



Основная сессия 2008 года
Нью-Йорк, 30 июня — 25 июля 2008 года
Пункт 2(с) предварительной повестки дня*
Ежегодный обзор на уровне министров:
реализация согласованных на международном
уровне целей и обязательств в отношении
устойчивого развития

**Обзор мирового экономического и социального
положения, 2008 год: преодоление экономической
незащищенности**

Общий обзор

Резюме

Экономическая незащищенность обусловлена подверженностью отдельных лиц, общин и стран риску наступления неблагоприятных событий и их неспособностью противостоять этим событиям и оправляться после понесенных в результате спада потерь. Те же, кто пытается обратить внимание на повышенные экономические риски и комплексные угрозы, нередко слышат в ответ, что все это является результатом действия независимых сил, которые не поддаются нашему коллективному политическому контролю и сопротивляться которым бесполезно. В «Обзоре мирового экономического и социального положения, 2008 год» излагается иная точка зрения. Для того чтобы создать условия, при которых отдельные лица, домохозяйства и общины могли бы заниматься повседневной деятельностью с разумной степенью предсказуемости и стабильности при должном учете целей и интересов других, необходим неукоснительно выполняющийся «общественный договор».

Необходимо расширять возможности проведения антициклической макроэкономической политики и мобилизации более активной международной поддержки механизмов социальной защиты более широких слоев населения. Это также потребует установления более тесной связи между подходами к предупреждению и ликвидации последствий бедствий на местах и стратегиями развития. Действительно, решение проблемы экономической незащищенности в постконфликтных ситуациях требует кардинально отличающихся подходов к оказанию помощи и проведению макроэкономической и социальной политики.

* E/2008/100.



Распространение незащищенности

Когда в 1989 году рухнула Берлинская стена, все стали говорить о начале новой эры: эры мира, процветания и стабильности во всем мире благодаря распространению демократических идеалов и рыночных сил. И в этом будущем, разумеется, не было места таким явлениям, как паника клиентов банков, падение цен на жилье, хаотичные колебания валютных курсов, продовольственные бунты, насилие в ходе выборов, этническая резня (вот лишь некоторые из событий, к которым было приковано внимание международных новостных средств массовой информации в последние 12 месяцев).

В ходе опроса, проведенного ранее в этом году в 34 странах Всемирной службой Би-Би-Си, выяснилось, что очень многие разделяют озабоченность по поводу безудержных темпов глобализации и несправедливого распределения ее выгод и издержек. К аналогичным выводам пришли, среди прочего, Благотворительный фонд Пью и Немецкий фонд Маршалла. Данные опросов, разумеется, не могут подменить собой результаты тщательного анализа. Вместе с тем они свидетельствуют о растущем чувстве неудовлетворенности экономическим курсом, проводившимся в последние годы.

Эта неудовлетворенность ярко проявляется в развитых странах, где усиление чувства экономической незащищенности увязывается с растущим неравенством и сокращением объемов социальной помощи. В странах со средним уровнем дохода экономические потрясения, ускорение процесса либерализации торговли и преждевременная деиндустриализация тормозят процессы диверсификации экономики и создания новых рабочих мест в формальном секторе. В третьих странах неразрешимая проблема нищеты лишь усиливает порочный круг экономической незащищенности и политической нестабильности и периодически оказывается причиной вспышек жестокого насилия на уровне общин.

Эти проблемы усугубляются новыми глобальными угрозами. Изменение климата постепенно превращается в проблему, решать которую международному сообществу, возможно, придется на протяжении жизни целого поколения. Ряд все более разрушительных стихийных бедствий стал наглядным свидетельством угрозы, которую представляет это явление для экономической жизнедеятельности как в богатых, так и в бедных странах. Сегодня экономической жизнедеятельности во всем мире угрожают нестабильные финансовые рынки и непредсказуемые потоки капитала, что объясняется их пагубным влиянием на производительные инвестиции, экономический рост и создание новых рабочих мест. С начала 2008 года усиливающиеся диспропорции между предложением сельскохозяйственной продукции и спросом на нее стали причиной серьезных политических волнений в ряде стран и заставили международное сообщество вернуться к обсуждению вопроса продовольственной безопасности.

Те, кто пытается обратить внимание на повышенные экономические риски и комплексные угрозы, нередко слышат в ответ, что все это является результатом действия независимых сил, которые не поддаются нашему коллективному политическому контролю и сопротивляться которым бесполезно. При этом неизменно звучит призыв отказаться от старых институтов и привязанностей и с готовностью перейти к использованию новых и эффективных рыночных методов в мире без границ. Авторы «Обзора мирового экономического и соци-

ального положения, 2008 год» утверждают, что это неправильная реакция на усиление чувства экономической незащищенности. Вместо этого они призывают проводить более активную политику для оказания общинам помощи в целях более эффективного управления этими новыми рисками, увеличивать инвестиции в предотвращение наступления угрожающих событий и принимать более согласованные меры по укреплению основополагающих общественных договоров, которые, в конечном итоге, закладывают реальную основу более безопасного, стабильного и справедливого будущего.

Миф о саморегулирующемся рынке

В конце XX века представление о саморегулирующемся рынке было настоящим идефиксом. Либерализация рынков обещала высвободить образующие богатство факторы свободной конкуренции и готовности идти на риск, а также обеспечить, что от последующего процветания выиграют все слои общества, а сложившееся в результате положение будет стабильным. Повышение гибкости рабочей силы, расширение круга собственников активов и облегчение доступа на финансовые рынки должно было позволить домохозяйствам лучше реагировать на сигналы рынка и способствовать сглаживанию колебаний уровней доходов и потребления во времени. А это, естественно, должно было привести к повышению защищенности.

Продвижение этой идеи всегда попахивало авантюризмом. По крайней мере со времен Адама Смита внимательные наблюдатели понимали, что рынки не обеспечивают саморегулирование, а зависят от наличия целого комплекса институтов, правил, положений и норм, которые помогают сглаживать наиболее деструктивные импульсы, смягчать возможные трения и конфликты, возникающие в ходе их обычного функционирования, и способствовать мирному достижению договоренности относительно порядка распределения прибылей и убытков от деятельности, сопряженной с риском.

Опыт экономического развития в период между мировыми войнами убедил пионеров смешанной экономики после 1945 года в том, что нерегулируемые рынки склонны не к саморегулированию, а, скорее, к самоуничтожению. Простаивающие производственные мощности, материальные потери, крайняя нужда и, в конечном итоге, политические волнения оказались слишком высокой ценой за стабильное денежное обращение и гибкие рынки. Они провозгласили своей целью «Новый курс», который удовлетворил бы «стремление к безопасности», но при этом не свел на нет созидательный импульс, порождаемый рыночной экономикой. Цель полной занятости достигалась бы благодаря активному макроэкономическому регулированию, производство общественных благ обеспечивалось бы посредством расширения налоговой базы, а рынки превратились бы в более предсказуемый источник богатства в результате применения надлежащего комплекса стимулов и мер регулирования. Кроме того, ввиду тесных экономических связей между странами новый консенсус имел бы и международный компонент, обеспечивающий, что торговые связи и потоки капитала способствуют достижению этих целей.

Демонтаж системы сдержек и противовесов, сформировавшейся на базе этого консенсуса, протекал в развитых странах неравномерно, и нередко наибольшую готовность в этом отношении проявляли страны развивающегося мира и страны с переходной экономикой, где «шоковая терапия» обещала быстрое достижение позитивных результатов. Многие потрясения и издержки, обусловленные действием нерегулируемых рынков, перекладываются на физических лиц и домохозяйства, а расходы правительств по компенсации этих издержек сокращаются или носят весьма ограниченный характер, причем эта тенденция характерна для всего мира. Применительно к Соединенным Штатам Америки это явление получило название «великого переноса рисков».

Вопросы безопасности

Дать точное определение понятия «экономическая незащищенность» не легко. Отчасти это объясняется тем, что такое определение нередко строится на основе сопоставления с прошлым опытом и практическими методами, которые, как правило, видятся в розовом свете, а отчасти тем, что защищенность — это во многом субъективное или психологическое состояние, связанное с ощущениями тревоги и безопасности, которые сильно зависят от личных обстоятельств. Однако в целом экономическая незащищенность обусловлена подверженностью отдельных лиц, общин и стран риску наступления неблагоприятных событий и их неспособностью противостоять этим событиям и оправляться от дорогостоящих последствий их наступления.

Шестьдесят лет назад во Всеобщей декларации прав человека¹ было провозглашено:

«Каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам»².

В попытке оценить возможный ущерб, наносимый этими источниками незащищенности, экономисты разграничивают *идиосинкратические риски*, порождаемые отдельными изолированными событиями, такими, как болезнь, несчастный случай или преступление, и *ковариантные риски*, присваиваемые событиям, жертвами которых одновременно становится большое число людей, таким, как экономические потрясения или опасные климатические явления, и которые нередко сопряжены с множественными комплексными издержками.

Выбор надлежащего сочетания неформальных, рыночных и социальных мер по оказанию гражданам помощи в борьбе с этими явлениями и преодолении их последствий, который традиционно считается сложной задачей в области политики, по сути сводится к сопоставлению выгод от объединения рисков с затратами на компенсацию административных и поведенческих издержек (оппортунистического поведения), к которым это может привести. Такой подход

¹ Резолюция 217 А (III) Генеральной Ассамблеи.

