

**Основная сессия 2006 года**

Женева, 3–28 июля 2006 года

Пункт 10 предварительной повестки дня*

Региональное сотрудничество**Резюме обзора экономических и социальных тенденций
в регионе Экономической и социальной комиссии для
Западной Азии, 2005–2006 годы***Резюме*

После 20 лет застоя в экономике третий год подряд продолжается экономический рост в странах — членах Экономической и социальной комиссии для Западной Азии (ЭСКЗА). Однако этот рост почти не сопровождается увеличением занятости и полностью зависит от одной неустойчивой тенденции: резкого повышения цен на нефть. Раньше или позже эта тенденция закончится и, возможно, это произойдет внезапно, что может привести к еще более резкому падению цен, поскольку на реализацию ресурсов оказывают опосредственное воздействие спекулятивные операции на неэффективно регулируемом региональном рынке активов. Если «мыльный пузырь» регионального фондового рынка лопнет одновременно даже при умеренном снижении цен на нефть, то это окажет весьма существенное негативное воздействие на процесс экономического роста. Использование непредвиденных доходов от продажи нефти для спекуляций на медленно растущем рынке активов вдвойне способствует возникновению в регионе все более неустойчивой ситуации. Вместо создания «мыльных пузырей» на региональных фондовых рынках (а на некоторых из них стоимость ценных бумаг увеличилась вдвое менее чем за один год) и вывоза капитала за границу, нынешнее относительное изобилие ликвидности должно предоставлять странам — членам ЭСКЗА возможность своевременно провести некоторые структурные изменения, в которых срочно нуждается регион, для того чтобы начать движение по пути основанного на правах развития и сопровождающегося расширением занятости роста независимо от колебаний цен на нефть.

* E/2006/100.



Отсутствие мер по использованию преимуществ, предлагаемых нынешним нефтяным бумом, для того чтобы вкладывать средства в развитие региона, приведет к тому, что отмечаемый в настоящее время резкий рост доходов от продажи нефти будет сведен к получению временных прибылей аналогично тому, как это произошло во время скачков цен на нефть в 70-х годах. Регион ЭСКЗА не сможет перейти от более низких этапов кратковременного роста и развития к более высоким этапам устойчивого развития, если правительства стран региона будут продолжать проводить традиционные реформы, уделяя основное внимание исключительно улучшению конъюнктуры, не обеспечивая при этом поступления целевых государственных инвестиций. Эффективная стратегия реформ должна быть основана на признании двух основных моментов. Во-первых, устойчивые темпы роста могут сохраняться только при условии активного участия граждан в этой деятельности. Реформа государственных институтов и стратегий должна проводиться только с конкретной целью осуществления стратегии развития, основанного на правах. Во-вторых, ускорению темпов устойчивого роста будет способствовать производство некоторых предназначенных для общественного потребления товаров и услуг, которые ни одна страна в регионе не может эффективно производить самостоятельно. Эти товары и услуги обладают особенностями, присущими региональным товарам и услугам, и для организации их оптимального производства потребуется наладить региональную координацию и сотрудничество.

Содержание

	<i>Пункты</i>	<i>Стр.</i>
I. Введение	1–7	4
II. Последние тенденции и изменения в экономике стран региона ЭСКЗА	8–27	6
A. Глобальный контекст	8–10	6
B. Развитие нефтяного сектора	11–13	7
C. Производство и спрос	14–20	7
D. Расходы и цены	21	11
E. Рынки рабочей силы	22	11
F. Внешний сектор	23	12
G. Тенденции в области экономической политики	24–26	12
H. Перспективы	27	13
III. Основывающиеся на правах и принципах справедливости рамки макроэкономической политики	28–56	14
A. Налогово-бюджетная политика	31–44	15
B. Кредитно-денежная политика	45–51	21
C. Выводы	52–56	24

I. Введение

1. В «Обзоре экономических и социальных тенденций в регионе ЭСКЗА, 2005–2006 годы», изложен ряд принципов экономической политики, которые были разработаны с целью оказания содействия разработке в регионе стратегий развития, основанных на правах человека и ориентированных на интересы неимущих слоев населения и расширение занятости. В соответствии со вторым пунктом преамбулы Декларации о праве на развитие, принятой Генеральной Ассамблеей в ее резолюции 41/128 от 4 декабря 1986 года, право на развитие можно определить как «всесторонний экономический, социальный, культурный и политический процесс, направленный на постоянное повышение благосостояния всего населения и всех лиц на основе их активного, свободного и конструктивного участия в развитии и в справедливом распределении создаваемых в ходе его благ»*.

2. В основе этих предложений в отношении ориентированной на права человека политики лежат три предпосылки. Во-первых, нищета является одной из наиболее серьезных проблем, с которыми сталкиваются страны — члены ЭСКЗА, и задача по ее ликвидации должна быть главным приоритетом их правительств. Эта цель имеет большое значение не только сама по себе; она также поставлена Организацией Объединенных Наций путем принятия Всеобщей декларации прав человека, Декларации о праве на развитие и целей в области развития, сформулированных в Декларации тысячелетия. Во-вторых, высокие и устойчивые темпы роста, равновесие платежного баланса, сдерживаемая инфляция, промышленное развитие и другие обычные параметры «экономического успеха» имеют ограниченную самостоятельную ценность, если только они не становятся инструментами, используемыми для ликвидации массовой нищеты и обеспечения устойчивого, справедливого и стимулирующего развития человеческого потенциала в регионе ЭСКЗА. В-третьих, существенный вклад в деятельность по ликвидации массовой нищеты и устранению растущего неравенства между мужчинами и женщинами могут вносить инструменты макроэкономической политики.

3. С этой точки зрения, основанной на соблюдении прав и ориентированной на интересы неимущих слоев населения, осуществлявшиеся в регионе ЭСКЗА обычные экономические стратегии оказались в большинстве случаев неэффективными. Реализовавшиеся в течение последних 25 лет стратегии стабилизации и структурных корректировок не привели к началу быстрого экономического роста и устойчивого сокращения масштабов нищеты. К сожалению, эти стратегии не являются самокорректирующимися и их невыполнение часто приводит к ускорению темпов проведения существующих программ структурной корректировки.

4. Для достижения в регионе ЭСКЗА целей, поставленных в области развития человеческого потенциала, можно и вместе с тем срочно необходимо изменить стратегии проведения экономической политики. В рамках этой деятельности усилия по созданию рабочих мест выполняют роль важнейшего связующе-

* См. также исследование работы, проделанной на настоящее время по осуществлению права на развитие, представленное независимым экспертом г-ном Арджуном К. Сентуптой Рабочей группе по праву на развитие Комиссии по правам человека (E/CN.4/1999/WG.18/2).

го звена между экономическим ростом и повышением благосостояния, обеспечивающими главную платформу для получения результатов в интересах немущих слоев населения. Изложенные в подготовленном в этом году Обзоре принципы политики будут достаточно гибкими для того, чтобы после соответствующей корректировки они могли оказать содействие получению этих желаемых результатов в большинстве стран региона ЭСКЗА, включая богатые нефтью государства, страны с более дифференцированной экономикой и весьма бедные государства. В Обзоре отмечается, что эту задачу можно решить путем обеспечения ускоренного, устойчивого и основанного на расширении занятости роста в сочетании с распределением доходов и активов в рамках разработанного на региональном уровне «договора о развитии».

5. Традиционно макроэкономическая политика была направлена прежде всего на создание макроэкономической стабильности, а задачам по обеспечению роста и сокращению масштабов нищеты отводилось второстепенное значение. Такой подход уже себя исчерпал. Основанные на уважении прав человека задачи по сокращению масштабов нищеты должны являться основными элементами, учитываемыми при принятии решений в отношении национальной экономической политики, и играть главную роль при выборе стратегии развития в регионе ЭСКЗА. В соответствии с этим подходом в Обзоре рассматривается характер взаимодействия между занятостью, нищетой и экономической политикой, и особенно налоговой, финансовой, кредитно-денежной и валютной политикой, с целью разработки институциональных инструментов, которые позволят обеспечить основанный на еще более широкой занятости рост в государствах — членах ЭСКЗА.

