, Омане, Сирийской Арабской Республике и Объединенных Арабских Эмиратах. В Индонезии и Венесуэле нефтяная промышленность является основным источником дохода. Однако когда эти ресурсы рассматриваются в плане дохода от налогообложения, а не дохода от собственности, Индонезия и Венесуэла не входят в ту же категорию, что и шесть предыдущих стран. Доход от собственности и другие неналоговые поступления составляют менее 10 процентов всех доходов в 21 стране. Это низкое соотношение можно отнести за счет недостаточного объема собственности государственного сектора и низких доходов от его капиталовложений. Большая часть стран (25) находится в среднем положении. К ним относятся: Ботсвана, Бирма, Сингапур, Того, Тринидад и Тобаго, Тунис и Йеменская Арабская Республика, в которых 20-40 процентов правительственных доходов поступают за счет собственности, а другие за счет неналоговых поступлений. Высокий доход за счет собственности, а не за счет других неналоговых поступлений обусловил положение этих стран в более высокой категории по сравнению с 18 странами, получающими лишь 10-20 процентов своего дохода за счет этих двух источников.

/...

Таблица 2. Неналоговые поступления в отдельных странах в процентном соотношении к общему уровню правительственных доходов, 1980 год

Менее 10 процентов	10-19 процентов	20-39 процентов	Более 60 процентов
Бразилия <u>а/</u>	Аргентина	Ботсвана	Бахрейн <u>в/</u>
Колумбия	Багамские	Бирма <u>а/</u>	Иран <u>а/</u>
Коста-Рика	Острова <u>а/</u>	Сингапур	Кувейт <u>в/</u>
Доминика <u>а/</u>	Боливия <u>а/</u>	Того <u>в/</u>	Оман <u>а/</u>
Сальвадор <u>а/</u>	Доминиканская	Тринидад и	Сирийская Араб-
Гана	Республика <u>а/</u>	Тобаго <u>а/</u>	ская Респуб-
Гватемала	Фиджи	Йемен <u>в/</u>	лика
Индонезия	Гаити		Объединенные
Берег Слоновой	Индия		Арабские
Кости	Иордания <u>а/</u>		Эмираты
Либерия <u>в/</u>	Кения		
Малайзия <u>а/</u>	Малави		
Парагвай <u>а/</u>	Марокко		
Руанда <u>а/</u>	Непал <u>а/</u>		
Сьерра-Леоне <u>в/</u>	Нигер		
Шри Ланка	Пакистан		
Свазиленд	Филиппины		
Объединенная	Судан		
Республика	Таиланд		
Камерун	Венесуэла		
Верхняя Вольта <u>а/</u>			
Уругвай			
Заир			
Замбия			

Источник: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, vol. VI (Washington, D.C., 1982).

а/ Данные за 1982 год.

в/ Данные за 1981 год.

/...

С. Заемная деятельность государственного сектора

8. Поступления и субсидии не являются единственными средствами мобилизации финансовых ресурсов. В 1979 году правительства большинства развивающихся стран, по которым имеются сведения, израсходовали больше ресурсов, чем они получили за счет поступлений и субсидий (см. таблицу 3). В шести странах правительственные расходы и дотации, за вычетом погашения, превысили доходы и субсидии на 50 процентов и более. В 14 странах это превышение составило от 25 до 49 процентов. В самой большой группе развивающихся стран (19) до 24 процентов расходов финансировалось за счет займов; в 15 странах отмечался избыток капитала после покрытия всех расходов и займов, за вычетом погашения. Ресурсы, превышающие поступления и дотации, покрывались за счет займов. В отличие от покрытия этих расходов за счет поступлений и дотаций получение займов влечет за собой два основных последствия. Во-первых, государственные финансовые операции правительства способствуют увеличению совокупного спроса. В большинстве развивающихся стран такой спрос способствует повышению цен и увеличению объема импорта. Во-вторых, возрастает государственный долг, вызывая необходимость увеличения расходов на погашение процентов. Когда займы берутся из других стран, также возрастают выплаты за границу. Мобилизация ресурсов для государственного сектора посредством получения займов постоянно уравнивается этим и другими основными компонентами совокупного спроса.

Таблица 3. Расходы и кредитование, за вычетом погашения, по некоторым странам в процентном соотношении к общим поступлениям и дотациям, 1979 год

Менее 100 процентов	100-124 процента	125-149 процентов	Более 150 процентов
Багамские Острова	Аргентина	Боливия	Гана
Бахрейн	Барбадос	Коста-Рика	Либерия
Ботсвана	Бразилия	Доминиканская Республика	Маврикий
Бирма	Доминика	Египет	Пакистан
Чили	Эквадор	Гайана	Панама
Колумбия	Сальвадор	Гаити	Объединенная Республика
Джибути	Фиджи	Индия	Танзания
Кувейт	Гватемала	Кения	
Оман	Индонезия	Малави	
Парагвай	Малайзия	Марокко	
Перу	Мавритания	Непал	
Сингапур	Мексика	Сьерра-Леоне	
Объединенные Арабские Эмираты	Папуа Новая Гвинея	Шри Ланка	
Объединенная Республика Камерун	Филиппины	Таиланд	
Венесуэла	Сенегал		
	Тринидад и Тобаго		
	Верхняя Вольта		
	Уругвай		
	Йемен		

Источник: International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, vol. V (Washington, D.C., 1981).

D. Государственные накопления

9. В области мобилизации средств государственный сектор финансирует также и валовое накопление капитала. В таблице 4 приводится информация о той доле валового накопления, которая обеспечивается за счет государственных доходов и которая представляет собой разницу между текущими поступлениями и текущими расходами. Сумма государственных доходов и внутренних накоплений по другим секторам и чистая сумма средств, переведенных из-за границы на счет платежного баланса по статье движения капиталов, и составляют общую сумму валового накопления в экономике. Высокий уровень государственных накоплений свидетельствует о том, что правительство стремится добиться увеличения объема поступлений и сокращения текущих расходов. В тех странах, в которых правительство не имеет возможности ограничить свои обязательства по оказанию услуг, существуют определенные трудности в плане сдерживания роста текущих расходов. Если по тем или иным серьезным причинам нельзя обеспечить рост государственных поступлений, то правительствам приходится прибегать к заему крупных денежных ссуд.

10. В 7 из 13 стран, по которым имеются данные (см. таблицу 4), государственный сектор является крупным источником финансирования капиталонакоплений. Однако в 4 странах государственный сектор для покрытия текущих расходов использует накопления других секторов. В двух остальных странах доля государственного сектора в капиталонакоплении незначительна. Хотя данные имеются лишь по небольшому количеству стран, из этих стран лишь Объединенная Республика Танзания входит в группу с низким уровнем дохода. Поскольку данные взяты из двух совершенно различных источников, в них могут встречаться некоторые расхождения. Тем не менее, таблица 4 дает представление о масштабах и интенсивности усилий государственного сектора по финансированию капиталонакоплений. Наибольшая часть средств, за счет которых обеспечивается накопление капитала, приходится на частный сектор. Доля государственного сектора колеблется от высоких показателей до отрицательных.

Таблица 4. Источники валового капиталонакопления в отдельных странах, 1978 год

(в процентах)

Страна	Государственный сектор	Частный сектор	Внешний сектор
Бразилия	8	78	14
Коста-Рика	-6	106	-
Доминиканская Республика	22	46	32
Никарагуа	-18	122	-4
Панама	-4	104	-
Папуа Новая Гвинея	-22	115	7
Парагвай	25	75	-
Филиппины	10	90	-
Корейская Республика	13	87	-
Тунис	29	37	34
Объединенные Арабские Эмираты	21	78	1
Объединенная Республика Танзания	4	62	34
Венесуэла	31	69	-

Источники: Yearbook of National Accounts Statistics, 1979, vol. I (United Nations publication, sales No E.80.XVII.11) и International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, vol. VI (Washington, D.C., 1982).

Примечание: Доля государственных средств в валовом накоплении представляет собой активное сальдо платежного баланса по текущим операциям; данные по странам взяты из сводной таблицы, приведенной в Government Finance Statistics Yearbook, vol. VI. Данные о внешних ресурсах стран взяты из таблицы 3, приведенной в Yearbook of National Accounts Statistics, 1979. Оставшаяся часть средств приходится на частный сектор.