² Там же, статья 25, пункт 1.

легче применять в ситуациях, когда угроза невелика и разумно предсказуема: в этих случаях, в особенности в ответ на идиосинкратические угрозы, нередко достаточно принять меры по созданию накоплений из предосторожности или распределению рисков на основе договоров страхования. Однако ковариантные риски, которые сопряжены с существенными отрицательными побочными последствиями, труднее регулировать подобным образом, что привело к возникновению различных форм социального страхования и вспомоществования.

В наиболее развитых странах для обеспечения максимального охвата и защиты используется то или иное сочетание государственных и частных механизмов. В более бедных странах набор возможных вариантов значительно более ограничен, и поэтому шире используются неформальные механизмы, такие, как помощь родственникам или обращение к ростовщикам. В последние годы руководители во всем мире уделяют повышенное внимание расширению круга возможных вариантов управления рисками.

Однако проблема незащищенности не сводится исключительно к управлению рисками в силу того, что многие из событий, грозящих потерями в результате спада, обусловлены более системными причинами, а их последствия могут быть катастрофическими. Предугадать наступление таких событий и бороться с ними намного труднее. Так, например, обстоит дело с экономическими кризисами. Однако это же во многом верно и для стихийных бедствий, и политических конфликтов. Рассмотрению таких угроз и посвящен «Обзор мирового экономического и социального положения» в этом году.

Обязанность бороться с этими угрозами путем устранения фундаментальных факторов уязвимости, значительного снижения риска для домашних хозяйств и общин и оказания им содействия в преодолении последствий в случае наступления подобных бедствий лежит главным образом на национальных правительствах. Такие действия требуют не только направления значительных инвестиций на осуществление мер предотвращения, обеспечения готовности и смягчения последствий, но и создания — на базе общественного договора — густой сети учреждений, скрепляющей всю общественную сферу, в целях создания условий, при которых отдельные лица, домохозяйства, компании и общины могли бы заниматься повседневной деятельностью с разумной степенью предсказуемости и стабильности при должном учете целей и интересов других. Это имеет особенно важное значение в странах со все более сложной системой разделения труда, при которой ключевыми условиями долгосрочного процветания и стабильности являются высокий уровень доверия, долгосрочные инвестиции в материальный, человеческий и социальный капитал и открытость для инновационной деятельности и преобразований. В этой связи обеспечение экономической защищенности лишь усиливает любой благотворный круг, предусматривающий созидательные рынки и открытые для всеобщего участия политические структуры.

В последние годы добиваться такого позитивного взаимодействия, как представляется, стало гораздо сложнее, а в некоторых случаях этот процесс даже сменился своей противоположностью.

Глобализация и экономическая незащищенность

Торговые потрясения

Вряд ли кто-нибудь будет спорить с тем, что расширение масштабов международной торговли может быть одним из способов наращивания уровня национального богатства. Однако для некоторых из тех, кто вынужден приспосабливаться к более открытой экономике, это может быть также источником незащищенности. Руководители развитых стран издавна признают, что расширение объемов торговли имеет как положительные, так и отрицательные стороны, и давно спорят о том, что с этим делать, и в первую очередь о том, как компенсировать потери проигравших.

В последнее время активно обсуждается практика «офшоринга», когда компании переносят производство готовой продукции и оказание услуг в точки с более низким уровнем издержек, оставляя у себя в стране лишь выполнение ключевых функций. Этот процесс начался еще в начале 70-х годов, однако его ускорение в последние годы совпало с началом освоения обширных новых источников рабочей силы в развивающемся мире, в частности в Индии и Китае, и с распространением торговых и инвестиционных соглашений с участием развитых и развивающихся стран.

Факты свидетельствуют о том, что эта новая волна глобализации привела к повышению уязвимости работников в промышленно развитых странах в результате усиления неравенства между высоко- и низкоквалифицированными работниками, замедления роста числа рабочих мест и снижения общей доли заработной платы в национальном доходе. Однако эти тенденции проявились еще до недавнего расширения практики офшоринга и указывают на другие, более существенные причины повышения незащищенности рынков труда. Не меньшее значение имеет тот факт, что усиление уязвимости напрямую не выражается в повышении экономической незащищенности, которая зависит от наличия или отсутствия эффективной институциональной поддержки и национальных стратегий, позволяющих уменьшить или свести на нет риск внезапной потери работы и обеспечить работника альтернативными источниками дохода.

Однако регулирование давления, оказываемого торговлей, является проблемой не только для руководителей в развитых странах. Действительно, оборотной стороной переноса многонациональными компаниями рабочих мест на периферию нередко является создание в странах с формирующимися рынками новых рабочих мест на сборочных предприятиях, не требующих высокой квалификации и не обеспечивающих стабильной занятости. Товарооборот многих из этих стран в последние годы заметно вырос, однако поступления при этом уменьшились в результате сочетания повышенной мобильности капитала, обострения конкуренции в трудоемких отраслях и гибкости рынков. Очень часто такое производство по-прежнему размещается в анклавах, практически не связанных с национальной экономикой, в результате чего они оказываются подвержены неожиданным потрясениям в случае принятия компаниями решения о сокращении или переносе производства.

Еще большую опасность торговые потрясения представляют для стран, зависящих от более традиционных экспортных секторов. В этом плане разителен контраст между Восточной Азией и другими регионами. Доля сырья и ресурсоемкой и низкотехнологичной продукции обрабатывающей промышленно-

сти в совокупном объеме экспорта Восточной Азии снизилась с 76 процентов в 1980 году до 35 процентов в 2005 году. Только в Китае доля этой продукции сократилась с 93 процентов в 1985 году до 44 процентов в 2005 году. Другие регионы добились меньших успехов в изменении товарной структуры своего экспорта. Страны Южной и Центральной Америки по-прежнему торгуют в основном сырьем и простой продукцией обрабатывающей промышленности (около 78 процентов экспорта в 2005 году по сравнению с примерно 90 процентами в 1983 году). В Африке доля продукции с низкой степенью переработки в общем объеме экспорта еще выше (83 процента в 2005 году).

Для многих стран Латинской Америки и Африки общая динамика условий торговли в период 1980–2005 годов была отрицательной, и лишь во второй половине 90-х годов и вновь после 2003 года она на короткое время сменялась для некоторых стран положительной. В этом смысле международная торговля по-прежнему остается для стран со слабо дифференцированной экономикой одним из главных источников нестабильности. Кроме того, в некоторых из указанных регионов, в частности в Латинской Америке, последствия торговых потрясений были заметно усилены в результате либерализации операций по счету движения капитала, которая стимулировала проциклическую динамику потоков капитала. Наглядным примером обусловленной этим уязвимости было резкое изменение направления передачи ресурсов после финансового кризиса конца 90-х годов в Восточной Азии.

Национальные руководители уже давно пытаются изыскать способы регулирования международной торговли таким образом, чтобы максимально увеличить даваемые ею преимущества и ограничить издержки. Ни в одном из случаев успех не объяснялся исключительно либерализацией торговли. Офшоринг в развитых странах и торговые потрясения в развивающемся мире указывают на тревожные изменения в базовых макроэкономических условиях, которые еще более затрудняют достижение успеха, хотя улучшение условий торговли в последнее время затушевывает эти проблемы.

Безудержное развитие глобальной финансовой системы

В последние годы во всех странах происходят заметные кардинальные изменения в функционировании рыночной экономики. В частности, в последние годы значительно выросли вес и влияние финансовых рынков, участников финансовой деятельности и финансовых институтов. Это сопровождалось массированным накоплением финансовых активов и внедрением целого ряда институциональных инноваций, способствующих увеличению уровней задолженности домохозяйств, корпоративного и государственного секторов. В некоторых странах соотношение внутреннего финансового долга и валового внутреннего продукта (ВВП) увеличилось с начала 80-х годов в четыре-пять раз. Этот процесс «финансизации», в свою очередь, способствовал тому, что макроэкономическая политика стала ориентироваться исключительно на борьбу с угрозой инфляции.

На протяжении десятилетий после 1945 года цикл деловой активности определялся главным образом спросом на инвестиции и экспорт, и в его основе лежал быстрый рост заработной платы, подпитывавший высокий уровень потребительских расходов. Этот процесс не всегда отмечался стабильностью.

Уровень нестабильности зачастую был довольно высоким, и рост заработной платы, прибылей и налоговых поступлений нередко опережал повышение производительности труда, что порождало инфляционное давление, дефицит по текущим счетам и рост задолженности. Указанные тенденции сигнализировали руководителям о необходимости принятия мер по исправлению положения, что нередко заканчивалось циклическим спадом.

Такая динамика стала меняться по мере того, как на первые места в числе факторов, оказывающих определяющее влияние на цикл деловой активности, стали выходить задолженность, капитализация, залоговая стоимость и ожидаемые цены активов. Постепенное превращение финансовой системы, включая международные потоки капитала, в мощный проциклический фактор, является отражением того факта, что цены активов определяются не столько перспективами увеличения или уменьшения доходов, сколько ожиданиями изменения самих цен. Это, в свою очередь, определяется главным образом проциклическим отношением к рискам со стороны кредиторов и инвесторов, которые склонны занижать риски на этапе подъема и завышать их на этапе спада (поведение, поощряемое инновационными финансовыми инструментами, которые обещают защиту от рисков потерь при падении цен).