6. Поскольку после продолжавшегося в течение трех лет подряд устойчивого роста экономика выросла в общей сложности почти на 17 процентов при том, что масштабы безработицы постоянно находятся на уровне 15 процентов, решение задачи по осуществлению основанной на уважении прав человека стратегии развития приобрело не только своевременный, но и неотложный характер. Учитывая, что в большинстве стран — членах ЭСКЗА существуют чрезвычайно прочно укоренившиеся модели неравенства и особенно неравенства между женщинами и мужчинами, было подсчитано, что в течение следующих десяти лет для достижения поставленных целей в области развития в регионе будет необходимо создать 35 млн. рабочих мест, обеспечивающих достойную занятость. Решению этой задачи препятствует сосуществование сложных структур высокого уровня безработицы с обменом рабочей силы между странами региона ЭСКЗА, а также между этими странами и другими регионами мира. Можно было бы утверждать, что ряд стран региона находится в ловушке безработицы, сохранению которой способствует осуществление комплекса нецелесообразных и в конечном итоге способствующих увеличению степени риска мер политики. Существующие стратегии, как правило, почти не предусматривают каких-либо шагов по рассмотрению этих неотложных проблем, они несовместимы с целями в области развития, сформулированными в Декларации тысячелетия, и препятствуют осуществлению международных конвенций в области прав человека.

7. Для осуществления в регионе ЭСКЗА основанных на правах человека налоговых, финансовых, кредитно-денежных и валютных стратегий потребуются обеспечить всестороннюю координацию политики на национальном и региональном уровнях. Для решения этой задачи также будет необходимо обеспе-

чить их реализацию с учетом «договора об основанном на правах человека развитии» и стратегии промышленной политики, направленной на устранение ограничений в сфере предложения, препятствующих в настоящее время росту благосостояния, на которое справедливо возлагает надежды население. В нынешней стратегии макроэкономической реформы, осуществляемой в ряде стран региона ЭСКЗА, основное внимание уделяется принятию мер по корректировке относительных цен и созданию институциональной структуры, в которую, как предполагается, будет вращаться процветающая рыночная экономика, заполняя ранее существовавшие ниши. Экспериментальные проекты показали, что эта стратегия является неэффективной, поскольку невозможно создать экономику, развитую с институциональной точки зрения, и нецелесообразно пытаться навязать извне экономические структуры, которые могут не соответствовать требованиям, ожиданиям и экономическим характеристикам региона ЭСКЗА. В заключении Обзора отмечается, что экономическая стратегия и институциональное развитие должны соответствовать особенностям и уровню развития каждой страны и в то же время ставить перед экономикой задачи по достижению социально значимых целей.

II. Последние тенденции и изменения в экономике стран региона ЭСКЗА

A. Глобальный контекст

8. В 2005 году продолжался, хотя и более медленными темпами, чем в предыдущем году, рост мировой экономики. Этот процесс происходил главным образом за счет Соединенных Штатов Америки, в то время как в Японии продолжался период экономического оживления. В экономике европейских стран сохранялась стабильная ситуация и продолжался медленный, но устойчивый рост. Второй год подряд высокими темпами развивалась экономика в Китае и Индии. Эти две страны стали играть более важную роль в мировой экономике, определяя факторы спроса на мировые потоки товаров, услуг и капитала.

9. Глубинные процессы, лежащие в основе нынешнего роста мировой экономики, определяются увеличением цен на сырьевые товары и энергоресурсы, включая нефть и нефтепродукты, и высоким уровнем ликвидности. И хотя по сравнению с предыдущим годом объем международных ликвидных средств снизился, этот показатель остался на исторически высоком уровне. Инерция избыточной ликвидности распространилась на финансовые и реальные активы, особенно на молодых рынках развивающихся стран. В регионе ЭСКЗА начинается падение цен на региональных фондовых рынках, которое прогнозировалось в предыдущем издании Обзора. В отличие от быстрого роста цен на активы цены на товары и услуги увеличиваются постепенно, а высокие уровни цен на сырьевые товары стабилизируются.

10. Будучи одним из крупных экспортеров нефти, регион ЭСКЗА извлекал выгоды из существующего глобального контекста. В странах — членах Совета сотрудничества стран Залива (ССЗ) нефтяной бум продолжается уже третий год подряд. Для стран региона, не являющихся экспортерами нефти, эти благоприятные внешние условия способствовали приобретению их экономикой ус-

тойчивого характера, несмотря на потенциально уязвимую структуру спроса и постоянные проблемы в области безопасности.

В. Развитие нефтяного сектора

11. В 2005 году ввиду продолжающегося роста мирового спроса на нефть и нефтепродукты сохранялась напряженная ситуация в области соотношения спроса и предложения. На протяжении всего года продолжалась тенденция к резкому росту цен на сырую нефть. В 2005 году средняя цена одного барреля сырой нефти представительного сорта «Уэст Тексес Интермидиет Кашин» (“West Texas Intermediate (WTI) Cushing”) составила 56,6 долл. США. Эта цена значительно увеличилась по сравнению с предыдущим годом, когда она была равна 41,5 долл. США за один баррель.

12. В 2005 году в регионе ЭСКЗА сохранялся почти максимальный уровень производства нефти, незначительно увеличившийся на 2,3 процента по сравнению с 2004 годом и составивший 19,5 млн. баррелей нефти в сутки. Отсутствие достаточных резервных мощностей ограничивало рост добычи нефти в большинстве стран региона. За исключением Ирака, добыча нефти в государствах региона, являющихся членами Организации стран-экспортеров нефти (ОПЕК) (Катар, Кувейт, Объединенные Арабские Эмираты и Саудовская Аравия), на 4,7 процента превысила средний объем добычи сырой нефти в 2004 году. В 2005 году в государствах региона ЭСКЗА, не являющихся членами ОПЕК, добыча нефти продолжала снижаться в Египте, Омане, Йемене и Сирийской Арабской Республике, где объем производства нефти уменьшился на 2,9 процента по сравнению с уровнем 2004 года.

13. Согласно оценке, в 2005 году валовый доход стран региона от экспорта нефти составил в общей сложности 307 млрд. долл. США, что на 40,4 процента больше показателя 2004 года. На 2006 год были разработаны два сценария, основанные на высоких и низких ценах за один баррель нефти. Если средняя цена сырой нефти стран — членов ОПЕК составит 52 долл. США за баррель, то, согласно прогнозам, доходы от продажи нефти достигнут 368 млрд. долл. США, а при менее оптимистичном сценарии, основанном на цене 57 долл. США за баррель, они составят 404 млрд. долл. США.

С. Производство и спрос

14. Последний глобальный нефтяной бум и высокий уровень ликвидности способствовали устойчивому росту экономики стран региона ЭСКЗА. В результате наступил еще один благоприятный с точки зрения общего экономического роста год. Однако более подробный анализ ситуации свидетельствует о том, что развитие все еще происходит неравномерно в условиях, когда рост экономики стран, обладающих большими запасами нефти, продолжается, а экономика стран, затронутых конфликтами, страдает от прямых негативных последствий политического кризиса или его результатов.

15. На формирующихся рынках капитала, и особенно фондовых рынках, возникло такое соотношение между собственными и заемными средствами, которое увязало внешнюю среду с внутренним спросом. На протяжении 2005 года на рынках ценных бумаг и недвижимости преобладали позитивные ожидания.

Однако экономика в целом становится все более уязвимой перед изменениями на рынках акций и недвижимости. В начале 2006 года признаки искусственного завышения активов приобрели более отчетливый характер и, как прогнозировали многие участники деятельности, включая ЭСКЗА, в марте произошло резкое падение курса акций.

16. В 2005 году в регионе ЭСКЗА (за исключением таких членов ЭСКЗА, как Ирак и Палестина) темпы роста валового внутреннего продукта (ВВП) в постоянных ценах 2000 года находились на уровне 6,3 процента по сравнению с 6,4 процента в 2004 году. Соответственно, как показано в таблице ниже, в двух субрегионах ЭСКЗА (страны с более дифференцированной экономикой и государства — члены ССЗ) второй год подряд отмечалось получение высокого реального ВВП. Согласно оценкам, в 2005 году ВВП на душу населения увеличился на 3,9 процента в отличие от 2004 года, когда показатель темпов роста был равен 4,2 процента, что главным образом отражает низкие уровни жизни в зонах конфликтов. На протяжении последних нескольких лет темпы роста численности населения в регионе находились на более или менее постоянном уровне в 2,4 процента.