Е. Заем средств банковской системы

11. Результатом практики займа средств, в отличие от практики налогообложения и использования других способов, может явиться то, что правительство станет единственным крупнейшим дебитором банковской системы. Таблица 5 показывает, что такое положение сложилось фактически в большинстве стран. Так например, в 1980 году в 10 странах из 72 развивающихся стран, по которым имеются данные, более половины всех ссуд банковской системы приходилось на правительства. В 11 странах такая доля составляла одну треть всех банковских активов. Одним из последствий такого положения является вытеснение частного сектора с рынка кредитов. Однако подобного может и не произойти, если частный сектор не испытывает потребности в кредитах. Более вероятным результатом может явиться то, что правительство сочтет целесообразным установить процентные ставки на низком уровне, для того чтобы сократить проценты по государственным задолженностям. Установление процентных ставок на низком уровне может преследовать и цель снижения стоимости капитала и, соответственно, обеспечения роста капиталовложений, а также цель увеличения объема кредитов, предоставляемых мелким фермерам и ремесленникам по низким ставкам, или сдерживания чрезмерного повышения процентов на ссуды, предоставляемые отдельными кредиторами в сельских районах.

12. Однако низкие процентные ставки могут и не обеспечивать реально-го роста нормы прибыли кредиторов и тех, кто держит свои средства на сберегательном вкладе, и поэтому установление низких ставок может подорвать усилия по мобилизации ресурсов для инвестирования. Такое положение может принять серьезный оборот в том случае, если правительство вкладывает лишь небольшую часть своих государственных накоплений, как это показано в таблице 4. Такая проблема осложняется в тех странах, в которых постоянно возрастающие темпы инфляции приводят к дальнейшему снижению реальных ставок. Фактически во всех странах, указанных в таблице 6, темпы роста цен на потребительские товары в 1980 году превышали ставки учетных процентов центрального банка или ставки по казначейским векселям. Хотя для вкладчиков могут устанавливаться высокие процентные ставки, такое положение сводится на нет тем, что реальные процентные ставки (получаемые путем корректировки ставок в денежном выражении с учетом темпов повышения уровня цен), находятся на недостаточно высоком уровне, чтобы стимулировать накопление. Такая низкая норма прибыли вкладчиков и кредиторов оказывает отрицательное воздействие на мобилизацию средств для инвестирования. Кроме того, в результате установления низких реальных процентных ставок снижается стоимость капитала и возникают диспропорции в распределении средств.

Таблица 5. Доля правительств в кредитах, предоставляемых
банковской системой, в отдельных странах, 1980 год
(в процентах)

0-9 процентов 10-29 процентов 30-49 процентов Свыше 50 процентов

Бахрейн	Афганистан	Бангладеш	Боливия
Бенин	Алжир	Египет	Демократический
Ботсвана	Аргентина	Эфиопия	Йемен
Бразилия	Багамские	Индия	Гана
Колумбия	Острова	Либерия	Гайана
Эквадор	Барбадос	Малави	Ямайка
Индонезия	Бурунди	Мексика	Маврикий
Кувейт	Центральноафри-	Непал	Сьерра-Леоне
Оман	канская Респуб-	Пакистан	Сомали
Парагвай	лика	Шри Ланка	Судан
Катар	Чили	Заир	Замбия
Руанда	Конго		
Саудовская	Коста-Рика		
Аравия	Доминиканская		
Сейшельские	Республика		
Острова	Сальвадор		
Сингапур	Фиджи		
Суринам	Гамбия		
Свазиленд	Гватемала		
Тринидад и	Гондурас		
Тобаго	Иордания		
Объединенные	Кения		
Арабские	Малайзия		
Эмираты	Мали		
Объединенная	Мавритания		
Республика	Никарагуа		
Камерун	Нигерия		
Венесуэла	Папуа Новая		
	Гвинея		
	Перу		
	Филиппины		
	Таиланд		
	Тунис		
	Уругвай		
	Йемен		

Источник: International Monetary Fund, International Financial
Statistics Yearbook, 1981 (Washington, D.C., 1982).

Таблица 6. Рост потребительских цен и процентных ставок
центрального банка в отдельных странах, 1980 год
 (в процентах)

Страна	Рост потреби- тельских цен	Процентные ставки	Страна	Рост потреби- тельских цен	Процентные ставки
Бангладеш	13,2	8	Малави	18,4	6-10
Барбадос	18,3	5-8 ^{a/}	Мавритания	9,9	5,0
Ботсвана	13,9	5-7 ^{a/}	Маврикий	42,7	6-10,5
Бразилия	82,8	18-33 ^{a/}	Мексика	26,4	4,5
Колумбия	26,5	20-30	Нигер	10,3	10,5
Коста-Рика	18,1	7-8	Пакистан	11,7	9-10
Эквадор	13,1	8	Перу	59,2	9-29,5
Египет	20,6	5-11	Руанда	7,2	4,5
Гана	50,1	8-13,5	Сенегал	8,8	8-10,5
Гватемала	16,7	5-8,5	Шри Ланка	26,2	6,5-13,0
Гайана	14,1	6-12,5	Сирийская Арабская Республика	19,0	5
Индия	11,5	9	Таиланд	19,7	11-13,5
Иран (Ислам- ская Рес- публика)	20,7	8-9	Тринидад и Тобаго	17,5	6
Берег Слоновой Кости	14,6	8-10,5	Тунис	10,0	5,5-7,5
Ямайка	26,8	8-11	Верхняя Вольта	12,3	8-10,5
Иордания	11,0	5-6	Венесуэла	21,6	7-13
Мадагаскар	18,3	5-5			

Источник: International Monetary Fund; International Financial Statistics Year-
book, 1981 (Washington, D.C., 1982).

a/ Ставки по канзначеским векселям.

Ф. Рынки краткосрочного и долгосрочного ссудного капитала

13. В развивающихся странах с рыночной экономикой основным механизмом мобилизации средств могут являться рынки кредита и капитала. Многие правительства стремятся укреплять финансовые учреждения и средства, способствующие накоплению. Основным звеном в сети таких учреждений, играющим ведущую роль в расширении финансовых рынков, является центральный банк. Поэтому центральные банки были созданы в большинстве развивающихся стран. Такие центральные банки, помимо тех обычных функций, которые лежат на центральных банках в развитых странах с развитыми рынками краткосрочного и долгосрочного ссудного капитала, выполняют еще и функции содействия росту финансовых рынков. Во многих развивающихся странах центральные банки участвуют в формировании капитала финансовых учреждений и субсидируют поступления тех учреждений, которые осуществляют руководство деятельностью по развитию рынков кредита. На начальном этапе они оказывают консультативную и специальную помощь и обеспечивают подготовку банковского персонала.

14. Кроме того, многие правительства предприняли попытки создать финансовые учреждения для обслуживания конкретных секторов экономики. Например, в ряде стран региона ЭСКАТО (Бирме, Индии, Индонезии, Малайзии, Пакистане и Шри Ланке) находящиеся во владении государства банки стремятся охватить банковскими услугами те сельские районы и отдельных лиц, чей доступ к банковской системе узко ограничен. Вместе с кооперативными предприятиями банки в сельских районах осуществляют мобилизацию накоплений в основном мелких производителей, которые ранее не имели доступа к хорошо организованным финансовым рынкам. Вероятно, наиболее важно то, что таким образом предоставляемые кредиты способствуют мобилизации дополнительных средств, необходимых небольшим производителям для увеличения объема производимой ими продукции и повышения уровня жизни.

15. В городских и промышленных районах подобные услуги оказываются путем создания учреждений по финансированию развития за счет частичного использования капиталов, предоставляемых государственным сектором. Хотя эти учреждения не всегда являются средством мобилизации финансовых средств, они способствуют такой мобилизации, предоставляя предприятиям на начальном этапе их функционирования относительно небольшие ссуды и оказывая им существенные консультативные услуги по вопросам управления. Другим способом мобилизации финансовых средств является создание и расширение учреждений по страхованию жизни. Страховые организации, особенно те организации, которые находятся во владении государственного сектора или руководство которыми осуществляется этим сектором, заключают договоры о страховании жизни на льготных условиях с лицами с низким уровнем дохода. В ряде развивающихся стран, главным образом в городах, были созданы общие инвестиционные траст-фонды или другие подобные учреждения для мобилизации капитала мелких владельцев. Кроме того, мобилизация накоплений лиц, занятых на регулярной основе, обеспечивается и за счет их взносов в резервный фонд неоконченных убытков.