Финансовый бум нередко ведет к увеличению несбалансированных инвестиций, которые зачастую сводятся всего лишь к реорганизации существующих активов путем приобретения компаний в кредит с залогом активов закупаемой компании, выкупа корпорациями своих акций и слияний и поглощений или направляются в сектора, подверженные спекулятивному давлению, такие, как рынки недвижимости. В отличие от прежних циклов такой бум практически не приносит позитивных результатов в виде повышения заработной платы и уровня занятости. Однако расширение доступа домохозяйств к кредитам означает, что потребительские расходы могут увеличиваться даже при отсутствии роста доходов, поскольку (все возрастающая) задолженность постепенно подменяет (сокращающиеся) сбережения домохозяйств. Однако по мере усиления финансовой уязвимости система становится все более неустойчивой.

Переход от экономики, ограничиваемой доходами, к экономике, подкрепляемой активами, сопровождается либерализацией международных рынков капитала. Действительно, связи между внутренними финансовыми рынками и потоками капитала особенно явно выражены в развивающихся странах, многие из которых в 90-е годы преждевременно сняли ограничения со своих счетов движения капитала.

Эти потоки носят явно выраженный проциклический характер. Зачастую они сказываются на состоянии счетов государственного сектора, особенно посредством изменения объема финансовых ресурсов, имеющих в распоряжении правительств, для покрытия государственных расходов, и уровня процентных ставок по обслуживанию государственного долга; однако еще более заметное влияние они, как правило, оказывают на расходы и балансы частного сектора. В периоды бума наблюдается тенденция к росту отрицательного сальдо и объемов заимствования в частном секторе и к увеличению числа рискованных

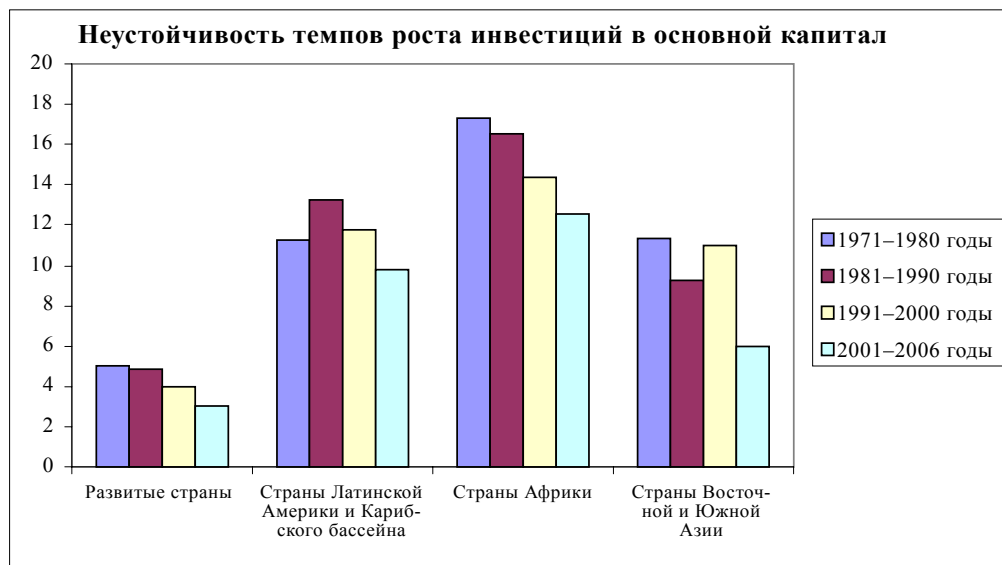
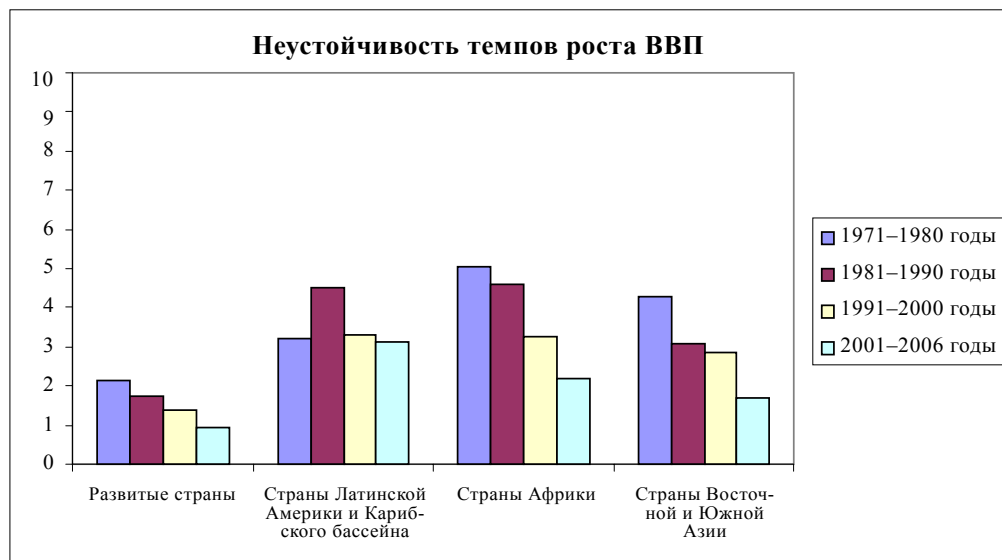
балансов, которая объясняется ожиданиями «успеха», что, как правило, выражается в низких надбавках на риск и незначительных спредах. Когда же ожидания успеха сменяются противоположными, это приводит к прекращению доступа к внешнему финансированию и провоцирует неожиданное увеличение стоимости кредитов, вызывая понижательную корректировку.

Переход развивающихся стран к стратегиям опережающего развития экспорта привел во многих странах к фактическому усилению этой динамики. Растущее влияние финансовых расчетов означает, что динамика цен на сырьевые товары приобретает еще более гипертрофированный проциклический характер, что еще более усугубляется, среди прочего, проведением проциклической политики, которая заключается в увеличении бюджетных расходов в периоды бума и сокращении расходов при снижении цен. Сокращение расходов в периоды спада усугубляется обусловленностью оказываемой в периоды кризисов международной финансовой помощи, когда от страны-получателя требуют принятия комплекса традиционных мер макроэкономической стабилизации.

Подобная динамика финансовых потоков имеет далеко идущие последствия для реальных секторов экономики. Периоды исключительно быстрого экономического роста, обусловленные «пузырями» на финансовом рынке, могут выражаться в кратковременном повышении уровня процветания, но при этом они могут весьма неожиданно сменяться глубоким спадом или даже еще более длительными периодами застоя. У разных стран степень уязвимости для резкого изменения потоков капитала разная, однако во многих странах с формирующимся рынком она нередко обусловлена действием факторов, неподконтрольных странам-получателям, включая изменения в валютно-кредитной и финансовой политике крупнейших промышленно развитых стран.

Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что с 90-х годов нестабильность инвестиций по отношению к ВВП выросла как в развитых, так и в развивающихся странах. Инвестиционные циклы стали более ярко выраженными, чем циклы доходов, — тенденция, которая особенно явно проявляется в странах со средним уровнем дохода (см. диаграмму O.1). Несмотря на недавнее оживление экономики во всем мире, эта повышенная непредсказуемость привела, за исключением Южной Азии, к тому, что средние темпы капиталобразования по-прежнему находятся на гораздо более низком уровне, чем в 70-е годы. Особенно сильно это сказалось, как представляется, на инвестициях в инфраструктуру и расширении производственных мощностей, т.е. на тех областях, которые имеют решающее значение с точки зрения повышения сопротивляемости стран внешним потрясениям.

Диаграмма О.1
Неустойчивость темпов роста объемов производства и инвестиций в основной капитал: развитые страны, страны Латинской Америки и Карибского бассейна, страны Африки и страны Восточной и Южной Азии, 1971–2006 годы
 (Стандартные отклонения темпов роста)



Источник: ООН/ДЭСВ на основе базы данных по основным агрегированным показателям системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций.

Более того, снижение уровней инвестиций, занятости и доходов в периоды спадов не в полной мере компенсируется во время экономического подъема, что ведет к снижению долгосрочных средних показателей. Кроме того, во многих странах развитие финансового сектора сопровождается переходом к более гибким системам найма. Все эти факторы обуславливают значительную незащищенность с точки зрения доходов и занятости, даже в условиях относительно активного подъема, наглядным подтверждением чего является тот факт, что в большинстве промышленно развитых стран темпы роста заработной платы отстают от темпов роста производительности труда, хотя аналогичная тенденция наблюдается и в странах с формирующимися рынками.

В результате нередко возникает ситуация, когда страны выглядят вполне благополучными, хотя уровень жизни большинства их граждан не повышается. Зачастую оборотной стороной этого явления оказывается усиление неравенства доходов. Сочетание усиливающейся незащищенности и обостряющегося неравенства является одним из аспектов того, что некоторые называют «новым позолоченным веком».