Таблица

Среднегодовое изменение в процентах темпов роста ВВП и уровней инфляции в регионе ЭСКЗА, 2002–2006 годы

Страна/район	Реальный рост ВВП					Уровень инфляции ^а				
	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год ^б	2006 год ^а	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год ^д	2006 год ^с
Бахрейн	5,2	7,2	5,4	6,2	6,3	(0,5)	1,6	2,4	3,3	1,6
Кувейт	(2,0)	12,7	16,3 ^г	6,5	4,1	0,9	1,0	1,3	4,2	1,8
Оман	2,6	2,0	5,6	4,2	5,5	(0,7)	(0,3)	0,4	1,9	1,1
Катар	7,3	5,9	8,7	7,6	8	0,2	2,3	6,8	8,8	2,7
Саудовская Аравия	0,1	7,7	5,2	6,8	6	0,2	0,6	0,3	0,7	1,0
Объединенные Арабские Эмираты	3,0	12,2	7,5	8,0	6	2,9	3,1	4,7	5,4	4,5
Государства — члены Совета сотрудничества стран Залива	1,1	8,7	7,2	6,9	5,8	0,8	1,3	1,8	2,7	2,0
Египет	3,1	4,2	4,9	5,5	4,6	2,7	4,2	10,8	3,1	8,0
Иордания	5,7	4,1	7,7	7,3	5,6	1,8	1,6	3,3	3,5	8,4
Ливан	(1,3)	3,0	5,0		3	4,3	3,0	2,4	1,9	2,0
Сирийская Арабская Республика	5,9	1,1	2,0	4,0	3	1,0	4,8	4,6	4,0	5,0
Йемен	3,5	3,8	3,9	4,6	4,2	12,2	10,8	12,5	5,6	11,4
Страны с более диверсифицированной экономикой	3,2	3,6	4,6	4,8	4,3	3,2	4,4	8,8	3,3	7,3
Регион ЭСКЗА ^е	1,8	7,1	6,4	6,3	5,4	1,5	2,2	3,9	2,9	3,5
Ирак ^г	(6,9)	(33,1)	23,0	10,0	7	19,3	33,6	27,0	37,0	12,0
Палестина	(3,6)	(0,1)	2	4,9 ^и	(0,8)	5,7	4,4	3,1	3,5	3,1

Страна/район	Реальный рост ВВП					Уровень инфляции ^a				
	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год ^b	2006 год ^a	2002 год	2003 год	2004 год	2005 год ^d	2006 год ^c
Регион ЭСКЗА, всего	1,3	5,2	6,8	6,4	5,4	2,2	2,9	4,6	3,9	3,8

Источник: ЭСКЗА, данные основаны на темпах роста, рассчитанных в соответствии с объемами реального ВВП в постоянных ценах 2000 года. Последние показатели получены из национальных источников и официальных данных, представленных в ответах на вопросник “National Accounts Studies of the ESCWA Region” («Исследования в области национальных счетов стран региона ЭСКЗА»), бюллетень No. 25.

Примечания:

^a Показатели инфляции являются средневзвешенными величинами, в которых веса основаны на показателях ВВП в постоянных ценах 2000 года.

^b Оценки ЭСКЗА, февраль 2006 года.

^c Прогнозы ЭСКЗА, февраль 2006 года.

^d Оценки на 2005 год основаны на официальных предварительных данных.

^e Международный валютный фонд, *World Economic Outlook Database*, сентябрь 2005 года. Однако, согласно оценкам ЭСКЗА, показатели уровня инфляции составляют более высокую величину, особенно для Катара.

^f По официальным данным. Следует отметить, что, согласно официальным данным, рост ВВП происходил в основном за счет горнодобывающей промышленности, и реальная добавочная стоимость увеличилась на 34,9 процента, в то время как объем добычи нефти возрос только на 7,9 процента.

^g Исключая Ирак и Палестину.

^h Показатель для Ирака рассчитан на основе данных из официальных источников, за исключением показателей за 2005 и 2006 годы, который представляет собой оценки секретариата ЭСКЗА.

ⁱ Последние данные (за февраль 2006 года) получены от Центрального статистического управления Палестины.

17. Тот факт, что краткосрочные колебания циклов деловой активности в регионе по-прежнему тесно увязаны с изменениями на рынке нефти, говорит о том, что разработка точных прогнозов в отношении будущей ситуации, особенно в условиях, когда перераспределение активов через неэффективно регулируемый фондовый рынок способствует увеличению степени изменчивости этого цикла, будет связана с определенными трудностями. В известном смысле экономика региона становится все более изменчивой под влиянием колебаний цен на нефть и ожиданий, связанных с падением вздутых цен на фондовых рынках. В некоторых странах — членах ЭСКЗА разработанные за последние годы официальные оценки уровня ВВП были пересмотрены в сторону увеличения, что говорит о возможно неправильной оценке масштабов нынешнего бума, особенно ввиду отсутствия надежных региональных данных. Тем не менее, если существующий уровень цен на нефть будет существовать недолго, то, согласно прогнозам, в 2006 году темпы роста экономики снизятся и совокупные темпы роста ВВП для всех стран составят 5,4 процента, что на 1 процент ниже высокого показателя 2005 года.

18. В течение последних двух лет совокупные темпы реального роста ВВП в государствах — членах ССЗ колебались в пределах 7 процентов, в то время как темпы роста ВВП в расчете на душу населения оставались в 2005 году на уровне 3,9 процента по сравнению с 4,0 процента в 2004 году. В этом субрегионе при устойчивом доверии со стороны деловых кругов и потребителей со всей очевидностью наблюдался эффект доходов от продажи нефти и накопления богатства, причем в последнем случае он был обусловлен деятельностью

на фондовых рынках. Компонент экономического роста, определяемый спросом, оказывал позитивное воздействие на частный сектор, не связанный с добычей нефти, и главным образом на секторы банковских услуг, торговли, строительства и недвижимости. И хотя на этом этапе частный сектор стал более чувствительным к изменениям на рынке акций и недвижимости, в 2006 году устойчивый уровень внутреннего спроса будет обеспечиваться за счет эффекта запаздывания государственных расходов и эффекта мультипликатора. В большинстве государств — членов ССЗ планируются, финансируются или частично осуществляются крупные государственные инвестиционные проекты. В 2006 году, согласно прогнозам, разработанным с учетом воздействия на инвестиции и экономическое развитие произошедшего в марте 2006 года краха финансовых рынков, темпы роста в этом регионе составят 5,8 процента.

19. В 2005 году в этом субрегионе, в состав которого входят страны с более высокой степенью диверсификации экономики, по-прежнему отмечалось постепенное увеличение темпов экономического роста. И хотя в Египте и Иордании наблюдались некоторые позитивные изменения в секторе обрабатывающей промышленности, главную роль в развитии субрегиона в рамках текущего положительного цикла деловой активности постоянно играло личное потребление. Благоприятные внешние условия, высокий уровень глобальной ликвидности, быстрые темпы роста торговли такими услугами, как туризм, и стабильные поступления из-за рубежа денежных переводов трудящихся привели в этих странах к ослаблению валютных ограничений, в результате чего произошло быстрое увеличение спроса. Кроме того, эти благоприятные внешние экономические условия позволили Ливану избежать резкого спада в своей экономике после начавшегося в феврале 2005 года ухудшения положения в области безопасности. Темпы реального роста ВВП в субрегионе достигли 4,8 процента, что является наиболее высоким показателем, отмечавшимся после 2000 года. Аналогичным образом, его совокупный показатель дохода на душу населения резко увеличился до 2,5 процента.

20. В экономике стран, затронутых конфликтами, сохранялась напряженная обстановка, обусловленная положением в области безопасности. Такая ситуация не внушает оптимизма в отношении каких-либо перспектив обеспечения социально-экономической стабильности в Ираке и на оккупированных палестинских территориях, и она уже вызвала падение темпов роста в расчете на душу населения на оккупированных палестинских территориях, а также к широкому распространению нищеты. Продолжающиеся вооруженные нападения на объекты уже ослабленной нефтяной инфраструктуры и другие факторы, способствующие ухудшению положения в области безопасности в Ираке, привели к сокращению объемов производства нефти в 2005 году. Вследствие этого Ираку не удалось сохранить темпы экономического восстановления, достигнутые в предыдущем году. В 2005 году, согласно оценкам, объем его реального ВВП увеличился на 10 процентов, что несколько ниже показателя в 23 процента, отмечавшегося в 2004 году. Аналогичным образом, в Ираке соответствующий показатель ВВП в расчете на душу населения снизился с 19,6 процента в 2004 году до 7,1 процента. В 2005 году экономика Палестины развивалась медленными темпами. По оценкам, темпы роста реального ВВП в Палестине возросли с 2 процентов в 2004 году до 4,9 процента в 2005 году; и в 2005 году после наблюдавшегося на протяжении предыдущих трех лет снижения этого показателя объем ВВП в расчете на душу населения увеличился на 1,6 процента.