16. В целях расширения рынка финансовых активов многими развивающимися странами были созданы или укреплены биржи. В странах региона ЭКА - Береге Слоновой Кости, Марокко, Нигерии и Тунисе, в некоторых странах региона ЭСКАТО - Индии, Малайзии, Таиланде и Филиппинах и в отдельных странах региона ЭКЛА - Аргентине, Бразилии, Мексике и Чили такие биржи уже функционируют в течение двух десятилетий и даже более. Государственные ценные бумаги составляют основную часть находящихся в обращении финансовых документов. Высокие прибыли предприятий часто позволяют им финансировать свои программы расширения за счет получаемых излишков. Однако по мере того, как предприятия расширяются и укрепляют свои позиции как на товарных, так и на финансовых рынках, роль бирж приобретает все большее значение с точки зрения как мобилизации средств, так и их распределения. Кроме того, такие рынки позволяют обеспечить мобилизацию накоплений владельцев со средним уровнем дохода с целью их инвестирования в экономические предприятия.

Г. Программы общественных работ

17. Государственный сектор играет определенную роль в мобилизации ресурсов, привлекая незанятую часть населения к осуществлению программ общественных работ. Подобные проекты успешно осуществлялись в Бангладеш, Кении и Индии. Во многих развивающихся странах, в которых большая часть самодеятельного населения занята в сельском хозяйстве, в связи с существованием сезонной безработицы правительство может в рамках программ общественных работ в сельских районах обеспечивать эту часть населения работой при более низких расходах на заработную плату, чем при других альтернативных путях. При возникновении стихийных бедствий, например, засухи и наводнения, в результате которых приостанавливается ведение сельского хозяйства, такие периоды сезонной безработицы могут затянуться. В случае возникновения таких ситуаций государственный сектор принимает меры как по поддержанию покупательной способности сельского населения, так и по мобилизации его на работы по строительству дорог, ирригационных сооружений и других видов инфраструктуры, которые могут способствовать повышению производительности. Поскольку строительные работы в основном не требуют проведения каких-либо сложных инженерных исследований, к их осуществлению не привлекаются менее многочисленные, но более высокооплачиваемые квалифицированные специалисты. Поскольку государственный сектор в любом случае может взять на себя покрытие расходов на поддержание на определенном уровне покупательной способности пострадавшей части населения, вмененные издержки правительства, связанные с созданием в рамках этих программ определенных капитальных активов, могут быть незначительными. Однако для того, чтобы можно было максимально ограничить численность специалистов, привлекаемых для осуществления руководства и организации этих проектов, и сократить транспортные и жилищные расходы для рабочих, необходимо, чтобы эти проекты были небольшими по своим масштабам. Это ограничивает практическое применение такого способа мобилизации средств лишь небольшими проектами местного значения.

III. ПЛАНИРОВАНИЕ, РЕГУЛИРОВАНИЕ И СОДЕЙСТВИЕ

18. Место государственного сектора во взаимосвязи с другими секторами экономической деятельности зависит от каждой конкретной страны и конкретного периода времени в этой стране. Деятельность в этих других секторах определяется целями и политикой государственного сектора. При разработке общих экономических задач, например, в области планирования и налоговой и денежной политики, частный сектор включается в число других секторов. В рамках частного сектора существуют группы, являющиеся объектом политики государственного сектора. В одну из таких категорий могут войти предприятия, находящиеся во владении транснациональных корпораций или иностранцев, а также осуществляемые ими операции. Другую категорию могут составить предприятия, которые зарегистрированы внутри страны и находятся во владении граждан этой страны и, кроме того, являются относительно крупными по своим размерам по сравнению с другими предприятиями этой страны. Они могут стать объектом политики, направленной на ослабление монопольного господства и снятие ограничений в области производства и торговли. Равным образом государственный сектор в своей политике может занять дифференцированный подход и в отношении небольших предприятий отдельных отраслей промышленности. Другой областью, которая может стать объектом политики государственного сектора, является деятельность кооперативных предприятий. В этой области также можно выявить ряд секторов, в отношении которых государственный сектор занимает различные подходы. В настоящем разделе рассматриваются некоторые аспекты такой взаимосвязи.

А. Основные задачи планирования в области социального и экономического развития

19. Практически во всех развивающихся странах в государственном секторе предпринимаются серьезные попытки упорядочить и скоординировать функционирование экономики с целью достижения целей развития и разработки приоритетов в социально-экономической области. Правительства занимают различные позиции относительно характера или желательности таких целей и путей их достижения; их позиция зависит от исходного состояния их экономики, их стремления к достижению определенных целей и их возможностей по разработке и осуществлению политики. Такие первые шаги по разработке и оценке политики, с одной стороны, и по осуществлению и обзору политики, с другой стороны, часто находят в той или иной степени свое отражение в официальных планах.

20. В этих планах главным образом устанавливаются приоритеты в отношении уровней текущего и будущего потребления в плане перераспределения той или иной части текущих поступлений на цели инвестирования. Во многих странах эти планы являются также и средством

/...

установления приоритетов в распределении ресурсов между отдельными районами страны. Первоочередное внимание может уделяться наиболее отсталым районам, например, северной части страны в Бразилии, району Минданао на Филиппинах и северным районам в Судане. В плане основное значение может придаваться мероприятиям по повышению уровня доходов отдельных групп. Примерами тому являются меры по перераспределению средств для проектов развития небольших ферм в Индии и меры по повышению уровня жизни народности бумипутра (коренное население) в рамках новой экономической политики Малайзии. Кроме того, государственный сектор определяет приоритеты в распределении средств между секторами сельского хозяйства, промышленности, строительства и другими секторами. Кроме того, принимаются решения относительно того, каким видам деятельности в рамках каждого сектора необходимо уделять первоочередное внимание. В секторе сельского хозяйства основное внимание может быть уделено: во-первых, экспорту, во-вторых, производству продовольственных культур и, в-третьих, производству технических культур. Что касается сектора промышленности, то во многих наиболее крупных развивающихся странах решения относительно приоритетов в производстве товаров широкого потребления в легкой промышленности и в инвестировании и производстве промежуточных продуктов в тяжелой промышленности принимаются государственным сектором. При определении приоритетов в распределении средств на социальное обслуживание: образование, здравоохранение, жилищное строительство и социальное обеспечение - государственный сектор играет более существенную роль, чем при распределении ресурсов в вышеперечисленных областях. В области образования принимаются конкретные решения, касающиеся распределения приоритетов между различными уровнями образования (начальное, среднее и высшее) и видами получаемой подготовки (общеобразовательная, профессиональная, специально-техническая). Равным образом в области здравоохранения приоритеты распределяются по различным видам оказываемого медицинского обслуживания (превентивное или лечебное) и районам обслуживания (сельские и городские).

В. Сдерживающие факторы в области планирования

21. Степень участия государственного сектора в разработке планов и определении приоритетов определяется и ограничивается рядом факторов. Одним из них является тот объем материальных средств, которыми располагает государственный сектор. В тех странах, в которых через государственный сектор проходит большая часть средств (их величина определяется соотношением между объемом правительственных расходов и ВВП), государственный сектор играет более активную роль в определении общих приоритетов. Как показано в таблице 7, практически в половине всех стран такое соотношение составляет 10-20 процентов. В 10 странах этот показатель превышает 30 процентов; а в некоторых странах этот коэффициент необычно высок: Оман (55 процентов), Шри Ланка (41 процент), Марокко и Мавритания (36 процентов) и Тунис

(35 процентов). Во второй группе стран (10 государств) государственный сектор играет более активную роль в установлении социальных и экономических приоритетов, чем в первой группе 18 стран, поскольку он осуществляет более широкий контроль над имеющимися ресурсами, необходимыми для осуществления этих приоритетов.