Регулирование цикла деловой активности

Неблагоприятные внешние потрясения, распространяющиеся благодаря торговле и операциям по счету движения капитала, оказывают непосредственное влияние на экономическую безопасность и борьбу с нищетой как в виде непроизводительно расходуемых ресурсов, так и в форме нереализованного производства. В 80-е и 90-е годы прошлого века многие развивающиеся страны пытались смягчить последствия этих потрясений, проводя политику, ориентированную на ограничение инфляции и восстановление сбалансированности бюджета. В результате экономическое оживление не только начиналось позже, но и во многих случаях носило более слабый и более уязвимый для будущих потрясений характер. Необходимо выработать совершенно новый подход.

Необходимость проведения антициклической макроэкономической политики

Правительства могут расширить возможности проведения антициклической политики путем совершенствования институциональной базы разработки макроэкономической политики. Эффективным средством, обеспечивающим проведение антициклической политики, может быть установление целевых бюджетных показателей, не зависящих от краткосрочных колебаний темпов экономического роста (так называемых правил структурного бюджета). Некоторым развивающимся странам, таким, как Чили, удается с успехом использовать такие бюджетные нормы.

Сглаживанию колебаний в объеме бюджетных поступлений, например от экспорта сырья, может также способствовать создание товарных и бюджетных стабилизационных фондов. Однако эти фонды никоим образом нельзя рассматривать как панацею, и необходимо обеспечивать осмотрительное управление ими. Одна из проблем заключается в сложности разграничения циклических колебаний цен и долгосрочных трендов, отчасти в силу растущего влияния на рынки сырья спекулятивных финансовых инструментов. В результате правительствам становится еще сложнее определить надлежащий размер стабилиза-

ционных фондов. Поэтому важно, чтобы развивающиеся страны могли также рассчитывать на помощь адекватной многосторонней системы компенсационного финансирования, защищающей их от более значительных изменений цен на сырьевые товары (см. ниже).

Интеграция макроэкономической политики и стратегий развития

Макроэкономическая политика должна способствовать поддержанию поступательного экономического роста и созданию новых рабочих мест. Это требует, чтобы макроэкономическая политика была частью более общей стратегии развития, как это сейчас имеет место в быстро развивающихся странах Восточной Азии. При этом в бюджетной политике приоритет следует отдавать расходам на цели развития, включая инвестиции в образование, здравоохранение и инфраструктуру, а также субсидиям и кредитным гарантиям для отраслей производства продукции на экспорт. Как показывает опыт Восточной Азии, необходимо обеспечивать координацию валютно-кредитной политики с политикой в отношении финансового сектора и промышленного производства, включая механизмы целевого и субсидируемого кредитования и регулирования процентных ставок, с тем чтобы непосредственно влиять на уровни инвестиций и сбережений. Большое значение для поощрения роста и диверсификации экспорта имеет, как считается, поддержание курса национальной валюты на конкурентоспособном уровне. И напротив, макроэкономическая политика, проводимая во многих странах Латинской Америки и Африки с 80-х годов, ориентирована на достижение гораздо более узко определенных краткосрочных целей стабилизации цен, что нередко приводит к завышению курса национальной валюты и несбалансированному росту.

Управление инвалютными резервами: уменьшение потребности в «самостраховании»

Традиционная реакция многих развивающихся стран на уязвимость, связанную с неожиданным прекращением притока и оттоком капитала, заключается в быстром наращивании резервов. Инвалютные резервы развивающихся стран выросли и сейчас составляют в среднем не менее 30 процентов их ВВП (с учетом или без учета Китая в этой выборке). Даже страны с низким уровнем дохода, включая наименее развитые страны, для уменьшения уязвимости с точки зрения долгового бремени увеличили свои резервы. Резервы выросли с 2–3 процентов ВВП в 80-е годы до примерно 5 процентов в 90-е годы и около 12 процентов в нынешнем десятилетии. В результате сейчас развивающиеся страны располагают более значительным фондом «самострахования», ограждающим их от внешних потрясений; после азиатского кризиса, вызванного спекулятивными атаками на страны, экономика которых зависела от уровня валютных курсов, это представляется разумной антициклической стратегией.

Однако такая стратегия сопряжена со значительными финансовыми издержками: как прямыми в виде высокого стоимостного объема резервов, который достигает 100 млрд. долл. США и представляет собой чистую передачу ресурсов в страны резервной валюты в размерах, значительно превышающих величину оказываемой последними официальной помощи в целях развития (ОПР), так и с точки зрения упущенного внутреннего потребления или инвестиций. Альтернативной было бы укрепление региональных и глобальных

форм финансового сотрудничества и координации макроэкономической политики.

Кроме того, в странах, которые накопили значительный объем ресурсов в своих официальных резервах и фондах национального благосостояния (ФНБ), небольшая часть этих средств вполне может быть выделена на кредитование развития. Развивающиеся страны располагают свыше 4,5 трлн. долл. США в виде официальных резервов, а величина активов существующих ФНБ оценивается по меньшей мере в 3 трлн. долл. США. Ежегодное выделение всего 1 процента этих активов (или эквивалентной суммы из доходов на активы) составило бы примерно 75 млрд. долл. США, что в три раза превышает объем совокупных кредитов, предоставляемых за год Всемирным банком. При этом объем возможного кредитования на цели развития можно было бы удвоить, вложив эти ресурсы в виде оплаченной части акционерного капитала в банки развития.

Многосторонние ответные меры

Одной из главных задач, стоящих перед многосторонними финансовыми учреждениями, является оказание развивающимся странам помощи в смягчении пагубных последствий непредсказуемости потоков капитала и колебаний цен на сырье и в обеспечении функционирования антициклических финансовых механизмов, компенсирующих динамику потоков частного капитала, которая неизбежно носит проциклический характер. Существует целый ряд альтернативных вариантов, позволяющих уменьшить проциклическую природу потоков капитала и обеспечить антициклическое финансирование, способствуя, таким образом, формированию более благоприятных условий для устойчивого роста.

Первый комплекс мер предусматривает совершенствование международного финансового регулирования для сдерживания хаотичных изменений потоков капитала и оказания консультационных услуг в области разработки надлежащих инструментов контроля за движением капитала, в том числе антициклического характера.

В то же время необходимо создать *расширенный резерв для чрезвычайного финансирования* на случай внешних потрясений (будь то по счету текущих операций или по счету движения капитала), с тем чтобы облегчить бремя корректировки и снизить расходы на поддержание значительных резервов. Существующие механизмы отличаются ограниченным охватом, слишком узко определены или предусматривают неоправданно жесткие условия. Следует существенно упростить механизмы финансирования, существующие в рамках Международного валютного фонда (МВФ), и предусмотреть более автоматическое и оперативное выделение средств в размере, пропорциональном масштабам внешних потрясений. Крайне желательно обеспечить предоставление кредитов на более льготных условиях, особенно для стран с низким уровнем дохода, имеющих крупную задолженность. Одним из путей обеспечения значительного расширения доступа к компенсационному финансированию мог бы быть новый выпуск специальных прав заимствования (СДР).

Стихийные бедствия и экономическая незащищенность

Возникшая в последнее время угроза глобальной финансовой стабильности вызывает бесконечные параллели с влиянием стихийных бедствий. Природа, бесспорно, вполне может быть разрушительной силой. С 1970 года зарегистрировано более 7000 стихийных бедствий, в результате которых был нанесен ущерб в размере не менее 2 трлн. долл. США, погибло по крайней мере 2,5 миллиона человек, а еще множество людей в той или иной степени пострадали.

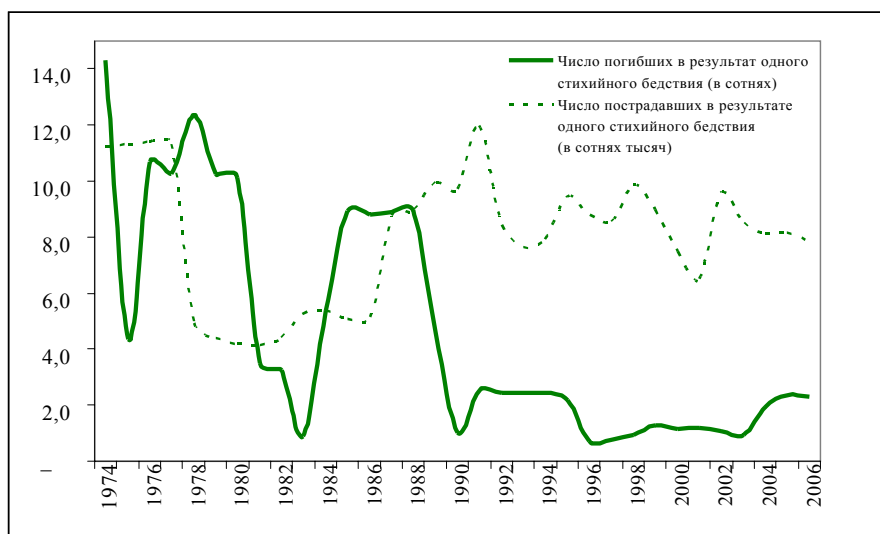
Меньше число погибших, больше число пострадавших

Такие явления, как цунами в Индийском океане в декабре 2004 года, служат напоминанием о смертельной опасности стихий. Однако число людей, погибших в результате таких бедствий, неуклонно снижается, что является следствием совершенствования систем предупреждения и повышения эффективности оказания продовольственной и чрезвычайной помощи. Однако другие показатели не столь обнадеживающи: сегодня бедствия происходят в 4 с лишним раза чаще, чем в 70-е годы, сопровождаются переселением значительно большего числа людей и обходятся в среднем почти в 7 раз дороже (см. диаграмму О.2). Представляя все меньшую угрозу для жизни, стихийные бедствия становятся все более грозной опасностью для экономического благосостояния пострадавших стран и общин.