Замедление темпов экономического роста может быть обусловлено действиями правительства Израиля по ограничению доступа путем строительства «разделительной стены», препятствующей перемещению потоков рабочей силы и товаров. Предполагается, что в обеих странах показатели уровня жизни останутся ниже потенциально возможных значений, если только при активной поддержке международного сообщества не будет стабилизирована политическая ситуация.

D. Расходы и цены

21. Росту цен в регионе ЭСКЗА способствовало воздействие как внешних, так и внутренних факторов. Цены на импортные нефтепродукты и другие товары увеличились, в то время как рост доходов от продажи нефти вызвал скачок цен на активы, что отразилось на общих уровнях цен, особенно в странах — членах ССЗ. В 2005 году официальный средний уровень инфляции в регионе ЭСКЗА составил 4 процента, однако при этом следует отметить, что во многих странах-членах в системе взвешивания потребительской корзины не учитывается в полной мере реальный рост цен. В странах — членах ЭСКЗА «официальные» темпы инфляции колеблются в пределах от 0,7 процента (наиболее низкий показатель) в Саудовской Аравии до 8,8 процента (наиболее высокий показатель) в Катаре, за исключением Ирака, где, согласно оценке, уровень инфляции составляет 37 процентов². В Египте средние темпы инфляции снизились с 10,8 процента в 2004 году до в среднем 3,1 процента в 2005 году. Это объясняется главным образом реальным укреплением курса национальной валюты по отношению к доллару Соединенных Штатов Америки и осуществлением кредитно-финансовыми органами более эффективного контроля за ликвидными средствами. В конце 2005 года в Ираке рост средних цен происходил в результате серьезной нехватки энергоресурсов и снижения объема их поставок, а сокращение к концу 2005 года субсидий на энергию привело к дальнейшему увеличению темпов инфляции в первом квартале 2006 года.

E. Рынки рабочей силы

22. За счет экономического роста не удалось обеспечить снижения высокого уровня безработицы в регионе и, в частности, высокого коэффициента безработицы среди молодежи, что привело к появлению чувства безысходности. Вследствие главным образом быстрого увеличения числа лиц, впервые выходящих на рынок труда, и низких темпов создания рабочих мест происходит перенасыщение рынка рабочей силы в регионе ЭСКЗА. И хотя статистические данные о состоянии регионального рынка рабочей силы носят разрозненный характер, по-прежнему вызывают серьезную озабоченность высокие уровни безработицы, когда, согласно оценкам, в большинстве стран — членов ЭСКЗА коэффициенты безработицы колеблются в пределах двузначного показателя.

² Обзор прогнозируемого инфляционного разрыва в странах — членах ЭСКЗА см. “World Economic Situation and Prospects 2006” («Положение и перспективы мировой экономики, 2006 год»), размещенный по адресу <http://www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html>.

Ф. Внешний сектор

23. В 2005 году совокупный валовой стоимостной объем экспорта товаров, включая реэкспорт, стран — членов ЭСКЗА, составил ориентировочно 462 млрд. долл. США, а совокупный валовой стоимостной объем импорта товаров оценивался на уровне 273 млрд. долл. США. Восемьдесят семь процентов этого объема экспорта и 71 процент общего объема импорта приходились на страны — члены ССЗ. Нефть и нефтепродукты продолжали составлять основную группу экспортных товаров стран региона ЭСКЗА. В 2005 году, несмотря на нынешний рост цен на нефть, доля нефти в общем объеме экспорта в размере 65 процентов почти не изменилась по сравнению с предыдущим годом. Представляется очевидным, что экспорт продукции, не связанной с нефтью, увеличивался такими же темпами, как и экспорт нефти. В частности, швейная промышленность Иордании и сталелитейный сектор в Египте стали выступать в их соответствующих странах в роли источников получения экспортных доходов.

Г. Тенденции в области экономической политики

24. Долгосрочные приоритеты в области развития требуют осуществления активных усилий по укреплению налогово-бюджетной базы, что противоречит целям принимаемых в настоящее время краткосрочных мер по обеспечению стабилизации. Однако ввиду быстрого роста внутренних цен на активы и создаваемого внешними факторами инфляционного давления правительствам необходимо пересмотреть свою налогово-бюджетную политику, с тем чтобы смягчить воздействие спекулятивных операций и возможное резкое падение уровня внутреннего спроса. Правительства стран — членов ССЗ стали проводить более активную бюджетно-финансовую политику, не выходя при этом за рамки взвешенного управления бюджетно-финансовой деятельностью. Правительства стран с более высокой степенью диверсификации экономики постоянно в максимально возможной степени использовали свои бюджетно-финансовые ресурсы, что привело к возникновению дополнительных трудностей при определении порядка приоритетов в пределах их ограниченных финансовых возможностей, в частности ввиду роста цен на энергоресурсы.

25. Центральные банки стран — членов ССЗ предупреждали о возможности появления «дутых» активов, и помимо повышения учетных ставок одновременно с Федеральной резервной системой Соединенных Штатов Америки для ограничения объема избыточных ликвидных средств были приняты другие меры кредитно-денежного характера, такие, как введение ограничений на предоставление кредитов для целей проведения спекулятивных операций и операций на открытом рынке. Однако сложности, связанные с особенностями избирательного подхода к регулированию спроса, приводили к возникновению определенных трудностей, ограничивавших эффективность принимаемых мер. Недостаточная гибкость политики была обусловлена привязкой национальных валют этих стран к доллару Соединенных Штатов Америки. Центральные банки в странах с более диверсифицированной экономикой успешно управляли своими остатками средств в иностранной валюте, что, однако, не оказывало существенного воздействия на уровень внутреннего спроса.

26. В Обзоре отмечается, что для осуществления основанных на правах стратегий необходимо обеспечивать регулирование счетов движения капиталов и финансовых счетов платежного баланса. Либерализация операций по счетам движения капиталов может оказать мощное дестабилизирующее воздействие на страны региона ЭСКЗА с низким и средним уровнем дохода. Неконтролируемая либерализация операций по счетам движения капиталов способствует накоплению избыточной внешней задолженности, стимулирует потоки спекулятивного капитала, который в большей степени используется для финансирования потребления, а не инвестиций, увеличивает степень уязвимости страны перед кризисами платежного баланса и вызывает отток капитала. Несмотря на обычно высказываемые настойчивые требования о проведении либерализации операций по счетам движения капиталов, эта стратегия не способствует укреплению макроэкономической стабильности и даже в том случае, если она приводит к краткосрочному повышению темпов экономического роста, через среднесрочный период, этот эффект, как правило, сводится к нулю. В данных условиях отсутствие стабильного платежного баланса может иметь особо негативные последствия для неимущих слоев населения.

Н. Перспективы

27. Страны — члены ЭСКЗА, как правило, относятся к категории чистых импортеров продовольствия, что является одной из основных причин появления ограничений, связанных с их платежным балансом. В ряде стран особенности климата и геологического строения существенно ограничивают доступ к природной воде и приводят к росту затрат в сфере сельскохозяйственного производства, что в свою очередь способствует развитию нищеты, особенно в сельских районах. Эти трудности усугубляются неэффективным функционированием систем водоснабжения и большими потерями воды в ряде стран. Такое сочетание природных факторов, изменчивости цен на нефть и геополитической напряженности создает комплекс причин, по которым показатели развития человеческого потенциала в странах — членах ЭСКЗА являются менее чем удовлетворительными. Такой подход также помогает увязать между собой такие факторы, как жесткость экономических, социальных, политических и институциональных структур, структурная нестабильность и трудности, которые возникают при проведении стратегии реформирования, направленной на обеспечение экономического роста, стабильности и основанного на правах развития. Эти реформы не утратят своего большого значения даже в том случае, если нынешний нефтяной бум будет продолжаться в течении длительного времени. Существующие социальные, экономические и институциональные структуры способствуют утечке капитала и возникновению дестабилизирующих «мыльных пузырей» на рынках недвижимости и активов как в нефтедобывающих странах, так и в странах с более диверсифицированной экономикой. Для обеспечения устойчивого роста и диверсификации экономики, сокращения масштабов безработицы и оказания содействия повышению уровня жизни в рамках осуществления основанной на правах стратегии развития, политика индустриализации региона должна предусматривать освоение значительного объема дополнительных ресурсов. Помимо этого, странам региона необходимо безотлагательно рассмотреть вопрос о том, каким образом они будут действовать в будущем после истощения запасов нефти и/или прекращения поступления доходов от ее продажи.