22. Однако было бы ошибкой считать, что широкие возможности по мобилизации и распределению средств являются единственным и тем более решающим средством, которым располагает государственный сектор для определения приоритетов в распределении средств. Для того, чтобы воздействовать на процесс установления приоритетов в распределении средств в частном секторе, государственный сектор использует различные средства. Двумя наиболее эффективными средствами являются политика налогообложения и политика субсидирования, которые часто используются для того, чтобы определенным образом повлиять на темпы роста прибыли производителя с целью побудить его отказаться от производства менее рентабельной культуры в пользу более рентабельной.

Таблица 7. Процентная доля общих расходов центрального правительства в ВВП по отдельным странам, 1978 год

10-19 процентов	20-29 процентов	Свыше 30 процентов
Бирма	Бразилия	Барбадос
Колумбия	Коста-Рика	Мавритания
Доминиканская Республика	Фиджи	Марокко
Эквадор	Гондурас	Оман
Сальвадор	Индонезия	Панама
Гватемала	Кения	Папуа Новая Гвинея
Гаити	Сингапур	Шри Ланка
Индия	Объединенная Республика	Сирийская Арабская Республика
Мексика	Танзания	Тунис
Никарагуа	Уругвай	Замбия
Пакистан	Венесуэла	
Парагвай		
Перу		
Филиппины		
Корейская Республика		
Таиланд		
Объединенные Арабские Эмираты		
Верхняя Вольта		

Источники: Yearbook of National Account Statistics, 1979, vol. I (United Nations publication, Sales No. E.80.XVII.11); и International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook, vol. VI (Washington, D.C., 1982).

Примечание: Данные относятся лишь к расходам центрального правительства. В тех случаях, когда большую часть расходов несут другие правительственные подразделения, действительное соотношение может быть занижено.

Аналогичным образом защита от конкуренции со стороны иностранных фирм, которую обеспечивает правительство, меняет приоритеты в сторону производства тех товаров, которые ранее импортировались, а субсидии, предоставляемые производителям экспортных товаров, также позволяют изменять характер использования ресурсов. Налоги и субсидии, особенно субсидии, служат эффективным средством распределения доходов среди групп населения, имеющих различный уровень доходов. Менее распространенным, однако широко используемым инструментом установления приоритетов, является распределение кредита среди секторов экономической деятельности. При поддержке центральных банков и других финансовых учреждений, которые имеются в государственном секторе, правительства могут перемещать ресурсы между секторами экономики, а также из одного региона в другой.

23. Сама по себе эффективность государственного сектора в определении приоритетов с помощью этих инструментов обусловлена действенностью правительственного механизма. Так, организационные факторы, а также мотивация, профессиональные качества и компетенция служащих государственного сектора являются важными факторами, определяющими способность государственного сектора выполнять поставленные приоритеты. В число организационных факторов входят структура государственного управления и уровень децентрализации. Наименее развитые страны страдают в большей мере по сравнению с другими странами, поскольку у них, как правило, нет в достаточном количестве подготовленных и квалифицированных служащих государственного сектора.

С. Внешние факторы

24. Помимо этих факторов, которые для экономики развивающихся стран имеют в основном внутренний характер, действует ряд экономических факторов, которые обусловили существенное уменьшение возможности государственного сектора определять желательные приоритеты. Спрос на экспортные товары, цены на эти товары и импортные возможности являются теми тремя факторами, на которые государственный сектор может влиять лишь незначительным образом, но которые серьезно сказываются на возможности государственного сектора устанавливать приоритеты экономического и социального развития. В тех странах, где экспортные товары являются существенным компонентом конечного спроса, сильные колебания или долговременное снижение в области потребления серьезно отразились на возможности государственного сектора планировать и определять приоритеты. В тех случаях, когда доходы от экспортных пошлин выступают в качестве существенной части правительственных поступлений, резкие и неблагоприятные изменения цен на экспортные товары приводят к сильной зависимости бюджетной и фискальной политики от этих колебаний. В тех же случаях, когда импорт служит важным источником удовлетворения потребительского спроса в широких масштабах, а также источником остро необходимых промежуточных товаров и средств производства для поддержания уровня производства и инвестирования, государственный сектор также оказывается в большой зависимости от внешних факторов при определении своих приоритетов развития.

D. Наименее развитые страны

25. В наименее развитых странах государство играет чрезвычайно важную роль в экономическом и социальном развитии I/. В частном секторе отсутствуют необходимая структура, институты и рабочая сила. Предприятия частного сектора не способны мобилизовать ресурсы, организовать производство и внедрять технологию. В большинстве случаев правительство обеспечивает наиболее современную и хорошо организованную систему учреждений по содействию экономическому и социальному развитию. Однако государственный сектор сам страдает от таких неблагоприятных факторов, как слабость структуры и характера его институтов, а также от недостатка кадров. В этих странах сложнее мобилизовать ресурсы, чем в других развивающихся странах, ввиду низкого уровня доходов, отсутствия групп населения с высоким уровнем доходов, которые можно довольно легко облагать налогами, и слабого развития финансовых рынков. Эти неблагоприятные факторы подчеркивают необходимость улучшения правительственного механизма в наименее развитых странах.

E. Другие формы государственного вмешательства

26. Роль государственного сектора в отношении других секторов экономической деятельности можно рассматривать с различных точек зрения. С точки зрения межотраслевых отношений в ряде развивающихся стран государственный сектор является важным источником вводимых ресурсов. Если уголь, электроэнергия, сталь и цемент производятся главным образом в государственном секторе, то другие секторы обрабатывающей промышленности и строительства сильно зависят от функционирования государственного сектора. Аналогичным образом, если сельскохозяйственные удобрения и химикаты производятся в государственном секторе, то частный сектор находится в большой зависимости от поставок государственного сектора. Еще один фактор зависимости возникает в том случае, когда импортная торговля и тем самым поставки из-за границы находятся в руках государственных торговых организаций. Государственный сектор, как правило, владеет критическим фактором, которым зачастую могут быть дальние железнодорожные перевозки. Владение и контроль над поставками критических ресурсов дают государственному сектору сильные рычаги власти в отношении определения масштабов и направления деятельности других секторов. Столь же мощным инструментом контроля над другими секторами является та власть, которой обладает государственный сектор над распределением и направлением кредита. Частично эта власть обусловлена функциями центрального банка как источника резервов и регулятора банковской системы. Кроме того, в тех странах, где банки и другие финансовые учреждения принадлежат государственному сектору, например в Индии, Мексике и Пакистане, государственный сектор имеет во много раз больше возможностей для влияния на другие секторы.

F. Регулируемые цены

27. В отличие от этих отношений, которые связаны с владением и контролем над вводимыми ресурсами в деятельность других секторов, во многих развивающихся странах государственный сектор устанавливает по отдельным товарам цены как на сырье, так и на готовую продукцию. Установление контроля над заработной платой в результате принятия законодательных актов о минимальном уровне вознаграждения и над процентными ставками оказывает влияние практически на всю экономику. Сельскохозяйственные потребности, например в удобрениях, пестицидах и семенах, зачастую субсидируются в целях повышения продуктивности земли. Во многих развивающихся странах общей чертой политики в области развития сельского хозяйства является установление минимальной цены в целях обеспечения соответствующего дохода. Аналогичным образом вводятся максимальные цены на важнейшие потребительские товары в целях уменьшения роста стоимости жизни. Это субсидирование цен производства и потребительских цен влияет на изменение прибыльности деятельности в соответствующих областях по сравнению с тем, какой она могла бы быть без вмешательства государственного сектора. В некоторых случаях сложность характера и сфера действия регулируемых цен существенно снизили эффективность цен как рыночных факторов, указывающих на необходимость соответствующего распределения ресурсов.

G. Регулирование

28. Во многих развивающихся странах государственный сектор по самым разнообразным причинам ведет регулирование деятельности предприятий других секторов. В большинстве случаев государственный сектор предписывает те условия, в соответствии с которыми могут учреждаться банки, страховые компании и другие финансовые институты, а также устанавливает правила их деятельности. Зачастую эти правила охватывают уровень минимально требуемого капитала; характер ответственности, который они могут нести; общие указания в отношении активов, которые они могут иметь; и характер счетов, которые можно вести и предоставлять частным лицам. Эти положения вводятся институтами государственного сектора, такими как центральный банк, учреждения по контролю за деятельностью страховых и финансовых компаний и аналогичные органы правительства. В этих случаях главной целью государственного сектора является защита населения от обмана и недобросовестного управления. Зачастую они расширяются и включают в себя другие цели. Кредит может регулироваться или предоставляться на конкретные виды деятельности в целях либо их поощрения, либо свертывания. Средства страховых компаний могут направляться на конкретные цели, например, на покупку государственных ценных бумаг и казначейских векселей. Масштабы и условия потребительского кредита могут определяться в целях регулирования спроса либо в целом, либо в конкретных областях.