Диаграмма О.2

В результате стихийных бедствий число погибших снижается, а число пострадавших растет

(Пятилетнее скользящее среднее, 1974–2006 годы)



Источник: ООН/ДЭСВ на основе данных Международной базы данных о бедствиях Управления по оказанию помощи иностранным государствам в случае стихийных бедствий/Исследовательского центра по эпидемиологии стихийных бедствий, которая ведется в Католическом университете Лёвена, Брюссель (имеются на сайте www.emdat.net).

Трудно сказать, какую конкретно роль в этой тенденции играет изменение климата, хотя научные круги и не сомневаются в том, что такая связь действительно существует. Деловые круги, разумеется, прислушиваются к их мнению. Страховые компании прогнозируют существенное увеличение в ближайшие 10 лет убытков, связанных с изменением климата, которые могут в неблагоприятный год достигать 1 трлн. долл. США.

Число погибших от стихийных бедствий в развивающихся странах в 20–30 раз превышает число погибших в развитых странах, а процесс восстановления после бедствий занимает в этих странах гораздо больше времени. Это неравномерное распределение угроз опасных природных явлений для экономической безопасности отражает трудности, с которыми сталкиваются домохозяйства, общины и правительства в попытках подготовиться к ним, смягчить их воздействие и преодолеть их последствия.

Условия, в которых развивающиеся страны вынуждены противостоять угрозе стихийного бедствия, определяются высокими уровнями нищеты и задолженности, неадекватной государственной инфраструктурой, недиверсифицированностью экономики и т.д. Кроме того, плохое распространение информации, неадекватный доступ к финансовым средствам, неэффективная институциональная база и слабо развитые социальные сети пагубно сказываются на сопротивляемости стран, усугубляют влияние бедствий и снижают качество и эффективность принимаемых мер в области политики. Все это в совокупности делает бедные страны и общины уязвимыми не только для потенциально катастрофических крупномасштабных бедствий, но и для более частых бедствий меньшего масштаба, которые происходят с сезонной периодичностью, таких, как наводнения в Бангладеш или ураганы в районах Карибского моря и Тихого океана.

В этих условиях семьи быстро исчерпывают имеющиеся у них возможности противостоять бедствиям, таким, как использование сбережений и кредитов, продажа активов и миграция, и могут быть вынуждены прибегать к более рискованным стратегиям для обеспечения выживания, например занимать деньги под высокий процент, что лишь еще более усиливает их уязвимость. Эффективность мер, принимаемых на агрегированном уровне общества в целом, подрывается и без того низким уровнем государственных инвестиций, который к тому же нередко ограничивается в угоду осуществляемым программам структурной перестройки. Ситуация лишь еще более усугубляется в результате снижения уровня доходов и ухудшения торгового баланса и бюджета после бедствия. Возникает опасность попадания страны в вечный порочный круг, поскольку уязвимость поставок продовольствия, положения в области здравоохранения и занятости резко усиливает экономическую независимость, а это, в свою очередь, замедляет оживление и повышает уязвимость для следующего опасного явления.

Борьба со стихийными бедствиями

Комплексные меры национальной политики

Чтобы справиться с этими потрясениями, домохозяйствам и правительствам нужны более эффективные стратегии их преодоления. В последние годы большое внимание уделяется — особенно сообществом доноров — стратегиям

объединения и перераспределения рисков бедствий и сглаживанию колебаний доходов благодаря использованию рыночных финансовых инструментов, таких, как страхование урожая и скота и катастрофные облигации. На региональном уровне также предпринимаются определенные инновационные усилия в этом направлении, такие, как создание Карибского фонда страхования риска катастроф.

Такие инициативы заслуживают более внимательного изучения. Однако не следует преувеличивать их влияние. На самом деле рыночные стратегии становятся действительно серьезным вариантом действий лишь на более высоких уровнях развития, когда они дополняют широкий набор инструментов смягчения последствий. Для стран с недостаточно развитым финансовым сектором и широко распространенной незащищенностью доходов страхование имеет меньшее значение. Кроме того, ковариантный характер крупных бедствий и обусловленные ими широкомасштабные последствия могут представлять угрозу даже для страховых рынков с высоким уровнем капитализации, поскольку расходы оказываются слишком велики.

Первоочередное внимание в вопросах управления деятельностью в связи с бедствиями должно уделяться увеличению инвестиций на цели подготовки и адаптации, с тем чтобы уменьшить риск превращения опасных природных явлений в бедствия. Двусторонние и многосторонние доноры расходуют лишь 2 процента средств, выделяемых на управление деятельностью в связи с бедствиями, на активное снижение риска бедствий, несмотря на подготовленную Геологической службой Соединенных Штатов оценку, согласно которой инвестирование 40 млрд. долл. США в уменьшение риска бедствий могло бы привести к снижению экономических потерь от бедствий в 90-е годы по миру в целом примерно на 280 млрд. долл. США.

Поскольку бедствия могут снижать продовольственную безопасность, во многих более бедных странах одним из важнейших элементов обеспечения готовности к бедствиям должны быть, вероятно, превентивные меры, направленные на решение проблемы продовольственной уязвимости. Это потребует создания систем раннего предупреждения, в том числе на международном уровне, и регистрации незащищенных с продовольственной точки зрения домохозяйств, классифицируемых по степени недоедания и недостаточного потребления продуктов питания, и оказания активной поддержки мелким и средним сельхозпроизводителям (например, ввиду субсидирования сельскохозяйственных вводимых ресурсов), а также осуществления денежных трансфертов.

Еще один эффективный подход к снижению уязвимости заключается в увязке среднесрочных стратегий развития с деятельностью по оказанию чрезвычайной помощи. Как показывают все без исключения эмпирические исследования, страны с более диверсифицированной экономикой несут меньшие потери от опасных природных явлений и быстрее восстанавливаются, чем страны с менее диверсифицированной экономикой. Во многих развивающихся странах возможности диверсификации производства жестко ограничиваются географическими факторами. И все же необходимо разработать для каждой страны адаптированные с учетом ее особенностей стратегии развития, которые предусматривали бы продвижение в этом направлении. Одним из важнейших элементов достижения прогресса будет сочетание государственных инвестиций и дешевого кредита; однако большое значение в этой связи имеют также воз-

возможности для проведения надлежащей промышленной политики в поддержку диверсификации.

Международные механизмы страхования и преодоления последствий

Некоторые страны, в частности мелкие и бедные страны с аграрной экономикой, зачастую не располагают достаточными возможностями, чтобы противостоять бедствиям. Хотя международное сообщество часто быстро реагирует на просьбы об оказании чрезвычайной помощи после крупных бедствий, наблюдается устойчивая тенденция к выполнению обещаний в неполном объеме: получаемые Организацией Объединенных Наций в ответ на призывы средства для оказания помощи в случае стихийных бедствий никогда не достигают намеченного уровня.

Для оказания помощи в решении временных проблем с поддержанием платежного баланса, обусловленных такими потрясениями, как стихийные бедствия, создаются многосторонние механизмы кредитования, такие, как Фонд смягчения последствий внешних потрясений, управление которым осуществляет МВФ. Однако высокий уровень обусловленности предоставляемых ими кредитов ограничивает их эффективность. Один из шагов, которые можно было бы быстро предпринять для повышения эффективности помощи странам, пострадавшим от бедствий, мог бы заключаться в создании простого механизма продления моратория на обслуживание долга путем, например, внесения изменений в процесс в рамках Парижского клуба.

Международное сообщество постепенно переходит к более комплексной стратегии для повышения сопротивляемости уязвимых слоев населения и стран. Однако этот процесс идет медленно. Отчасти это является отражением более общей проблемы с архитектурой помощи, включая влияние экономических и геополитических интересов.

Необходимо разработать глобальный механизм борьбы с бедствиями для мобилизации ресурсов на комплексный подход к управлению рисками. На первом этапе такой механизм мог бы использоваться как более эффективное средство оказания чрезвычайной помощи в случае бедствий, однако впоследствии на него следует быстро возложить более широкий круг функций в области управления деятельностью в связи с бедствиями. Такой механизм мог бы в конечном итоге поглотить различные фонды, которые уже существуют, но при этом не связаны между собой, и в итоге превратиться в хорошо обеспеченный ресурсами фонд, который мог бы не только быстро и автоматически предоставлять в достаточном объеме финансовые ресурсы странам, пострадавшим от бедствий, но и приступить к выполнению гораздо более трудной задачи инвестирования в долгосрочное снижение опасности бедствий. Если руководствоваться вышеприведенными данными Геологической службы Соединенных Штатов, то, как представляется, для достижения реального прогресса в уменьшении этой угрозы международному сообществу следует настраиваться на создание фонда объемом в 10 млрд. долл. США.