III. Основывающиеся на правах и принципах справедливости рамки макроэкономической политики

28. Изложенная в настоящем Обзоре политика преследует следующие основные цели. Во-первых, важно повысить степень координации различных направлений политики в регионе ЭСКЗА, включая промышленную, торговую, кредитно-денежную, финансовую и политику в отношении валютного курса. Во-вторых, необходимо ограничить открытость счета движения капитала в платежном балансе стран региона, с тем чтобы расширить возможности правительств стран региона для маневра в области политики. В-третьих, страны — члены ЭСКЗА должны получить большую свободу рук в налогово-бюджетной сфере, что поможет им мобилизовать имеющиеся рентные платежи и обеспечить максимальный экономический рост в будущем для достижения желаемых в социальном плане целей. В-четвертых, необходимо увеличить отдачу от ресурсов региона ЭСКЗА, при этом должны быть установлены пределы того, насколько возглавляемые элитой стран финансовые системы способны влиять на внутреннее кредитование, государственное финансирование и платежные балансы стран. Такая политика может способствовать достижению основывающихся на правах целей в области развития, и она настоятельно необходима, так как неспособность изменить экономическую стратегию в этот относительно благоприятный момент, когда цены на нефть находятся на высоком уровне, может привести не только к дальнейшей утечке капитала, но и к макроэкономической нестабильности. Более того, из-за бездействия можно упустить редкую возможность достичь важных целей с относительно небольшими издержками.

29. Выбор между общепринятой политикой и основывающейся на правах налогово-бюджетной и кредитно-денежной политикой предполагает не только определение того, насколько они последовательны сами по себе, но и учет воздействия политических ограничений на выбор той или иной экономической политики в каждой стране. Говоря конкретно, самым большим препятствием на пути внедрения рассчитанных на малоимущее население стратегий во многих странах — членах ЭСКЗА является не отсутствие ресурсов или возможностей у органов государственного управления. Чаще всего не хватает политической воли и желания противостоять преобладающему на международном уровне привычному политическому консенсусу и найти альтернативные возможности на основе совместных усилий правительств стран, частного капитала и гражданского общества.

30. Основывающиеся на принципах справедливости рамки макроэкономической политики для региона ЭСКЗА должны включать три цели. Необходимо: а) обеспечить значительное превышение темпов экономического роста над темпами прироста населения; б) значительно снизить изменчивость темпов роста; в) обеспечить более справедливое и способствующее повышению занятости развитие. Проще всего указать на меры по повышению темпов роста. Если абстрагироваться от таких внешних факторов, как последствия политической нестабильности, то повышению темпов роста в первую очередь препятствуют: i) ограничительная налогово-бюджетная политика; ii) сдерживающая кредитно-денежная политика; iii) низкие темпы роста и низкие показатели качества инвестиций; iv) в некоторых странах — проблемы платежного баланса.

Для целей настоящего доклада ниже обсуждаются лишь важнейшие вопросы налогово-бюджетной и кредитно-денежной политики.

А. Налогово-бюджетная политика

31. Обеспечить переход от ограничительной налогово-бюджетной политики к расширительной можно путем осуществления предполагающей создание большого числа рабочих мест программы государственных инвестиций для развития физической и социальной инфраструктуры, финансируемой за счет нефтяной ренты или заемных средств, привлечения дополнительной помощи для целей развития и снижения бремени задолженности. Рассчитанная на высокий экономический рост кредитно-денежная политика предполагает использование процентных ставок в качестве инструмента обеспечения долгосрочных инвестиций, а не краткосрочной стабилизации, что предполагает менее жесткий контроль над инфляцией как в открытых, так и в скрытых формах. Для стран, не входящих в группу экспортеров нефти, проблемы платежного баланса могут быть частично решены за счет мер по стабилизации валютного курса на несколько заниженном уровне. Что касается стран с более диверсифицированной экономикой, то в период наращивания экспортного потенциала им могла бы помочь помощь в области развития по линии ССЗ.

Нынешняя ориентированная на экономический цикл налогово-бюджетная и кредитно-денежная политика

32. Налогово-бюджетная и кредитно-денежная политика в рамках практически всех программ стабилизации и структурной перестройки (если они не носят исключительно сдерживающий характер) ориентирована на экономический цикл, что усугубляет действие мировых рыночных факторов, дестабилизирующих положение в регионе ЭСКЗА. Кардинально изменить такую политику путем простого увеличения расходов нельзя. Способствующий экономическому росту, основывающийся на принципах справедливости пакет мер бюджетной политики предполагает увеличение конкретных государственных расходов особого рода: речь идет о хорошо продуманных государственных инвестициях, которые могут обеспечить достижение трех основных целей такого пакета мер, включая: а) рост спроса; б) расширение предложения; в) перераспределение. При отсутствии активной программы государственных инвестиций ориентированный на справедливость подход в бюджетной политике будет предполагать финансирование социальных расходов, принятие антициклических экономических мер и введение прогрессивного налогообложения. Несмотря на важное значение каждого из этих видов мер, многие развивающиеся страны — члены ЭСКЗА располагают ограниченными возможностями для преодоления цикличности.

33. Еще более важно то, что перераспределение ресурсов в текущем бюджете не может быть стратегией экономического роста. В случае последовательного осуществления такого подхода может быть обеспечено новое, более справедливое распределение бюджетных средств, к которому будет двигаться экономика. Однако за исключением потенциального, разового улучшения положения в результате перераспределения, что может выразиться в возникновении положительных стимулов для малоимущего населения, такая политика практически не влияет на устойчивость темпов экономического роста. По этой причине обя-

зательным элементом обеспечивающей справедливость стратегии роста должны стать хорошо продуманные государственные инвестиции, а также сокращение тех видов государственных инвестиций, которые препятствуют осуществлению такой стратегии.

Государственные инвестиции в сравнении с частными инвестициями

34. Из-за того внимания, которое уделяется государственным инвестициям, необходимо рассмотреть один из главных доводов против такого рода инвестиций, так называемый эффект вытеснения. Заявление о том, что государственные инвестиции в регионе ЭСКЗА приведут к вытеснению частных инвестиций, является в определенной степени необоснованным. Как правило, те, кто стоит на таких позициях, также призывают правительства кардинальным образом пересмотреть политику с целью поощрения притока иностранных инвестиций, излишне не беспокоясь по поводу возможного «вытеснения» такими инвестициями частных национальных инвесторов. Необходимо напомнить о том, что вытеснение происходит в ситуациях, когда в экономике наблюдается почти полная занятость. Если же часть ресурсов остается незадействованной, то существуют экономические возможности для увеличения всех видов расходов, как государственных, так и частных. Даже если в условиях полной занятости такое вытеснение и происходит, оно не будет носить повсеместного характера. Таким образом государственные инвестиции способствовали бы экономическому росту с точки зрения как поощрения спроса, так и расширения производства, если только отдача от предельного частного компонента не будет выше отдачи от государственного компонента на величину, которая обусловит негативное воздействие на темпы экономического роста.

35. Темпы экономического роста по причине вытеснения в результате осуществления государственных инвестиций снизятся только в том случае, если государственные инвестиции будут более капиталоемкими, чем инвестиции частные. Если соотношение фондоемкости государственных инвестиций меньше, чем частных, осуществление государственных инвестиций ни при каких обстоятельствах не приведет к снижению темпов роста. В том случае, если вытеснение является повсеместным, темпы роста снизятся лишь при большей капиталоемкости государственных инвестиций по сравнению с частными. Таким образом, государственные инвестиции оказывают отрицательное воздействие на составляющую темпов экономического роста, зависящую от увеличения производственных мощностей, лишь при крайне ограничительных условиях, когда вытеснение является повсеместным, а удельная капиталоемкость частных инвестиций оказывается ниже, что для региона ЭСКЗА не характерно. Первая ситуация маловероятна, а второй можно избежать путем привлечения общественности к отбору инвестиционных проектов. Кроме того, опыт, накопленный в ходе осуществления трудоемких общественных работ, может стать практическим руководством по недопущению чрезмерной капиталоемкости некоторых видов государственных инвестиций.