29. Еще одной целью регулирования является обеспечение безопасности и определенных минимальных удобств на месте работы. В большинстве случаев "фабричное законодательство" и инспекция направлены на достижение этих целей. Эти положения имеют особенно большое значение в горнодобывающей промышленности и на аналогичных вредных производствах.

30. В последнее время государственный сектор предпринимает шаги по регулированию деятельности других секторов, особенно предприятий крупных отраслей промышленности в целях максимального снижения экологических последствий. К проблеме охраны окружающей среды крупные предприятия обрабатывающей промышленности добавляют еще и проблему сброса токсичных отходов, создавая тем самым угрозу для жизни как растений, так и животных. Ущерб может также наноситься в форме эрозии почв, засоления и опустынивания, главным образом в Африке. Государственный сектор будет уделять все больше внимания регулированию в целях предотвращения ухудшения состояния окружающей среды или уменьшения опасности, создаваемой в результате производительной деятельности.

31. Одной из распространенных форм регулирования, проводимого государственным сектором, является предоставление иностранной валюты и установление курса иностранных валют. В большинстве развивающихся стран правительства время от времени выделяют суммы в иностранной валюте непосредственно различным потребителям, стараясь не допускать их распределения с помощью механизма цен. Во многих странах цены использовались в качестве дополнительного механизма путем установления множественного валютного курса. Сложность этих положений, а также боязнь коррупции в государственном секторе в результате предоставления частному сектору исключений из этих положений в ряде стран привели в последнее время к более широкому использованию механизма цен.

32. Государственный сектор регулирует также функционирование рынков в других областях в целях ограничения монопольной власти. Мощным и уже действующим предприятиям не разрешается расширять конкретное направление своей деятельности, с тем чтобы они не могли увеличивать свою долю рынка. Кроме того, для небольших и новых предприятий, вступающих на рынок, создаются более благоприятные условия.

Н. Иностранные предприятия

33. Отношения между государственным сектором и иностранными предприятиями в развивающихся странах весьма различны. С одной стороны, иностранные предприятия несут технологию, включая управленческие знания и капитал, а также открывают экспортные рынки. С другой же стороны, их деятельность снижает контроль государственного сектора над экономикой, поскольку их деятельность и решения, как правило, определяются требованиями глобального планирования в их штаб-квартирах. Одним из последних и быстроразвивающихся путей удовлетворения требований развивающихся стран является создание совместных предприятий, в рамках которых национальные и иностранные компании сотрудничают в проведении экономической деятельности. В других случаях государственный сектор ограничивает проникновение иностранных компаний в национальную экономику и поощряет деятельность конкурирующих национальных компаний.

I. Кооперативные предприятия

34. Кооперативные предприятия имеют самые разнообразные отношения с государственным сектором. В большинстве стран государственный сектор поощряет и поддерживает создание кооперативных предприятий. Зачастую кооперативные предприятия служат прямым инструментом правительственной политики в области распределения потребительских товаров первой необходимости, направления кредита и других ресурсов в сельское хозяйство, кроме того, они выступают в качестве агентств, занимающихся сбытом продукции своих членов. Для тех правительств, которые стремятся расширить участие населения в процессе развития, кооперативный сектор является особенно привлекательным.

IV. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕДПРИЯТИЯ КАК ОСНОВНЫЕ ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

A. Широкая и всевозрастающая роль государственных предприятий

1. Распространение государственных предприятий

35. В настоящее время практически повсеместно государственные предприятия используются в качестве инструмента государственной политики. Помимо их обычного использования в странах с централизованным плановым хозяйством, они широко применяются в качестве инструментов государственной политики как в развитых, так и в развивающихся странах с рыночной экономикой. В развивающихся странах с рыночной экономикой, будь то Африка, Западная Азия, Латинская Америка или же регионы Азии и Тихого океана, отмечается долгосрочная тенденция более широкого использования государственных предприятий в качестве инструментов государственного сектора.

36. Государственные предприятия широко используются на всех уровнях правительственного управления: на федеральном (или центральном) уровнях, на уровне штатов или на муниципальном уровне. Почти везде государственные предприятия действуют в основных секторах экономики. В развивающихся странах государственные предприятия, возможно, наиболее широко используются в коммунальном обслуживании (производство электроэнергии, водоснабжение и связь), на транспорте (наземном, водном и воздушном) и в обрабатывающей промышленности. В горнодобывающей промышленности государственные предприятия имеют особое значение в таких различных странах, как Бразилия, Гайана, Индия, Ирак и Замбия. Что касается строительства, то государственные предприятия играют важную роль в ряде стран, которые проводят крупные программы ирригации и заселения земель, например, в Малайзии и Шри Ланке. В обрабатывающей промышленности государственные предприятия доминируют в Ираке, Иордании, Марокко и Сирийской Арабской Республике. Что касается банковского дела, то государственные предприятия играют важную, а иногда и доминирующую роль, например, в Индии, Мексике, Пакистане и Уганде. В ряде стран, включая Индию и Шри Ланку, большая часть страхования находится в руках и осуществляется государственными предприятиями. Что касается туризма, то, например, на Ямайке и в Таиланде государственные предприятия содержат гостиницы и туристические службы. Во многих странах государственные торговые организации доминируют в области экспортной и импортной торговли. Во внутренней торговле государственные предприятия являются важными инструментами правительственной политики в ряде стран, хотя и в гораздо меньшей степени, чем в области внешней торговли. Однако в сельском хозяйстве, в котором занята большая часть рабочей силы и на которое приходится самая большая доля ВВП, чем на какой-либо другой сектор, государственные предприятия действуют в гораздо меньшем масштабе, чем в большинстве других секторов. Некоторые вспомогательные виды

обслуживания - такие, как поставка удобрений, семян или тракторов, или сбыт продукции, - осуществляются государственными предприятиями. Эффективными инструментами политики государственного сектора являются такие компании, как советы по сбыту в Западной Африке, Корпорация по производству удобрений Индии или Совет по сбыту риса в Шри Ланке.

2. Быстрый рост государственных предприятий

37. О распространении государственных предприятий можно также судить по их росту в большинстве развивающихся стран. В 1975 году в Западной Азии: Бахрейне, Кувейте, Катаре, Объединенных Арабских Эмиратах и Саудовской Аравии насчитывалось 65 предприятий, в то время как в 1960 году - ни одного. Много новых государственных предприятий возникло в Ираке после проведения там в 1964 году крупномасштабной национализации частных предприятий. В Демократическом Йемене после 1976 года не было создано ни одного крупного частного предприятия. Заметно увеличилась численность государственных предприятий в регионе ЭСКАТО: в Индии их число возросло с пяти в 1951 году до 153 в 1978 году; в Малайзии - с 10 в 1951 году до 701 в 1979 году и в Индонезии - со 103 в 1960 году до 168 в 1979 году. В Латинской Америке рост численности государственных предприятий наблюдался в 70-е годы в Гайане, на Ямайке, в Мексике и Тринидад и Тобаго. В регионе ЭКА государственные предприятия быстро создавались в Алжире, Гане, Объединенной Республике Танзания и Замбии. В качестве примера экономики, в которой значительную роль играют государственные предприятия можно привести экономику Мексики с ее показателями за 1975 год: добавленная стоимость на государственных предприятиях составила тогда 11 процентов от ВВП, а их доля в налоговых поступлениях - 13 процентов; объем экспорта государственных предприятий составил 37 процентов от всего товарного экспорта, а объем импорта - 30 процентов от всего товарного импорта; более 50 процентов всех капиталовложений государственного сектора поступило от государственных предприятий 2/.