Досадные сбои: гражданские войны и постконфликтное восстановление

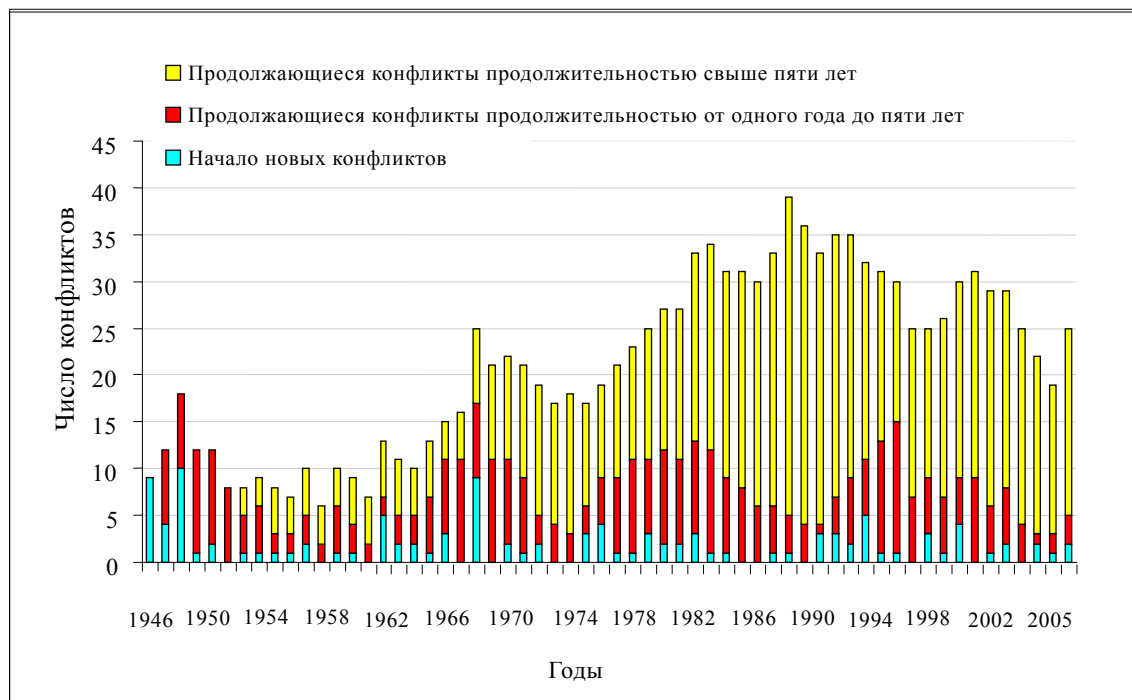
В некоторых государствах усиление экономической незащищенности становится частью многопланового процесса углубления социального раскола и усиления экономической нестабильности. Хрупкое общество в этих странах уязвимо для множества угроз, начиная со стихийных бедствий и нехватки продовольствия и кончая финансовыми потрясениями, усилением неравенства и плохой организацией выборов, любая из которых может стать причиной волны массового насилия и даже геноцида в этих странах. В этих условиях существует опасность того, что государство утратит контроль не только над способностью обеспечить базовое обслуживание, но и над своей традиционной монополией на силы правопорядка и, в конечном счете, лишится возможности поддержания своей политической легитимности.

Эта возможность за последние три десятилетия изменила характер современной войны. Вооруженные конфликты между государствами постепенно уступают место гражданским войнам, которые ведутся главным образом в пределах национальных границ. Эти войны с гораздо большей вероятностью приводят к усилению глубокого кумулятивного расслоения, подрывая единство общества, угрожая государственным нормам и институтам и порождая у граждан чувство острого страха и недоверия.

Более длительные и разрушительные конфликты

Хотя каждый конфликт имеет свои собственные отличительные черты, в целом складывается впечатление, что конфликты становятся все более затяжными и разрушительными и происходят в основном в странах, в которых доход на душу населения составляет менее 3000 долл. США в год; в среднем конфликты сегодня могут продолжаться от семи до девяти лет, тогда как в 60-е и 70-е годы прошлого века их продолжительность составляла всего два-три года (см. диаграмму O.3). В то же время (во многом аналогично положению со стихийными бедствиями) число погибших в ходе боевых действий уменьшается, а последствия этих конфликтов в виде числа перемещенных лиц и ухудшения экономического положения усиливаются. Нередко в ходе конфликтов серьезный ущерб наносится окружающей среде, а сами конфликты сопровождаются кризисами в области здравоохранения и голодом.

Диаграмма О.3
**Увеличение продолжительности конфликтов во всем мире за период
 1946–2005 годов**



Источник: ООН/ДЭСВ на основе набора данных по вооруженным конфликтам УПДК/МИПМ (2007 год). Сокращения: УПДК — Уппсальская программа данных о конфликтах в Департаменте исследования проблем мира и конфликтов; Уппсальский университет, Уппсала, Швеция; МИПМ — Международный институт по исследованию проблем мира, Осло (Центр по изучению гражданской войны).

Многие из этих издержек ложатся непосредственно на домохозяйства и общины, что вместе с уничтожением и хищением производственных активов делает восстановление экономического и социального положения после прекращения боевых действий особенно сложным. В то же время падение доходов, перенос экономической деятельности в неформальный сектор, резкое снижение объемов капиталовложений и сокращение налоговых поступлений, а также увеличение в структуре расходов компонента военной деятельности все более осложняют для государства (или его остатков) задачу компенсации этих растущих издержек конфликта.

По мере роста этих издержек незащищенность, «бегство» капитала и эрозия «социального капитала» могут подорвать возможности государственных институтов и загнать страну в «ловушку конфликта». Чрезвычайно уязвимые общественные структуры, сохранившиеся после прекращения боевых действий, не располагают организационной инфраструктурой, необходимой для формирования нового общественного договора и обеспечения быстрого и устойчивого восстановления. Неудивительно, что угроза возобновления насилия

никогда полностью не исчезает: для страны, уже пережившей конфликт, вероятность начала новой войны в два-четыре раза превышает такую вероятность для страны, никогда не знавшей конфликтов. Это становится еще одним веским соображением, которое таким странам необходимо учитывать при решении задачи выбора политики.

Экономическая незащищенность и постконфликтное восстановление

Ликвидация институциональных пробелов

Такие страны не могут себе позволить размеренно или поочередно добиваться целей безопасности, примирения и развития, а вынуждены заниматься восстановлением одновременно на всех фронтах. Эта задача осложняется наличием в постконфликтных странах крупных институциональных пробелов. Ликвидация этих пробелов требует стратегического и комплексного подхода для постепенного восстановления доверия к общественным институтам и совершенствования комплекса политических и экономических механизмов, которые могут способствовать формированию объединяющей национальной идентичности, установлению эффективной центральной власти для регулирования межрегиональных трансфертов и ресурсов и началу определения социально-экономических приоритетов, а также созданию необходимых возможностей в области политики для их достижения.

Уже на первом этапе государству необходимо будет не только создать институты и нормы, обеспечивающие возможность функционирования рынков, но и определить направления реформы и принять на вооружение стратегии, не ведущие к усилению незащищенности или обострению социально-экономического неравенства. Соответственно, достижение прочного мира потребует проведения активной экономической политики, включая принятие нетрадиционных макроэкономических мер. В этой связи ключевая идея, которую необходимо учитывать при анализе связей между государственным строительством и оживлением экономики в постконфликтных странах, — это идея эффективной адаптации: способность развивать институты, которые обеспечивают стабильную базу для экономической деятельности и в то же время отличаются достаточной гибкостью для обеспечения максимальной свободы выбора направленной политики в той или иной ситуации.

Отличающийся подход к официальной помощи в целях развития

С самого начала процесса восстановления чрезвычайно важное значение будет иметь вопрос наращивания потенциала государства в области мобилизации внутренних поступлений и обеспечения устойчивого финансирования, необходимого для ликвидации институциональных пробелов. Во многих случаях неизбежно потребуется привлекать внешнюю помощь, и управление потоками международной помощи будет одним из первых экзаменов на эффективность экономической политики как для национальных властей, так и для сообщества доноров. Однако предоставление помощи постконфликтным странам нередко заканчивается преждевременно, причем зачастую в тот момент, когда страны, закончив восстановление своей институциональной базы, оказываются в состоянии лучше осваивать и эффективнее использовать получаемую помощь. В

настоящее время международное сообщество в рамках Комитета содействия развитию (КСР) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и Комиссии по миростроительству принимает меры по обеспечению стабильного выделения помощи в надлежащих объемах в течение достаточно длительного времени.

Доноры традиционно предпочитают финансировать конкретные проекты, однако распределение предоставляемых ресурсов должно по возможности производиться через государственные бюджеты, особенно ввиду проблемы дефицита легитимности, с которой сталкиваются эти государства, и необходимо делать все возможное для избежания возникновения конкуренции между органами власти. В этой связи было признано, что системы двойной подписи при утверждении решений о расходовании средств оказываются эффективным средством решения проблем, связанных как с коррупцией, так и с подотчетностью. Еще один аспект этой проблемы будет заключаться в восстановлении кредитных и финансовых рынков, в том числе с использованием инновационных источников финансирования.