36. Применительно к региону ЭСКЗА для сценария «вытеснения» более актуально то, что значительная часть частных инвесторов в странах региона или вообще не использует заемные средства, или же получает их не на финансовых рынках, которые могли бы быть затронуты заемными операциями государства. Мелкие производители, как сельские, так и городские, зачастую сами финансируют свои инвестиции или же обращаются за средствами к традиционным

кредиторам, которые мало связаны с официальной банковской системой. Иностранные инвесторы в заметных масштабах обычно не мобилизуют средства национальных финансовых рынков.

37. Целевые государственные инвестиции в области, представляющие интерес для малоимущего населения, способны повысить совокупный рост (и, возможно, стимулировать подъем в страдающей от стагнации экономике), смягчить действие ограничительных факторов предложения на экономический рост в долгосрочном плане и облегчить перераспределение ресурсов в интересах достижения целей сокращения масштабов нищеты, особенно в тех странах, экономические показатели которых ниже их возможностей, как это имеет место в большинстве государств — членов ЭСКЗА. Факты по этому региону свидетельствуют о том, что государственные инвестиции, как правило, стимулируют приток частных инвестиций в первичные и вторичные отрасли (например, в виде предложения факторов производства и расходуемых ресурсов, развития таких видов услуг, как уборка, обслуживание и обеспечение безопасности, торговля и финансы и подготовка рабочей силы). Кроме того, государственные инвестиции способны поддерживать частные инвестиции и рост производства в том случае, если они обеспечивают развитие физической инфраструктуры страны (строительство дорог, портов и аэропортов, систем водоснабжения, канализации и орошения, электростанций и линий электропередач), стимулируют рост производительности труда (в частности, посредством осуществления государственных программ обучения и подготовки кадров, развития общественного транспорта и общественного здравоохранения) или стимулируют частные накопления. При сокращении государственных инвестиций снижаются совокупные прибыли, что ведет к исчезновению стимулов и ресурсов для частных инвестиций. Кроме того, государственные инвестиции могут способствовать привлечению иностранных инвестиций с высокими качественными показателями. Факты подтверждают также следующее: во-первых, государственные инвестиции сыграли ключевую роль в поощрении экономического роста и сокращении масштабов нищеты в ряде стран с динамичной экономикой, прежде всего в Восточной Азии; во-вторых, при сокращении государственных инвестиций зачастую снижается прибыльность в частном секторе, что ведет к сокращению ресурсов, которые могли бы быть направлены на цели инвестиций. В этом смысле достаточный уровень государственных инвестиций может иметь большое значение для устойчивого, ориентированного на малоимущее население и опирающегося на права экономического роста, особенно в страдающих от нехватки ресурсов странах региона ЭСКЗА с более диверсифицированной экономикой.

Активная экономическая политика

38. Для содействия экономической стабилизации и поддержки крупных программ государственных инвестиций правительства тех стран региона, которые имеют более диверсифицированную экономику, должны отказаться от чрезмерно ограничительной бюджетной политики, построенной на привычных экономических стратегиях, и принять более активную экономическую политику. Это вовсе не подразумевает инфляцию: в регионе ЭСКЗА отсутствует очевидная связь между дефицитом бюджета, экономическим ростом, безработицей и инфляцией. Другими словами, программы государственных инвестиций можно финансировать за счет увеличения дефицита бюджета до тех пор, пока

он остается управляемым, экономика работает не на полную мощность, несбалансированность платежного баланса не является чрезмерной, а сам дефицит может быть финансируем устойчивым образом (т.е. если прирост внутренней задолженности государственного сектора может быть погашен за счет увеличения налоговых поступлений в случае будущего роста). Однако если государству необходимо монетизировать свой дефицит (из-за низкого уровня развития финансовых рынков в большинстве стран — членов ЭСКЗА или же из-за того, что заемное финансирование может иметь неблагоприятные последствия для перераспределения средств), необходимо ограничить последующее расширение спроса в силу его потенциально неблагоприятных последствий с точки зрения инфляции и платежного баланса. Даже несмотря на высокую вероятность успеха, лучше ошибиться в пользу стабильности, нежели вызвать неустойчивые дисбалансы, особенно с учетом масштабов социальных и инвестиционных программ, необходимых для осуществления ориентированной на малоимущее население стратегии экономического роста в регионе ЭСКЗА. Опыт показывает, что в случае использования дефицитного государственного финансирования инвестиционных проектов, обеспечивающих увеличение совокупного предложения, воздействие необязательно окажется инфляционным в краткосрочных или долгосрочных планах до тех пор, пока такой дефицит финансируется устойчивым образом.

Инвестиции в интересах малоимущего населения

39. Государственные инвестиции в интересах малоимущего населения в регионе ЭСКЗА должны направляться в следующие приоритетные области: а) создание инфраструктуры; б) развитие сельских районов и районов городских трущоб; и в) развитие образования и здравоохранения. В большинстве стран — членов ЭСКЗА особенно важно поддержать развитие сельского хозяйства и его связи с другими экономическими секторами по трем причинам: i) его нынешнее экономическое значение; ii) тот факт, что многие малоимущие люди проживают в сельских районах; и iii) резкое нарушение сложившихся рынков трудовых ресурсов и сельскохозяйственного производства по причине либерализации торговли. Страны региона ЭСКЗА, располагающие более диверсифицированной экономикой, могут воспользоваться теми стратегиями, которых в 70–90-х годах придерживались Вьетнам, Индонезия и Китай в своих попытках повысить производительность в сельском хозяйстве, укрепить связи между сельским хозяйством и другими динамичными видами экономической деятельности и расширить масштабы производства экспортной продукции. Для этого в указанных странах возможно потребуется значительно пересмотреть системы землевладения и инвестировать большие средства в совершенствование технологий и физической и общественной инфраструктуры, включая распространение более качественных семян и удобрений, улучшение структуры возделываемых культур, проведение орошения, строительство хранилищ и развитие транспорта. Государственные инвестиции в развитие сельских районов, особенно в регионе Машрика, могли бы направляться прежде всего на цели диверсификации сельского хозяйства для производства таких трудоемких сельскохозяйственных товаров с высокой добавленной стоимостью, как продукция садоводства и животноводства, с тем чтобы стимулировать прибыльность и создавать возможности для занятости. В связи со значительной урбанизацией стран с более диверсифицированной экономикой необходимо также осуществлять

предусматривающие задействование значительных трудовых ресурсов программы развития районов городских трущоб.

40. Маловероятно, что развитие таких низкопродуктивных, мелкомасштабных и трудоемких секторов, как семейное сельское хозяйство и малые и средние предприятия в городских районах, позволит обеспечить рост занятости и производительности труда, необходимые для успешного осуществления стратегии развития в интересах малоимущего населения в долгосрочном плане. Такие секторальные инициативы следует «встраивать» в более общие программы образования, подготовки кадров, развития технологий и перенаправления трудовых ресурсов в высокопродуктивные сектора, с тем чтобы обеспечить повышение производительности труда и улучшение условий жизни для малоимущего населения.

41. Другой приоритетной областью государственных инвестиций является техническое переоснащение, особенно в промышленности. Странам — членам ЭСКЗА необходимо обновить свои производственные мощности, так как рост производительности труда является ключом к устойчивому экономическому росту и повышению доходов в долгосрочном плане. Такой прирост может быть достигнут по меньшей мере двумя способами. Первый — создание такого массового производства, на котором низкооплачиваемые неквалифицированные работники быстро выполняют однообразные операции, как, например, на традиционных плантациях или при производстве одежды, обуви или серийной электронной продукции, примером чего является швейная промышленность Мексики или большинство зон производства на экспорт в азиатских странах. И наоборот, можно предположить, что более высокооплачиваемые квалифицированные работники смогут коллективно работать, применяя более сложные технические навыки, в сфере услуг, в специализированном сельском хозяйстве или на производстве относительно сложных электронных товаров, химической продукции и оборудования. Вполне очевидно, что большинство государств — членов ЭСКЗА сразу включиться в такие процессы передового производства не смогут, так как у них отсутствуют для этого необходимые технические средства, инфраструктура, навыки, управленческий потенциал и финансирование. Однако именно такое развитие должно стать целью ориентированных на права и рассчитанных на малоимущее население стратегий, даже если они осуществимы лишь в средне- и долгосрочном планах и лишь в отдельных секторах экономики. Они должны стимулировать развитие, обеспечивая «подтягивание» других секторов и трудовых ресурсов.