3. Государственные предприятия, как инструменты политики

38. В качестве инструмента государственного сектора государственные предприятия используются в самых разнообразных областях политики. Давней политикой многих правительств как развитых, так и развивающихся стран, является владение такими "естественными" монополиями, как монополии на электроэнергию, телефонное обслуживание, другие системы коммуникации и железные дороги. Государственные предприятия используются также в качестве эффективного инструмента в сфере производства товаров, имеющих стратегическое значение для обороны страны и независимого развития экономики. В некоторых

случаях эти требования удовлетворяются одной группой товаров. Государственные предприятия используются также для взятия под контроль критических секторов экономики, находящихся в иностранном владении — ПЕТРОБРАЗ в Бразилии, ПЕТРАМИНА — в Индонезии и некоторые предприятия, действующие в рамках Национальной хартии в Алжире в 1976 году.

39. Государственные предприятия используются также для снижения концентрации экономической мощи в частном секторе. Резервирование десяти основных отраслей по Указу об экономической реформе в Пакистане в 1972 году было частично направлено на снижение концентрации экономической мощи в области обрабатывающей промышленности и финансов, находящейся в руках кучки предпринимателей. Дополнительные государственные предприятия используются для взятия под контроль "командных высот экономики". Государственная собственность и вызванная ею способность контролировать направление операций на отдельных предприятиях могут обеспечить правительство той властью, которой оно было бы лишено, если бы пыталось управлять этими же предприятиями в частном секторе. Примерами в данном случае являются банки и такие отрасли промышленности, как сталелитейная, цементная, производство электроэнергии, которые способны обеспечивать общие вводимые ресурсы для большинства сфер экономической деятельности.

40. Государственные предприятия используются также в качестве инструментов правительственной политики для создания эгалитарных структур развития и стабилизации цен на отдельные товары. Пожалуй, наиболее известными примерами последнего являются советы по сбыту различных товаров в экспортной торговле различных африканских стран. Государственные торговые организации во многих странах используются в качестве инструментов политики в международной торговле, а также в управлении валютными запасами. Исследования и разработка технологии и продукции являются еще одной сферой деятельности государственных предприятий.

41. Плодотворную роль играют государственные предприятия в качестве инструментов политики по обеспечению справедливого финансирования предприятий в частном секторе. Так, созданная в 1950 году Пакистанская корпорация промышленного развития содействовала росту предприятий в частном секторе путем предоставления им начального капитала.

42. В некоторых развивающихся странах государственные предприятия играют важную роль в содействии развитию и поддержании занятости. Во многих случаях государственные предприятия создаются для продолжения деятельности предприятий частного сектора, находящихся на грани разорения или увольнения их рабочих и служащих.

43. Это далеко неполное перечисление целей, в которых правительство использует предприятия, свидетельствует об их важности в качестве инструмента политики государственного сектора. Системной, сравнительной информации, подтверждающей важность различного использования

в странах государственных предприятий, недостаточно, однако совершенно очевидно, что в большинстве развивающихся стран, в самых разнообразных областях деятельности - от индустриализации до финансирования и от создания рабочих мест до регулирования внешней торговли - государственные предприятия действительно являются важным инструментом государственного сектора.

В. Пути повышения эффективности государственных предприятий

44. В этих условиях повышение эффективности государственных предприятий является задачей первостепенной важности на пути достижения целей политики правительства. В широких рамках социально-экономических условий и политики правительства стремятся превратить государственные предприятия в более эффективные инструменты. Проблемы, связанные с более низкими уровнями эффективности, могут наблюдаться как внутри, так и за пределами предприятий. Внешние возникают от конфликта между целями, поставленными перед государственными предприятиями, и многочисленностью руководящих органов, осуществляющих над этими предприятиями надзор. Внутренние проблемы происходят от реакции государственных предприятий на рыночные сигналы в смешанных экономиках, от характера методов управления и управленческой информации и нехватки квалифицированных руководящих кадров. Улучшения отмечены на всех этих фронтах в большинстве развивающихся стран, однако многое еще предстоит сделать.

1. Противоречивые цели

45. Многие цели, в которых государственные предприятия используются правительствами, охватывают значительную часть правительственной деятельности в области социально-экономического развития. В большинстве случаев предприятия используются для одновременного достижения многих из этих целей. Некоторые из этих целей противоречат друг другу. Общим противоречием является противоречие между необходимостью получать прибыль и необходимостью достижения других социально-экономических целей. В общем предполагается, что государственные банки управляются на основе получения прибыли, однако правительство может потребовать от них предоставления кредитных средств сельским районам даже в убыток для них. Автобусное сообщение, соединяющее малочисленные населенные пункты, может быть нерентабельно, однако организация его продиктована социально-политическими причинами. Или другой пример, государственное предприятие может занижать максимальные закупочные цены на зерновые, с тем чтобы предоставить производителям необходимые стимулы, поскольку низкие цены являются необходимым элементом политики, направленной на поддержание низкой стоимости жизни и сокращение финансового дефицита правительства. Разработка и освоение передовой технологии может неблагоприятно сказаться, по крайней мере в первое время на политике, направленной на обеспечение больших возможностей для занятости.

46. Одним из последствий таких противоречий является неправильная мера или неспособность оценки эффективности государственных предприятий. Прибыль на инвестированный капитал является общей и легко понимаемой мерой успеха государственного предприятия, при условии, что это является задачей государственного сектора; однако, как видно, это не всегда может быть так. Некоторые государственные предприятия могут напоминать правительственные департаменты тем, что они не предполагают получения прибыли. Другие могут напоминать частные предприятия тем, что прибыль для них имеет первостепенное значение. Существуют комбинации этих целей в различных пропорциях. Без разрешения этих противоречий или по крайней мере определения первоочередности их разрешения государственные предприятия не могут иметь четких целей.

47. Разрешение этих противоречий — задача нелегкая ни в принципе, ни на практике. Характер этих сложностей достаточно проник в некоторые места для них для того, чтобы предлагать освоение методов обзора и оценки проекта для оценки деятельности государственных предприятий 3/. Как показывает опыт работы по оценке проекта, применение этих методов, вероятно, не даст конкретных результатов, которые можно было бы использовать без разбора. Однако используемые осторожно и умело, они, вероятно, будут лучше единичных мер прибыли и убытка в оценке эффективности государственных предприятий.

2. Управление, контроль и надзор

48. Государственные предприятия в развивающихся странах находятся под различными видами контроля и управления со стороны других правительственных учреждений. Напротив, предприятие частного сектора, основываясь на необходимости приносить доход, имеет единое управление. Каждое направление изменения может быть соизмерено с этим требованием в целях создания связанного и взаимно согласующего комплекса процедур контроля и надзора. Концепция государственной цели, которой служат государственные предприятия аморфна, неясна и окончательно не определена. Цену на товар, производимый государственным предприятием, могут устанавливать министерства торговли или пищевой промышленности, целью которых может быть поддержание цен на низком уровне. Заработная плата может определяться министерством труда, целью которого может быть поддержание на удовлетворительном уровне заработной платы и рабочих условий. Министерство, ведающее экономическими вопросами, может потребовать наладить производство отечественных товаров, даже если они будут дороже импортируемых заменителей. Министерство финансов может заинтересоваться прибылью, получаемой от операций какого-либо предприятия, однако средств согласования этих противоречивых приоритетов может не быть. Большое число учреждений, осуществляющих такие функции, и конфликт между ними приводят к дорогостоящим задержкам и неэффективности государственных предприятий.

49. В развивающихся странах существуют различные организационные структуры, которые используются для обеспечения контроля и надзора. В некоторых развивающихся странах Южной Азии (Индия, Пакистан и Шри Ланка) государственные предприятия состоят под контролем и надзором того министерства, в ведении которого они находятся. Кроме того, в министерстве финансов существует центральное бюро, которое занимается сбором и анализом информации, а также осуществляет другие функции. Так, в Индии и Шри Ланке оно обслуживает постоянный законодательный комитет, функции которого сходны с функциями Комитета государственных счетов. Этот орган надзора может быть переведен из министерства и передан холдинг-компания, например, как в Сингапуре, так и в Замбии. Некоторые холдинг-компании, такие, как ПЕРТАМИНА в Индонезии, могут действовать, обладая еще большей свободой от законодательства, если они производят ресурсы, основываясь на горно- или нефтедобывающей промышленности. Наконец, существуют контроль и надзор, осуществляемые путем представления генеральным ревизором законодательным органам докладов и отчетов о деятельности предприятий.