Более справедливое расходование государственных средств

Хотя приоритеты должны устанавливаться местными органами власти, как донорам, так и национальным правительствам необходимо будет уделять особенно пристальное внимание связям между решениями о расходовании государственных средств и причинами недовольства, лежащими в основе конфликтов. Особое значение имеют два комплекса вопросов распределения: а) как учитывать соображения справедливости при принятии решений о расходовании средств; и б) как распределять расходы между политическими группами таким образом, чтобы повысить стимулы к выполнению соглашений и укреплению мира. Правительство должно уделять гораздо больше внимания налогообложению потребления предметов роскоши. Что же касается доноров, то полезным средством при анализе обеих групп вопросов могло бы стать проведение оценок влияния конфликтов и выдвижение в качестве условия предоставления помощи прогресса в укреплении мира, с тем чтобы увязать предоставление помощи с принятием конкретных мер по миростроительству.

Поскольку прочный мир является самой важной целью, достижению которой может способствовать иностранная помощь, особенно важно, чтобы доноры не навязывали странам-получателям свои собственные институциональные модели и приоритеты в области политики, а мобилизовали местные знания и возможности для удовлетворения потребностей пострадавшего населения и восстановления легитимности тех местных институтов, которые чрезвычайно важны для восстановления общественного договора.

Нищета, незащищенность и программа действий в области развития

Как показывают примеры стран, находящихся на самых разных уровнях развития, экономическая либерализация и дерегулирование порождают новые источники экономической незащищенности и при этом усиливают риск традиционных факторов уязвимости и не обеспечивают выработки надлежащих ответных мер в области политики.

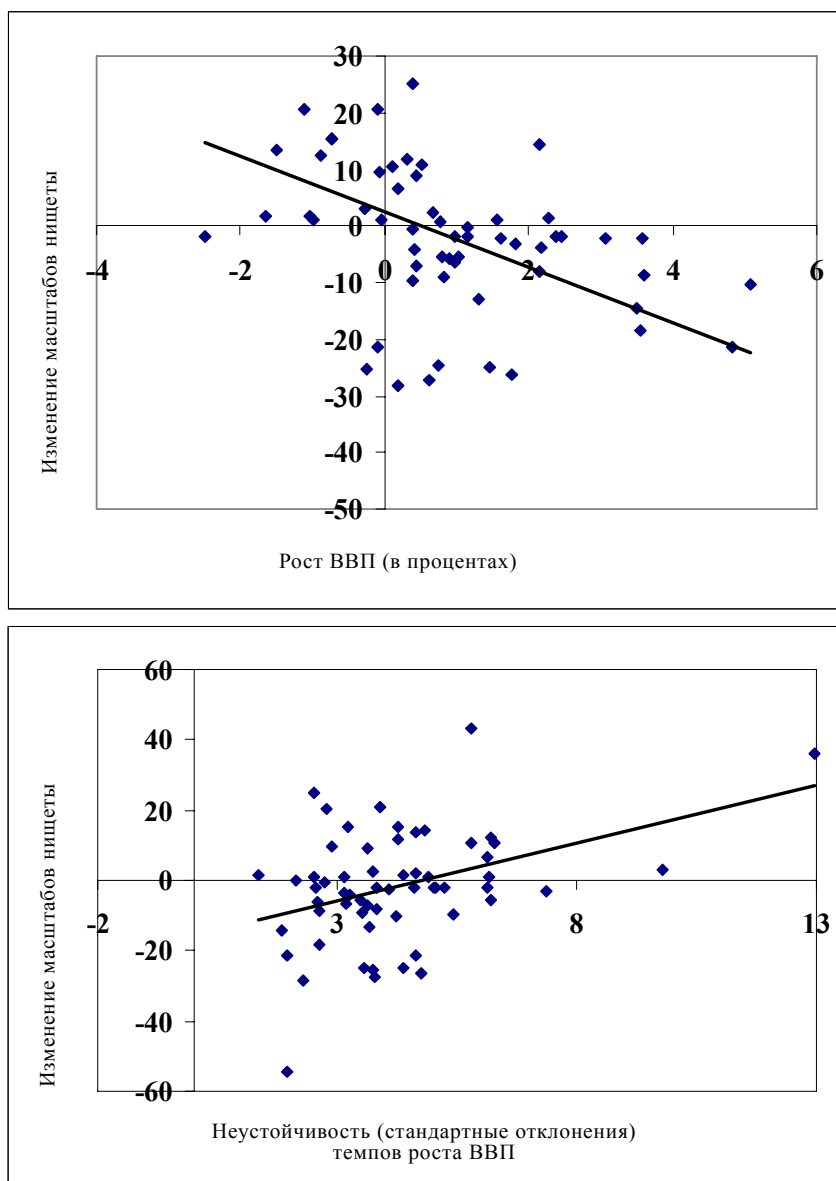
При этом финансовые кризисы, стихийные бедствия и гражданские конфликты нередко представляют наибольшую угрозу для беднейших общин. Действительно, как правило, нищета усиливает эти угрозы, и при этом бедняки располагают весьма скудными возможностями по эффективному смягчению последствий этих явлений, борьбе с ними и последующему восстановлению. Продовольственные бунты, разразившиеся в начале 2008 года в ряде стран, вскрыли уязвимость экономического положения тех, кто находится на нижних ступенях развития.

Успешные развивающиеся страны не оставляют выработки стратегий развития на откуп саморегулирующемуся рынку. Наоборот, формула быстрого роста заключается в использовании комплекса рыночных стимулов и активного государственного вмешательства, нередко вопреки традиционным экономическим догмам. Различные экономические меры, направленные на социализацию рисков, обусловленных осуществлением крупных капиталовложений и принятием на вооружение нетрадиционных технологий, способствуют формированию класса отечественных предпринимателей. При оказании такой поддержки страны нередко руководствуются более всеобъемлющим видением процесса развития, которое позволяет оценивать политическое вмешательство по его вкладу в диверсификацию экономической деятельности, создание новых рабочих мест и сокращение масштабов нищеты.

Однако рост является необходимым, но не достаточным условием для борьбы с нищетой (см. диаграмму O.4). Требуется комплекс универсальных социальных стратегий и определенных целенаправленных экономических стратегий, разработанных с учетом индивидуальных особенностей каждой страны и основывающихся на прочном «общественном договоре», с тем чтобы наделить отдельных лиц, домохозяйства и общины возможностью отстаивать свои интересы и наиболее эффективно использовать стимулы к созиданию, порождаемые рыночными силами. Это требует выработки более комплексного подхода к экономической и социальной политике и проявления гораздо большего прагматизма при ее выработке и проведении.

Диаграмма О.4

Повышение темпов роста и их стабилизация способствуют сокращению масштабов нищеты, но при этом не являются достаточными условиями этого процесса



Источник: ООН/ДЭСВ на основе данных о росте ВВП из базы данных по основным агрегированным показателям системы национальных счетов Статистического отдела Организации Объединенных Наций; и World Bank, PovcalNet, имеется на сайте <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/isp/index.isp>.

Примечание: Изменение масштабов нищеты определяется как изменение в процентных пунктах числа лиц, живущих ниже черты бедности, составляющей 1 долл. США в день за период 1981–2004 годов.

Решение проблемы экономической незащищенности домохозяйств

Макроэкономическая политика в интересах бедных и стратегии роста

В большинстве развивающихся стран покончить с нищетой и порождаемой ею экономической незащищенностью можно лишь благодаря быстрому поступательному росту и увеличению занятости в формальном секторе. Во многих случаях, когда развитие сельских районов, вероятно, приводит к более значительному сокращению масштабов нищеты, чем рост в городах, при увеличении помощи первоочередное внимание необходимо уделять сельскому хозяйству, которое в последние десятилетия игнорировалось консультантами по вопросам политики, в том числе мелким фермерам. Однако в условиях ускорения общих темпов урбанизации для окончательного решения проблемы нищеты необходимо также поощрять развитие трудоемкого производства в обрабатывающей промышленности и совершенствование сектора услуг. Как показывают случаи стихийных бедствий и гражданских конфликтов, одним из наиболее успешных способов, позволяющих покончить с незащищенностью, по-прежнему остается диверсификация экономики.

Комплекс мер по борьбе с хронической незащищенностью обязательно должен включать макроэкономическую политику в интересах бедных слоев населения. Во многих развивающихся странах, где сельское хозяйство по-прежнему является одним из главных источников доходов и экспортных поступлений, политика будет направлена на управление циклическими колебаниями цен на сырьевые товары, поскольку от снижения цен особенно сильно страдают беднейшие слои населения. Определенную роль в решении этой задачи сыграют стабилизационные фонды.

Еще одним необходимым условием решения задачи борьбы с незащищенностью будет поддержание конкурентоспособных и стабильных валютных курсов при низком и стабильном уровне реальных процентных ставок, для чего нередко требуется отсрочить либерализацию операций по счету движения капитала и прибегнуть к взвешенному использованию рычагов контроля за движением капитала. Большое значение имеют также стабильные налоговые поступления, особенно для ликвидации инфраструктурных пробелов, которые в большинстве бедных стран являются одним из важнейших препятствий на пути роста.