42. Последним приоритетным направлением государственных инвестиций является развитие нетрадиционного экспорта. В литературе, посвященной промышленной политике, указывается, что расширение экспорта способно в значительной степени повысить производительность труда, так как при выходе на рынки других стран производители подвергаются серьезной проверке. Рост экспорта также имеет важное значение для накопления экономически здорового положительного сальдо торгового баланса и резервов в иностранной валюте, что будет способствовать стабилизации обменного курса в странах с более диверсифицированной экономикой. При отсутствии ощутимых валютных резервов, полученных благодаря положительному сальдо торгового баланса, такие страны будут вынуждены привлекать менее желательные виды международных финансовых средств, прежде всего в виде внешней помощи и портфельных инвестиций, или же обращаться за займами к международным финансовым учре-

ждениям, условия которых могут ограничить их способность проводить опирающуюся на права политику. Наращивание экспорта в средне- и долгосрочном планах невозможно без конкурентоспособного и стабильного реального валютного курса, а также скоординированных инициатив в области промышленной политики для развития сравнительных преимуществ той или иной страны в стратегически важных секторах. Органам государственного управления придется подключаться к выполнению сложной задачи отбора подходящих секторов и поощрения в них частных инвестиций, чем на протяжении уже многих лет успешно занимаются некоторые страны Восточной Азии и других регионов.

Финансирование за счет налогов

43. Секретариат ЭСКЗА предлагает финансировать достижение таких стратегических приоритетных целей в основном из местных (национальных или региональных) источников. Мобилизация на местах ресурсов в поддержку осуществления опирающейся на права стратегии в области развития потребует согласованных усилий, так как во многих государствах — членах ЭСКЗА (необязательно самых бедных) удерживаемой доли накоплений и налоговых поступлений недостаточно для поддержки широкомасштабных программ, рассчитанных на малоимущее население. Частным источникам финансирования потребуется помощь в виде дополнительных расходов государственного сектора. Такие дополнительные расходы следует покрывать прежде всего за счет налогообложения, а не увеличения задолженности. В большинстве стран — членов ЭСКЗА существуют значительные незадействованные возможности для повышения налогов, так как доля налогов зачастую значительно ниже 20 процентов ВВП. В большинстве стран налогообложение практически полностью осуществляется за счет косвенных налогов (включая налоги на нефть), что ведет к закреплению того неравенства, которое в настоящее время определяет структуру их экономики. В некоторых странах — членах ССЗ подоходный налог вообще не взимается, при этом контроль за сбором налогов в странах региона, как правило, настолько малоэффективен, что уравнивающее воздействие налогообложения зачастую еще менее ощутимо, чем это представляется на первый взгляд. Кроме того, значительная часть фактически собираемых налогов, как правило, ничего не дает для улучшения положения малоимущего населения из-за действующих в регионе факторов политической нестабильности. Такие страны, как Иордания, Йемен, Объединенные Арабские Эмираты, Оман и Сирийская Арабская Республика, по меньшей мере четверть средств своих государственных бюджетов тратят на военные расходы. Фактически идет систематическое замещение расходов на социальные нужды военными расходами.

44. Для достижения необходимого устойчивого уровня государственных расходов потребуется в значительной степени модернизировать и расширить налоговые системы стран — членов ЭСКЗА, а также усовершенствовать систему сбора налогов и управление ею, с тем чтобы получить дополнительные поступления и расширить дистрибутивную функцию налогообложения. Налоговые поступления играют основополагающую роль в деле мобилизации ресурсов для осуществления распределительных, дистрибутивных, стабилизирующих функций государства и функций в области экономического роста, особенно в странах со слабыми финансовыми системами. Капиталовложения в систему сбора налогов и управления ею могут дать государству большую отдачу, при-

чем рассчитанная на малоимущее население налоговая система будет в значительной степени способствовать повышению социального благосостояния в долгосрочном плане. Для финансирования проведения рассчитанной на экономический рост и малоимущее население бюджетной политики и распределения доходов при сохранении макроэкономической стабильности большинству государств — членов ЭСКЗА потребуются более высокие и в определенной степени более прогрессивные ставки налогообложения, включая отказ от косвенного налогообложения в пользу прямого (прогрессивного) налогообложения. Необходимо будет также расширить налоговую базу путем налогообложения имущества, крупной или вторичной недвижимости в сельских и городских районах, нетрудового дохода (прежде всего в виде процентов и прибыли на капитал), финансовых сделок и международных потоков капитала. Наиболее серьезные препятствия на пути расширения налоговой базы в регионе ЭСКЗА не связаны с экономическими и управленческими факторами (хотя такие препятствия и имеют место, особенно в странах с крупным неорганизованным сектором экономики). Главные препятствия носят политический характер. Однако оказываемое на национальном уровне давление с целью сохранить экономические привилегии и угрозы «бегства капитала» не должны препятствовать мобилизации государством внутренних ресурсов, особенно в том случае, когда они основываются на рентных доходах.

В. Кредитно-денежная политика

Установление целевых показателей инфляции

45. Возможно, что ориентированная на цены, а не на спрос политика наиболее очевидным образом проявляется в установлении целевых показателей инфляции. В такой рамочной политике предполагается, что экономика любой страны находится в состоянии общего равновесия или движется к нему, а инфляция является результатом воздействия ожиданий и «случайных потрясений». Другими словами, инфляция не обусловлена структурными факторами; она является следствием ожиданий населения, а такие ожидания обусловлены прежде всего проводимой органами государственного управления политикой. В наиболее прямолинейной форме установление целевых показателей инфляции предусматривает поручение центральному банку использовать инструменты своей политики для удержания инфляции ниже определенного уровня. Инструментом, используемым для достижения этой цели, практически всегда являются номинальные процентные ставки. В практике государств — членов ЭСКЗА стремление выполнить такой мандат преобладает над всеми другими целями политики, будь то кратко-, средне- или долгосрочные цели. Речь идет об установлении конкурентоспособного валютного курса, стимулировании инвестиций и управлении бюджетными расходами в связи с обслуживанием государственного долга.

46. Главным аргументом в пользу установления целевых показателей инфляции в регионе ЭСКЗА является то, что успех в этом деле в виде низкой и довольно устойчивой инфляции будет стимулировать экономический рост, создавая устойчивые макроэкономические условия для частных инвестиций. В данном случае возникают два момента: результативность и целесообразность самого установления целевых показателей и выбор конкретных целевых показателей инфляции. Можно указать на то, что рассмотрение предполагаемых вы-

год от установления целевых показателей инфляции требует заведомого признания практической осуществимости такой политики, т.е. способности большинства центральных банков региона посредством использования имеющихся в их распоряжении кредитно-денежных инструментов снизить инфляцию до заранее определенного уровня и удерживать ее с незначительными колебаниями. Однако такая посылка не является обоснованной в силу воздействия на результаты политики в регионе ЭСКЗА крупных и неизбежных случайных «потрясений» (прежде всего резких изменений цен на нефть).

47. Несмотря на подрывающие экономический рост последствия выбора низких целевых показателей инфляции и стремления достичь их в крайне тяжелых условиях непредсказуемых нефтяных «шоков», многие зарубежные учреждения, занимающиеся оказанием помощи, активно пропагандируют политику снижения инфляции как таковую. Конечным аргументом является то, что «инфляция для бедных плоха», и поэтому целевые показатели инфляции «для бедных хороши». Однако беглый обзор данных по странам показывает, что в регионе ЭСКЗА такое утверждение практически ни на чем не основано. Другие эмпирические исследования воздействия инфляции на распределение доходов свидетельствуют о том, что, «хотя в странах с высокой инфляцией ограничительная кредитно-денежная политика зачастую увеличивает неравенство, снижение инфляции в тех странах, в которых она и без того является низкой, может также привести к повышению уровня неравенства»³.

48. В основывающихся на правах программах борьбы с инфляцией в регионе ЭСКЗА учитываются издержки инфляции для малоимущего населения как с точки зрения уровня и распределения доходов, так и стоимости реализации традиционных стратегий стабилизации инфляции. В них следует также принимать во внимание те эмпирические данные, которые свидетельствуют о том, что стабильная умеренная инфляция, возможно, и не оказывает негативного макроэкономического воздействия и что стремление любой ценой добиться максимального снижения инфляции может привести к ухудшению положения малоимущего населения, так как это связано с низкими темпами экономического роста, высокой безработицей и высокими процентными ставками в течение длительного периода времени. Ни одно из этих утверждений не означает, что инфляция является чем-то хорошим. Скорее, такая аргументация заставляет задуматься о возможных альтернативных приоритетах и масштабности мер по ограничению инфляции. Это отнюдь не чисто «технические» вопросы, и выгоды крайне низкой инфляции необязательно перевешивают все возможные варианты действий.