50. Во многих развивающихся странах предпринимались попытки провести четкое разграничение между формированием политики, контролем и надзором с одной стороны, и управлением государственными предприятиями - с другой. Если считается, что первые функции целесообразно

осуществлять в рамках центральных учреждений государственного аппарата, то последние, за исключением чрезвычайных обстоятельств, лучше всего выполнять без вмешательства центральных учреждений. В отличие от других правительственных учреждений логическим обоснованием создания государственных предприятий явилась автономия управления. Было доказано, что специальное вмешательство привело бы к нежелательному внедрению процедур, свойственных правительственным департаментам и министерствам.

3. Эффективное руководство

51. Столь большое внимание государственным предприятиям уделяется в силу необходимости повышения их внутренней эффективности. Исходя из того, что экономика большинства развивающихся стран смешанная, принимаемые в этих целях меры направлены на то, чтобы государственные предприятия более тесно следовали показателям рынка и подчинялись дисциплине рынка. Поэтому в некоторых странах государственные предприятия предпочитают не зависеть от министерства финансов и для получения оборотного капитала прибегают к помощи рыночных займов. Во многих случаях более низкие цены на услуги в государственном секторе повышаются до того же уровня, который устанавливается для аналогичных клиентов в частном секторе, и аннулируется освобождение от налогов.

52. Эффективность деятельности государственных предприятий повышается также с освоением новых методов принятия решений об инвестировании и управления. Более широкое освоение проектного анализа в целях оказания помощи в принятии решений по бюджетированию наряду с систематическим планированием помогает государственным предприятиям действовать экономно и эффективно. Подготовка информации для усовершенствования методов управления — другое полезное нововведение. На предприятиях с большим объемом операций и быстрой оборачиваемостью, таких как банки и электрические и телефонные компании, использование компьютеров способствует более эффективному обслуживанию покупателей и управлению денежными активами.

53. Обеспечение руководящими кадрами — давняя проблема государственных предприятий большинства стран. Долгосрочным решением в данном случае является подготовка кадров и курс на закрепление лиц, обладающих необходимыми навыками и опытом в управлении. Краткосрочное решение заключается в приобретении групп управления на контрактной основе у частного сектора, нередко из-за границы. Альтернативным вариантом является создание совместных предприятий с участием частного сектора и под управлением последнего.

У. УКРЕПЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

54. Государственный сектор повсеместно влияет на развитие экономики всех развивающихся стран, о чем говорится в предыдущих разделах данного доклада. Государственный сектор производит товары и услуги, занимается их транспортировкой, покупает и продает их, а некоторые потребляет. Он является важным источником финансирования и одновременно - заемщиком у общества. Кроме того, государственный сектор планирует и регулирует развитие экономики и осуществляет над ним надзор и является одним из основных агентов для деловых операций с остальным миром. Он также - важный проводник нововведений и внедрения новой техники. Этими и различными другими путями государственный сектор содействует социально-экономическому развитию в развивающихся странах.

А. Административная реформа

55. Более действенный и эффективный государственный сектор может содействовать достижению лучших результатов в ходе этих усилий. В целом улучшение может наблюдаться в разработке политики, ее осуществлении и воздействии на общество. Анализ политики выявит взаимоотношения, которыми нередко пренебрегали, например, связи с другими видами политики и рядом учреждений, нуждающихся в сотрудничестве, с тем чтобы избегать конфликтов и убытков. Изучение осуществления политических курсов, которому традиционно уделяется больше всего внимания, помогает повысить эффективность использования ресурсов и увеличивает вероятность достижения целей политики. Хотя значительно меньше усилий затрачивается на изучение воздействия политических курсов и программ на общество, результаты проводимых анализов оказывают влияние на последующие политические курсы в некоторых развивающихся странах. Ярким примером таких исследований является воздействие "зеленой революции" в развивающихся странах Азии. Различные воздействия этих и сходных курсов политики на группы общества, для которых характерны различия в доходе, образовании и благосостоянии, приводят к разработке стратегий и программ, направленных на оказание помощи этим целевым группам.

56. Сила государственного сектора в ходе разработки политики, ее осуществлении и оценки во многом зависит от государственного аппарата. В течение значительного периода времени в развивающихся странах предпринимаются усилия по повышению эффективности государственного управления, однако многое еще предстоит сделать ввиду сложности этой проблемы. В большинстве развивающихся стран периодически изучаются структура государственного управления и работа подсистем. Некоторое внимание уделяется управлению финансами и кадрами. Это делается для определения таких систем, которые могли бы наиболее эффективно действовать в каждой развивающейся стране. Предел досягаемости государственного аппарата расширен за счет быстрого роста регулируемого

управления и государственных предприятий. Перед государственным управлением стоят сложные и новые проблемы, такие, как обеспечение лучшего доступа к услугам для лиц, находящихся в неблагоприятном положении, и освоение новой техники. Поэтому административная реформа приобретает в развивающихся странах новое значение и формы.

В. Подготовка кадров

57. Любое значительное усиление государственного сектора таким образом требует существенных ресурсов и усилий для подготовки кадров. В наименее развитых странах потребность в подготовке кадров огромна. В других странах, таких, как Индонезия и Нигерия, численность служащих государственного сектора быстро возросла за последние несколько лет. Практически во всех развивающихся странах имеются расширенные и новые функции государственного сектора, для выполнения которых необходимо постоянно готовить кадры. Положение еще больше осложняется в результате быстрого роста и распространения методов и оборудования для обработки информации в области управления, в связи с чем кадрам необходима дополнительная учебная подготовка.

С. Управление финансами

58. Из различных навыков и методов, которыми кадры государственного сектора должны овладеть, возможно, наиболее производительными являются управление, бюджетирование, бухгалтерский учет и ревизование. Функции управления в крупномасштабных проектах и на государственных предприятиях требуют высокосовершенных методов бюджетирования для эффективного использования ресурсов. Для разработки исполнения и оценки бюджетов, основанных на этих новых методах, необходимо также такое осуществление функций бухгалтерского учета и ревизования, которое способствовало бы накоплению необходимой для этих целей информации. Поэтому техника финансирования программы и исполнения, производственная бухгалтерия и ревизование исполнения должны осваиваться вместе, в одной программе управления финансами. Поскольку в развивающихся странах наличие квалифицированных кадров различно, потребности в подготовке кадров также неодинаковы. В некоторых странах наибольшая потребность может ощущаться в профессии бухгалтеров и бухгалтеров-ревизоров. В странах с большим количеством таких профессий кадры можно будет обучать более совершенным профессиональным приемам.

59. При подготовке кадров для управления финансами университеты, колледжи по подготовке персонала и аналогичные институты должны играть основную роль. Сосредоточение учебных средств в этих учреждениях делает возможным более продуктивное использование преподавателей в отличие от той ситуации, когда инструкторы вынуждены

разделять свое время между учебным и другими видами деятельности. Инструкторы могли бы также готовить учебные материалы и не копировать их с других моделей, а приспособлять к конкретным условиям каждой страны. Эти профессионалы в учебных учреждениях могут также создать пул специальных знаний для оказания помощи обычному правительственному аппарату в изучении проблем и предложении решений.

VI. ОПЫТ РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН

60. Полезным направлением деятельности на международном уровне является обмен опытом и информацией среди развивающихся стран о роли государственного сектора в содействии социально-экономическому развитию и связанных с этим проблемах. Такой обмен крайне необходим, поскольку в истории имеется немного примеров для подражания, а масштабы и характер деятельности государственного сектора в настоящее время беспрецедентны. По этой же причине необходимо подчеркнуть, что опыт каждой развивающейся страны должен хорошо анализироваться и пониматься, с тем чтобы он был полезен для других развивающихся стран. В число вопросов, представляющих особый интерес для развивающихся стран и могущих стать предметом полезного обмена между ними, входят также вопросы, касающиеся организационных структур и отношений между различными учреждениями в системе государственного управления, государственных предприятий и того способа, каким государственный аппарат решает задачи, которые ставят перед ним новые аспекты развития и подготовки кадров.