Финансирование и страхование в интересах бедных слоев населения

Инновационные источники финансирования призваны сыграть важную роль в решении проблемы взаимосвязи между нищетой и незащищенностью. В последние годы микрофинансирование рассматривается, особенно сообществом доноров, как предпочтительный способ содействия развитию предпринимательства и решения проблемы нищеты. Если на первом этапе упор делался на микрокредитование, то теперь сюда включаются и микросбережения с микрострахованием. Это принесло ряд позитивных социальных результатов и, в частности, позволило сократить масштабы нищеты среди женщин. Вместе с тем в большинстве стран эта деятельность по-прежнему составляет весьма незначительную долю финансового сектора и зачастую не приводит к существенному увеличению производительной занятости. Таким образом, беднейшие

общины по-прежнему уязвимы для системных потрясений. В этой связи следует отметить, что правительствам необходимо внимательно изучить ситуацию и определить, действительно ли направление субсидий на поддержку этих механизмов является наилучшим способом решения проблемы нищеты, или же правильнее перейти к проведению других стратегий борьбы с нищетой и смягчения ее последствий.

Программы социального обеспечения и социальной защиты

Такие стратегии могут быть самыми разными. Они варьируются от программ стимулирования трудовой деятельности, которые на протяжении долгого времени существуют во многих странах, до программ денежных трансфертов, ставших популярными в последнее время. Хотя большинство этих программ первоначально разрабатывались и использовались в качестве принимаемых постфактум мер по оказанию пострадавшему населению помощи в борьбе с экономическим спадом, в последние годы они все чаще используются в качестве упреждающих мер для снижения незащищенности бедных слоев населения. Например, Индия недавно утвердила программу стимулирования трудовой деятельности, которая гарантирует всем желающим принять в ней участие трудоустройство на 100 дней в году (пример того, как программа стимулирования трудовой деятельности превращается из механизма временной помощи после потрясения в полуофициальный постоянно действующий механизм трудоустройства).

Еще одним примером аналогичной трансформации из мер постфактум в упреждающие меры являются программы денежных трансфертов, которые используются для содействия достижению конкретных целей в области развития, таких, как посещаемость школ детьми и использование услуг в сфере здравоохранения. Если на макроуровне все более популярной формой оказания помощи становится бюджетная поддержка, то на уровне домохозяйств все более популярной формой социальной защиты становятся денежные трансферты.

Извечный вопрос, связанный с разработкой и осуществлением таких мер, заключается в том, следует ли их рассматривать как универсальные стратегии или же как стратегии, ориентированные непосредственно на защиту интересов бедных слоев населения. Хотя в последние годы эти меры все чаще относятся к последней категории, это не обеспечивает должной сбалансированности. Тот факт, что универсальные системы, как правило, позволяют достичь более значительных результатов в искоренении нищеты, отражает сочетание более эффективного распределения доходов (при потенциально более активной динамике роста), большей политической привлекательности, особенно поддержку со стороны среднего класса, и ряд очевидных административных и финансовых преимуществ.

Назад к разработке многосторонней системы

В этом году «Обзор» посвящен простой идее: разработка рыночных механизмов обеспечения надлежащего и желательного уровня экономической безопасности не может оставаться на усмотрение самих рынков. Однако это не следует рассматривать как призыв игнорировать действия рыночных сил; в данном случае задача заключается, скорее, в том, чтобы сделать безопасность и

сплоченность базой для раскрытия стимула к созиданию, порождаемого этими силами. Конкретное сочетание регулирования, смягчения последствий, защиты и чрезвычайной помощи будет зависеть от характера возникающих угроз и от местных возможностей и ресурсов, которые могут быть мобилизованы, а также от местных предпочтений и выбора. Вместе с тем при борьбе с теми видами системных потрясений, которые обсуждаются в настоящем документе, особенно заметную роль, вероятно, будет играть международное сообщество.

Повышение этой роли требует не столько разработки новых механизмов, сколько возврата к принципам многосторонности, которые были преждевременно отброшены под воздействием ошибочной веры в саморегулируемые рыночные силы. Эти принципы сформировались в период, когда национальные руководители более четко, чем в последнее время, осознавали угрозы безопасности, возникающие в результате функционирования взаимозависимой мировой экономики. Международному сообществу следует рассмотреть следующие возможности:

- **Обновление Бреттон-вудского соглашения.** Как и в годы между мировыми войнами, передача функции управления циклами гибким рынкам рабочей силы и независимым центральным банкам не принесла больших успехов. Концентрация усилий исключительно на обеспечении стабильности цен не позволила сгладить циклы подъемов и спадов, в основе которых лежит динамика активов, но при этом полностью игнорировала задачи в области трудоустройства и необходимость поддержания здорового баланса между темпами роста заработной платы и повышением производительности труда. Необходимо вернуться к мерам антициклической макроэкономической политики и финансового регулирования. А это означает, что международная финансовая архитектура не может более строиться на принципе “laissez-faire”, который привел к расширению глобального охвата финансовых рынков в отсутствие соответствующих глобальных правил, ресурсов и положений. Настоятельно необходимо безотлагательно ликвидировать этот пробел.

Этот процесс следует начать с пересмотра масштабов и условий доступа развивающихся стран к ресурсам МВФ, особенно к механизмам компенсационного финансирования, предназначенным для оказания помощи в борьбе с внешними потрясениями. Важно также покончить с тенденцией к навязыванию макроэкономических условий проциклического характера при предоставлении доступа к дополнительному объему ресурсов. Кроме того, при совершенствовании многостороннего наблюдения необходимо будет обеспечить учет всех возможных международных последствий национальной экономической политики.

- **Пересмотр принципов Плана Маршалла.** Необходима более эффективная архитектура помощи, особенно странам, уязвимым для стихийных бедствий, и странам, покончившим с конфликтами. Большое значение в этой связи имеет достижение давно поставленной цели доведения объема ОПР до уровня 0,7 процента валового национального дохода стран — членов КСР, однако не следует этим ограничиваться. Существующим механизмам не хватает надлежащих рамок организационных принципов, которые обеспечивали бы поощрение и дополнение национальных усилий по мобилизации ресурсов в соответствии с местными приоритетами и

возможностями и оказание правительствам стран-получателей помощи в реализации их собственных приоритетов и стратегии в области развития.

Эталон эффективности помощи был установлен более 60 лет назад Планом Маршалла, и хотя время и задачи изменились, принципы координации национальных планов развития с международной помощью по-прежнему актуальны. К их числу относятся, в частности, выделение щедрой помощи, основная часть которой должна предоставляться уже на первом этапе, в поддержку национальных приоритетов в области развития, причем эта помощь не должна обременяться выдвиганием чрезмерных условий и требований доноров и должна быть адаптирована к национальным ограничениям и местным особенностям.

- **Глобальный «новый курс».** Значительное место в проводимом сегодня обсуждении политики в области развития наряду с Планом Маршалла занимает «новый курс». Недавний кризис в области продовольственной безопасности побудил Всемирный банк провозгласить новый курс в области глобальной продовольственной политики. Благодаря дальнейшей либерализации торговли сельскохозяйственной продукцией, увеличению объемов компенсационного финансирования и укреплению сетей социальной защиты действие рыночных сил должно привести к надлежащему сбалансированному учету интересов импортеров и экспортеров продовольствия. Однако в этих рекомендациях принижается значение некоторых ключевых элементов первоначального «Нового курса», который был предложен президентом Рузвельтом в ответ на Великую депрессию, в частности механизмов, созданных для расширения и более эффективного регулирования рынков, а также мер перераспределения, направленных на улучшение распределения бремени потрясений. Вопрос о том, насколько радикальный характер должно носить перераспределение для сбалансирования глобализации и предотвращения потенциально вредоносного отката, еще предстоит обсудить. Одно из предложений заключается в выплате всем домохозяйствам минимального базового дохода в форме денежных субсидий, т.е. реанимирует и развивает идею базовых пенсий, предложенную в «Обзоре мирового экономического и социального положения, 2007 год». Такие меры, разумеется, чреваты осложнениями и проблемами. А обсуждение вопроса о том, на каком уровне и за счет каких ресурсов должны осуществляться такие меры в рамках более общей программы действий по обеспечению безопасности, по-прежнему остается политической абстракцией. Однако в этой области имеются интересные прецеденты: штат Аляска использует такие меры с начала 80-х годов, а другие страны также осуществляют аналогичные инициативы. В последнее время организации системы Организации Объединенных Наций приступили к изучению концепции «глобального социального минимума», призванного обеспечить минимальный уровень защищенности в соответствии с принципами Всеобщей декларации прав человека. Это лишний раз напоминает о том, что во взаимозависимом мире социальная сплоченность является не роскошью, а, скорее, необходимым компонентом здоровой и жизнеспособной системы.

В условиях все более наглядно проявляющегося усиления экономической и политической незащищенности в Европе в период между мировыми войнами Джон Мейнард Кейнс призвал разработать «новую политику и новые инструменты для адаптации и контролирования действия экономических сил, с тем чтобы они не вступали в неразрешимое противоречие с современными представлениями о том, что представляется уместным и правильным в интересах социальной стабильности и социальной справедливости». Эти слова несколько не утратили своей актуальности и сегодня. Ответственность за выбор и сочетание стратегий, необходимых для гарантирования процветания, стабильности и справедливости, по-прежнему лежит, разумеется, на национальных учреждениях и на самом населении, однако в условиях все более взаимозависимого мира на нашей хрупкой планете построение более безопасного дома требует поистине международных усилий.