Необходимость координации политики

49. Основывающаяся на правах антиинфляционная политика в странах — членах ЭСКЗА должна предусматривать тесную координацию разнообразных направлений политики, включая налогово-бюджетную, кредитно-денежную, ценовую, промышленную и валютную политику и политику в области доходов. С другой стороны, применяемые стратегии, как правило, опираются на одну или две относительно прямолинейные установки, в частности, на необходи-

³ Rossana Galli and Rolph van der Hoeven, “Is inflation bad for income inequality: The importance of the initial rate of inflation”, Employment Paper 2001/29 (Geneva, International Labour Office, 2001).

мость обеспечения бюджетной дисциплины и регулирование процентных ставок. Это отличие обусловлено тем, что основывающаяся на правах антиинфляционная политика предполагает ликвидацию причин структурной (долгосрочной) инфляции, которая, прежде всего в странах региона ЭСКЗА с более диверсифицированной экономикой, в большей степени определяется существующим в экономике предложением. И наоборот, инфляция в странах-экспортерах нефти как правило тесно связана с состоянием их платежных балансов. Обычно объектом инфляционной стратегии являются кредитно-денежные признаки инфляции и механизмы ее распространения, в связи с чем в рамках таких стратегий воздействию подвергаются почти исключительно показатели предложения в экономике. Однако ликвидация основополагающих причин инфляции обычно требует разнообразного набора средств экономической политики, дополняемого переговорами для координации требований в отношении доходов со стороны различных секторов и преодоления возникающих в связи с распределением конфликтов интересов. Кроме того, опирающаяся на права антиинфляционная политика должна также способствовать выполнению задач органов государственного управления в отношении долгосрочного экономического роста и обеспечения справедливости, а не подчинять всю государственную политику требованию стабилизации инфляции. Сочетание разнообразных видов политики и сохранение целей органов государственного управления в отношении малоимущего населения может способствовать привлечению общества к усилиям по сдерживанию инфляции на низком стабильном уровне. Это имеет большое значение, так как в условиях отсутствия широкомасштабной приверженности макроэкономической стабильности органы государственного управления вынуждены будут применять нелучшие средства при отсутствии достаточной информации, возможно вопреки пожеланиям социальных секторов, с тем чтобы навязать свои цели обществу. Это привело бы к росту издержек инфляционного контроля и, скорее всего, к ухудшению благосостояния большинства населения.

50. В целом, низкой инфляции можно добиться с приемлемыми социальными издержками, однако для этого мало обеспечить контроль над государственными расходами, ограничить размеры денежной массы и поднять процентные ставки. Низкая и стабильная инфляция является результатом долгосрочного экономического развития и социальной приверженности идее устойчивости цен, что должно стать частью опирающегося на права «договора» в отношении развития в регионе ЭСКЗА. Социальное взаимодействие и координация политики способны создать такие условия, когда общество будет привержено идее низкой инфляции, сложившиеся формы поведения участников экономической деятельности будут в целом сопоставимы с этой задачей, а государственная политика будет непосредственно способствовать достижению такой цели. Это приведет к уменьшению масштабов самостоятельных действий центральных банков и необходимости в них, особенно в том, что касается произвольного изменения процентных ставок, что может создавать неопределенность, препятствовать инвестициям, вести к росту безработицы и создавать препятствия для достижения таких целей в интересах малоимущего населения, как цели в области развития, сформулированные в Декларации тысячелетия. В рамочной политике в интересах малоимущего населения ограничение инфляции — это не просто результат действий какого-то отдельного государственного учреждения, например центрального банка или министерства финансов, это — страте-

гическая общенациональная цель, достижение которой будет способствовать обеспечению опирающегося на права развития.

51. Структурные особенности государств — членов ЭСКЗА таковы, что законодательное установление целевых показателей инфляции представляется практически неосуществимым или нежелательным, или же и тем, и другим. Что одновременно практически осуществимо и желательно, так это наличие политической приверженности цели снижения масштабов нищеты с оценкой каждого аспекта макроэкономической политики до и после его практического осуществления на предмет воздействия на масштабы нищеты при наличии общественного контроля за результатами таких оценок. Одним из показателей наличия такой приверженности могла бы стать оценка ежегодного бюджета на предмет того, в какой степени он способствует решению проблемы нищеты.

С. Выводы

52. Освобожденная от оков жестких целевых показателей инфляции кредитно-денежная политика способна содействовать ориентированному на обеспечение равенства экономическому росту. Кредитно-денежная политика как основной инструмент макроэкономического регулирования мало что дает для развития с точки зрения малоимущего населения. Однако, дополняя политику расширения бюджетных расходов, она способна косвенно содействовать экономическому развитию, что явно в интересах малоимущего населения. В качестве общего правила можно утверждать, что в условиях незначительного инфляционного давления такая поддержка примет форму положительных, но низких процентных ставок и расширения кредитно-денежной массы. Однако процентные ставки не должны быть такими низкими, чтобы стимулировать повышение капиталоемкости будущей продукции.

53. И хотя такие установки представляются весьма простыми, их применение в странах Западной Азии не является прямолинейным. Во всех странах региона финансовые рынки развиты в недостаточной степени, хотя некоторым из них присущи определенные формы финансового посредничества. Прямым следствием низкого уровня развития финансовых рынков и региональной нестабильности являются те трудности, с которыми органы государственного управления сталкиваются при размещении своих облигаций в частном секторе. Это объясняет обычную для законодательства стран региона практику обязательного инвестирования части резервов коммерческих банков в государственные облигации. На практике такое требование, как правило, оказывается не в пользу малоимущего населения, так как его соблюдение обеспечивает перераспределение общих поступлений в интересах богатых, которые получают процентные платежи.

54. Узость финансовых рынков предполагает низкую эффективность кредитно-денежной политики, направленной на мобилизацию накоплений, стимулирование частных инвестиций и воздействие на структуру их распределения или на ее определение. Однако ограниченность возможностей центральных банков в отношении стимулирования инвестиций не означает, что с помощью процентных ставок центральный банк не может способствовать обеспечению справедливости. Снижение процентных ставок центральным банком положительно повлияло бы на обеспечение справедливости в двух формах: а) так как

держателями государственных облигаций являются богатые слои или представляющие их интересы учреждения, снижение процентных ставок положительно сказалось бы на распределении доходов; b) более низкие процентные ставки предполагают уменьшение доли государственного бюджета, идущего на обслуживание внутренней задолженности, что создало бы определенное «бюджетное пространство» для государственных расходов в интересах обеспечения справедливости.

55. Создание условий для несколько опережающего увеличения денежной массы по сравнению с объемом реального производства также могло бы позитивно повлиять на обеспечение справедливости, расширив доступ к кредитам «неорганизованных» финансовых рынков. Кроме того, это стимулирует развитие финансовой сферы, т.е. повышает соотношение денежной массы и совокупного производства, которое в регионе ЭСКЗА, как правило, находится на низком уровне. Регулирование денежной массы требует решения вопроса о том, какие средства использовать для преодоления инфляционного давления, если возникнет серьезная угроза его повышения. Главным вопросом политики в данном случае является то, что понимать под «серьезной угрозой». Межстрановые сопоставления дают основание предполагать, что при обычных для региона ЭСКЗА показателях, отсутствует связь между инфляцией и экономическим ростом. Таким образом, если ставятся задачи обеспечить экономический рост и снижение масштабов нищеты, то необходимо согласиться на умеренную инфляцию. В данном случае речь идет именно об этом, так из-за низкого уровня развития финансовых рынков единственным эффективным средством снижения инфляции в большинстве стран было бы сокращение бюджета.

56. В целом, направленная на обеспечение справедливости кредитно-денежная политика предполагает низкие реальные процентные ставки, готовность пойти на умеренную инфляцию и увеличение денежной массы, обеспечивающей экономический рост и развитие финансовой сферы. В условиях, когда частные банки устанавливают неприемлемо высокие процентные ставки, достижение этих результатов при одновременном обеспечении большей справедливости будет предполагать, по-видимому, финансирование разумного бюджетного дефицита путем увеличения денежной массы в обращении, а не размещения облигаций, что способствует перераспределению доходов в пользу богатых.