A. Формы вмешательства государственного сектора

61. Как показано выше, имеется множество способов вмешательства государственного сектора развивающихся стран в процесс содействия развитию. Существует прямое вмешательство в производственную деятельность, примером чему является рост государственных предприятий в этих секторах. Существуют системы экономического регулирования различных степеней жесткости экономической и социальной жизни в развивающихся странах. Другим способом вмешательства государственного сектора является использование показателей рынка для обеспечения селективных стимулов. Выбор формы вмешательства основан на множестве факторов: организационной силе государственного сектора, способности кадров справляться с более тяжелыми нагрузками, наличии таких альтернативных организационных механизмов, как хорошо развитый частный сектор, и идеологической позиции находящегося у власти правительства. При каждом виде вмешательства возникают отдельные проблемы с различными ответами и решениями. Лучшее понимание основной причины выбора конкретного вида и успехов и проблем, возникающих в результате этого, будет иметь огромное значение для тех, кто заинтересован в усилении роли государственного сектора в содействии экономическому развитию.

В. Оценка государственных предприятий

62. Одним из ярко выраженных последствий расширения роли государственного сектора является быстрый рост численности государственных предприятий. Существует несколько моделей отношений между государственными предприятиями и другими основными учреждениями государственного сектора, которые по-прежнему находятся в центре внимания, поскольку эффективность этих предприятий может частично зависеть от таких организационных структур. Исходя из того, что государственные предприятия являются быстрорастущим и важным компонентом государственного аппарата, большое значение для государственного сектора имеет повышение их эффективности. Эта задача непростая, поскольку надлежащие меры для оценки деятельности государственных предприятий пока не разработаны. Опыт государственных предприятий в отношении этих аспектов может иметь большое значение для развивающихся стран.

С. Децентрализация

63. Основной трудностью, стоящей перед государственным сектором, является децентрализация. Одна из целей децентрализации государственного аппарата заключается в приближении управления к обществу. Децентрализация может также обеспечить лучший подход к услугам государственного сектора. Кроме того, давно доказано, что децентрализация упрощает процессы и повышает эффективность. Развивающиеся страны приобрели значительный опыт в области децентрализации государственного управления. Два конкретных вопроса следует рассмотреть дополнительно: во-первых, это те условия и требования, которые призывают к децентрализации и делают успех возможным; во-вторых, это характер децентрализованных функций, необходимые модификации и изменения в учреждениях, системах и потребностях кадров и необходимые для децентрализации изменения в финансовых процедурах.

Д. Учебный план и учебные материалы

64. Основной задачей государственного управления является обучение в целях удовлетворения растущих и изменяющихся потребностей развития. С одной стороны, это вопрос обучения большего количества людей в короткие сроки в странах быстрого разрастания государственного сектора. Более важными, однако, являются те основные вопросы, которые касаются учебных планов и материалов, используемых в учебных заведениях развивающихся стран. Многие заимствуются у развитых стран, однако принимаются меры для разработки новых учебных планов и материалов.

Е. Деятельность системы Организации Объединенных Наций

65. Организации в рамках системы Организации Объединенных Наций предпринимают усилия в целях облегчения обмена опытом и информацией о роли государственного сектора в развивающихся странах. Департамент по техническому сотрудничеству в целях развития Секретариата Организации Объединенных Наций в сотрудничестве с правительством Пакистана в ноябре 1981 года созвал в Исламабаде Международный симпозиум по вопросам экономической деятельности государственных предприятий. Этот симпозиум носил характер экспериментального проекта, и основное внимание на нем было уделено опыту страны проведения симпозиума. В июле 1981 года в Аруше, Объединенная Республика Танзания, Департамент провел также семинар по разработке учебных планов в области развития систем управления 4/. Межрегиональный семинар по вопросам регулирования управления в целях развития будет проведен в мае 1983 года в Бангкоке. В октябре 1981 года в Вене Организация Объединенных Наций по промышленному развитию созвала Сопещение экспертной группы об изменении роли и функций государственного промышленного сектора в области развития 5/. В ходе обсуждений был затронут широкий круг вопросов, касающихся роли государственного сектора в качестве инструмента государственной политики.

В декабре 1980 года в Танжере Международный центр государственных предприятий в развивающихся странах провел Совещание экспертной группы по вопросу о концепции, определении и классификации государственных предприятий, на котором были обсуждены широкие вопросы, касающиеся государственных предприятий. Секретариатом также опубликованы различные монографии, цель которых - передача информации и опыта, касающихся роли государственного сектора в развивающихся странах.

66. Основное внимание на этих семинарах и в этих публикациях уделялось сектору государственных предприятий главным образом в силу важности таких предприятий для общества и сложности связанных с ним проблем. Однако имеются более широкие соображения, упомянутые в резолюции 34/137 Генеральной Ассамблеи, в отношении которых развивающиеся страны приобрели ценный опыт. В этой связи было бы крайне полезно обеспечить возможности для обмена этим опытом на международных семинарах, с результатами которых можно было бы ознакамливать более широкую аудиторию.

VII. ВЫВОДЫ

67. Государственный сектор играет ведущую роль в процессе развития развивающихся стран. Он мобилизует либо в форме правительственных доходов, либо займов значительную долю всех экономических ресурсов страны. Распределяя их на разные цели, государственный сектор в значительной мере определяет основные направления социально-экономического развития. В тех экономических системах, в которых основные финансовые учреждения принадлежат правительству, мобилизация ресурсов в самом государственном секторе происходит через банки, являющиеся государственными предприятиями. Денежная и кредитная политика государственного сектора содействуют принятию решений, касающихся распределения этих ресурсов.

68. Размер государственного сектора и виды деятельности, в котором он принимает участие, являются мощным рычагом, содействующим движению экономики в направлении желаемых целей социально-экономического развития. Планирование, разработка экономической и социальной инфраструктуры, определение критических цен и регулирование деятельности различных секторов являются мощными инструментами политики в распоряжении государственного сектора. Во многих наименее развитых странах государственный сектор стал основной силой, способной осуществлять структурные преобразования. Однако нехватка ресурсов, жесткость организационных структур, управленческие возможности во внутренней экономике и условия, сложившиеся в остальном мире, существенно ограничивают силу государственного сектора.

69. Государственные предприятия являются для государственного сектора дополнительным источником силы. Они широко используются в качестве инструментов правительственной политики и помогают расширить сферу влияния правительства на такие области политики, которые

невозможно охватить с помощью других организаций и учреждений. В силу своего двойственного характера как учреждений государственного сектора, так и деловых предприятий государственные предприятия являются эффективным средством сотрудничества с другими секторами экономики. Однако имеется множество проблем, связанных с их уровнями эффективности как инструментов государственного сектора. Проблемы эти самые разнообразные: от необходимости более точного определения и формулирования целей и создания систематических и полезных методов контроля и надзора до совершенствования внутреннего управления.

70. Накоплен богатый объем информации, касающейся роли государственного сектора в экономическом и социальном развитии развивающихся стран, которая не предоставляется систематически тем, кто может наилучшим образом извлечь из нее пользу. Анализ, обсуждение и распространение такой информации могут способствовать лучшему пониманию роли государственного сектора в содействии экономическому и социальному развитию.

Примечания

1/ Т.Н. Green, "Role of the State as an agent of economic and social development in the least-developed countries". Journal of Development Planning, No. 6 (United Nations publication, Sales No. E.73.II.A.13).

2/ "Public enterprise as an economic policy instrument in Mexico" (ID/WG.298/5). Документ, подготовленный для Совещания группы экспертов о роли государственного сектора в индустриализации развивающихся стран, состоявшегося 14-18 августа 1979 года в Вене.

3/ Leroy P. Jones, "Towards a performance evaluation methodology for public enterprises, with special reference to Pakistan". Документ, представленный Международному симпозиуму об экономической деятельности государственных предприятий, состоявшемуся в 1981 году в Исламабаде.

4/ Curricula Design for Management Development: Report of an Expert Group Workshop Held at Arusha, United Republic of Tanzania, 20-24 July 1981 (United Nations Publication, Sales No. E.82.II.A.18).

5/ Доклад Совещания экспертной группы об изменении роли и функции государственного промышленного сектора в области развития, состоявшегося 5-9 октября 1981 года в Вене (ID/WD/343/18).
